

CAPITOLO VII

ANALISI DEI SERVIZI DEGLI ENTI LOCALI

1. Servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani interni

I provvedimenti legislativi relativi al servizio per gli anni 1983 e 1984 (decreto legge 28.2.1983, n. 55, art. 25, legge 26 aprile 1983, n. 131; legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 11) hanno prestato un'attenzione particolare al rapporto tra i costi sostenuti e le tariffe praticate. L'orientamento del legislatore è stato quello di stimolare le amministrazioni comunali ad adeguare le tariffe della tassa all'incremento dei costi rilevati, con il vincolo del limite di gestione o comunque di un aumento percentuale del gettito per ciascuno dei due anni non superiore al 13%.

La finalità dei provvedimenti sembra dunque evidente: da un lato condurre i comuni verso un equilibrio

finanziario del servizio, evidenziandone le caratteristiche di economicità, dall'altro, contenere gli aumenti tariffari entro limiti programmati.

L'indagine, relativa alla gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, si è avvalsa delle rilevazioni ed elaborazioni effettuate dagli uffici della Sezione e della cooperazione, in sede di elaborazioni, dell'Istituto per gli studi sulle Regioni del Consiglio Nazionale delle Ricerche. L'indagine è stata effettuata su un campione di 290 comuni, rappresentativo delle circoscrizioni territoriali e delle sette classi demografiche cui le amministrazioni appartengono.

Il campione è indicato in termini numerici nel seguente prospetto. (1)

(1) L'elenco dei comuni che fanno parte del campione è riportato al termine del presente paragrafo 1.

Campione totale comuni

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5^	6^	7^	8^	9^	10^	11^	
NORD	38	62	29	6	10	4	2	151
CENTRO	11	27	19	3	5	1	-	66
SUD	14	33	17	7	2	-	-	73
ITALIA	63	122	65	16	17	5	2	290

In ragione dell'inadempienza di gran parte dei comuni (in particolare del Centrosud) con oltre 250.000 abitanti, che non hanno inviato in tempo utile per questa indagine il certificato sul conto consuntivo per l'anno 1984, l'ultima classe demografica risulta sottorappresentata rispetto all'universo dei comuni italiani.

Nell'indagine sono state utilizzate le informazioni relative alle spese impegnate, alle entrate accertate e alla forma di gestione per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, alle spese impegnate per il servizio di nettezza urbana nel suo complesso con la relativa incidenza di salari, stipendi e oneri sociali.

Al fine di non pregiudicare la significatività dei risultati, le forme di gestione sono state aggregate in tre classi:

- 1) gestione in economia;
- 2) gestione tramite società concessionaria (pubblica o privata);
- 3) altre forme di gestione.

L'obiettivo dello studio è di ricostruire i diversi modelli di comportamento dei comuni che hanno esercitato il servizio nel 1983 e 1984, con particolare riguardo alla relazione costi-ricavi e ai risultati gestionali.

Innanzitutto va chiarita la distinzione tra servizio di nettezza urbana e servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi interni: il secondo fa parte del primo, il quale a sua volta comprende attività come lo spazzamento delle strade e delle piazze interne agli abitati.

La tassa richiesta ai cittadini, quale tariffa per un servizio prestato, si riferisce esclusivamente al secondo tipo di servizio, che tuttavia è quello di gran lunga più rilevante sotto il profilo del costo.

In questa sede non può non essere ricordato un fenomeno distorsivo, emerso con evidenza nel corso dell'analisi dei dati, determinato dalla mancanza di una metodologia certa di rilevazione dei costi del servizio. Si è, infatti, constatato che una parte delle amministrazioni comunali ha imputato al servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani una quota della spesa complessiva per la nettezza urbana fortemente ridotta, irrealisticamente bassa rispetto alla totalità degli altri comuni del campione. Ciò sembra dovuto innanzitutto all'attuale procedura di formazione dei bilanci e dei conti consuntivi degli enti pubblici, in cui l'imputazione dei costi di funzionamento e del personale ai servizi è affidata alle consuetudini contabili e amministrative storicamente consolidate nel corso degli anni. Ma, in secondo luogo, il fatto è da imputare all'esigenza, cui spesso gli amministratori sono sensibili, di mantenere entro limiti contenuti l'aumento del gettito della tassa, pur nell'ottemperanza alle disposizioni legislative vigenti, che obbligano il comune ad una percentuale minima di copertura dei costi attraverso gli introiti tariffari e ad un tendenziale bilancio del servizio in pareggio.

Il fenomeno è stato rilevato per 38 dei comuni del campione (rispettivamente 17 del Nord, 9 del Centro e 12 del Sud), che risultavano con una quota di spesa per smaltimento rifiuti sul totale della nettezza urbana, in entrambi gli anni, inferiore al 75%.

Vale considerare le seguenti tabelle n. 2 e n. 3:

Incidenza percentuale spese rifiuti su spesa N.U. 1983

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5 [^]	6 [^]	7 [^]	8 [^]	9 [^]	10 [^]	11 [^]	
NORD	93	93	89	87	96	90	75	86
CENTRO	92	92	92	93	92	1.01	-	95
SUD	86	95	95	1.04	85	-	-	97
ITALIA	91	94	92	98	94	93	75	90

Incidenza percentuale spese rifiuti su spesa N.U. 1984

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5 [^]	6 [^]	7 [^]	8 [^]	9 [^]	10 [^]	11 [^]	
NORD	96	94	92	86	92	90	75	86
CENTRO	92	94	89	90	86	1.02	-	93
SUD	97	93	98	1.15	84	-	-	1.01
ITALIA	96	93	94	1.02	89	94	75	90

In queste tabelle è mostrata l'incidenza della spesa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani sul totale della spesa per la N.U. Essa risulta particolarmente elevata (intorno al 90%), stabile nell'arco del biennio e con variazioni limitate tra circoscrizioni. Per alcune classi demografiche (la 10^a dell'Italia centrale, l'8^a del Mezzogiorno) è osservabile un valore superiore all'unità, indizio di una non totale imputazione, da parte degli estensori dei certificati consuntivi, delle spese per i rifiuti alla rubrica relativa alla N.U.

La spesa per il servizio rifiuti solidi urbani è stata mediamente di 44.000 lire per abitante nel 1983 e di 49.000 lire nel 1984. Le tabelle n. 4 e n. 5 contengono i risultati disaggregati per classe dimensionale e per area geografica:

Spese rifiuti 1983 per abitante (migliaia di lire)

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a	9 ^a	10 ^a	11 ^a	
NORD	20	25	30	27	46	59	42	40
CENTRO	26	28	32	40	53	86	-	48
SUD	39	39	49	73	37	-	-	51
ITALIA	25	29	36	49	47	66	42	44

Spese rifiuti 1984 per abitante (migliaia di lire)

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5^	6^	7^	8^	9^	10^	11^	
NORD	23	29	34	31	53	68	48	46
CENTRO	29	32	35	43	57	96	-	53
SUD	46	43	57	79	42	-	-	57
ITALIA	29	33	41	53	53	75	48	49

Da tali dati emerge una spesa media per il servizio, la quale cresce progressivamente all'aumentare della popolazione (con l'eccezione dell'ultima classe sopra i 250.000 abitanti, il cui valore non appare significativo).

L'incremento della spesa tra il 1983 e il 1984 sembra essere stato, mediamente, contenuto entro il tetto del 13%, con punte massime del 17% nella classe dei comuni sotto i 10 mila abitanti e del 15% nel Nord, e minime del 10% nel Centro. Si consideri al proposito la seguente tabella n. 6.

Incremento percentuale spesa per rifiuti dal 1983 al
1984

Tab. 6

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5 [^]	6 [^]	7 [^]	8 [^]	9 [^]	10 [^]	11 [^]	
NORD	19	14	16	15	15	15	14	15
CENTRO	12	16	09	06	08	12	-	10
SUD	17	12	14	08	14	-	-	12
ITALIA	17	14	14	09	12	14	14	13

Di particolare interesse è la disaggregazione della spesa pro-capite 1984 (l'andamento del 1983 è pressoché analogo) per le gestioni in economia e in concessione. La gestione diretta del servizio da parte dei comuni risulta meno costosa di 9 mila lire rispetto al dato medio totale, ma ciò sembrerebbe dovuto al fatto che a gestire in economia il servizio sono prevalentemente i comuni sotto i 100 mila abitanti, che presentano anche i valori di spesa pro-capite più ridotti, come

risulta dalle tabelle n. 7 e n. 8.

Spese per abitante 1984 (gestione diretta) (migliaia di lire)

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5 [^]	6 [^]	7 [^]	8 [^]	9 [^]	10 [^]	11 [^]	
NORD	30	29	30	31	33	-	48	37
CENTRO	27	31	30	50	50	-	-	36
SUD	44	45	46	80	37	-	-	52
ITALIA	33	34	35	46	43	-	48	40

Spese per abitante 1984 (gestione in concessione) (migliaia di lire)

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5 [^]	6 [^]	7 [^]	8 [^]	9 [^]	10 [^]	11 [^]	
NORD	20	29	34	-	69	-	-	34
CENTRO	-	-	26	-	-	-	-	26
SUD	57	44	66	92	-	-	-	70
ITALIA	28	32	39	92	69	-	-	44

Esistono elementi per ritenere che anche la gestione tramite impresa concessionaria sia più economica della media, con significative differenze positive nel Centronord. Nei comuni del Sud, al contrario, sembrerebbe che questa scelta di forma gestionale non abbia invece prodotto risultati economici apprezzabili.

Le entrate tariffarie per il servizio di smaltimento rifiuti solidi erano di 21 mila lire per abitante nel 1983, e di 26 mila lire nel 1984, come risulta dalle seguenti tabelle n. 9 e n. 10.

Entrate per abitante 1983 accertate (migliaia di lire)

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5^	6^	7^	8^	9^	10^	11^	
NORD	19	20	22	20	25	32	23	24
CENTRO	16	17	18	25	24	26	-	22
SUD	9	8	10	11	12	-	-	10
ITALIA	16	16	18	17	23	31	23	21

Entrate per abitante 1984 accertate (migliaia di lire)

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5^	6^	7^	8^	9^	10^	11^	
NORD	22	26	28	27	31	35	30	30
CENTRO	20	21	22	30	28	30	-	26
SUD	12	10	12	11	17	-	-	12
ITALIA	19	20	22	21	29	33	30	26

Tab. 10

La politica tariffaria perseguita risulta fortemente differenziata a seconda dell'area geografica: i comuni meridionali hanno fatto pagare ai cittadini-utenti una tassa di circa il 50% inferiore rispetto a quella delle amministrazioni del resto d'Italia.

L'incremento delle entrate accertate é rappresentato dalla tabella n. 11.

Variazioni percentuali entrate accertate 1983-84

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5^	6^	7^	8^	9^	10^	11^	
NORD	16	30	24	40	25	08	28	22
CENTRO	25	25	20	18	18	15	-	19
SUD	28	26	12	02	48	-	-	17
ITALIA	19	28	21	22	24	10	28	21

Tab. 11

I dati mostrano che, salvo rari casi, l'aumento delle tariffe negli anni considerati è stato superiore alla misura indicata dalla legislazione: mediamente del 21%, con limitate differenze tra aree geografiche. Si può dunque presumere che l'aumento del gettito della tassa negli anni 1983 e 1984 non sia servito esclusivamente a finanziare l'incremento dei costi (come indicava esplicitamente la normativa vigente), ma abbia avuto un effetto positivo sul bilancio del servizio, riducendone il deficit.

Prova indiretta di tale fenomeno è la quota di copertura delle spese realizzata con le entrate, salita mediamente dal 49% del 1983 al 52% del 1984. Si considerino al riguardo le seguenti tabelle n. 12 e n. 13.

Copertura percentuale delle spese 1983

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5^	6^	7^	8^	9^	10^	11^	
NORD	97	79	76	74	54	54	55	60
CENTRO	61	59	57	62	45	30	-	45
SUD	23	21	21	15	32	-	-	20
ITALIA	65	54	50	35	49	46	55	49

Tab. 12

Copertura percentuale delle spese 1984

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5^	6^	7^	8^	9^	10^	11^	
NORD	94	90	80	90	59	51	62	64
CENTRO	68	64	63	70	49	31	-	49
SUD	25	23	20	14	41	-	-	21
ITALIA	66	62	53	40	54	44	62	52

Tab. 13

Relativamente a questo indice, rilevanti appaiono le differenze che continuano a sussistere tra le aree del paese: nel Nord la percentuale di copertura supera il 60%, nel Centro nel 1984 ha raggiunto quasi il 50%, nel Meridione non va molto oltre il 20%. Da osservare anche i divari tendenziali nell'aumento di tale indice, che sono stati tra il 1983 e il 1984 di 4 punti per i comuni del Centronord, ma solo dell'1% per quelli del Sud.

I dati a disposizione hanno consentito di misurare l'incidenza del fattore lavoro sul totale delle spese per il servizio di N.U. La quota dei salari, stipendi e

oneri sociali è stata pari al 36% nel 1983 e al 37% nel 1984, più elevata (e in forte crescita, dal 51% al 57%) nel Sud rispetto ai comuni del Centronord, come rappresentano le seguenti tabelle n. 14 e n. 15.

Incidenza percentuale salari su spese N.U. 1983

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5 [^]	6 [^]	7 [^]	8 [^]	9 [^]	10 [^]	11 [^]	
NORD	35	35	35	63	26	43	34	36
CENTRO	70	55	43	48	18	-	-	24
SUD	45	72	48	38	69	-	-	51
ITALIA	45	52	42	46	27	30	34	36

Incidenza percentuale salari su spese N.U. 1984

	CLASSE DEMOGRAFICA							Tot.
	5 [^]	6 [^]	7 [^]	8 [^]	9 [^]	10 [^]	11 [^]	
NORD	35	37	34	58	23	40	37	36
CENTRO	68	53	47	52	18	-	-	25
SUD	44	69	48	58	61	-	-	57
ITALIA	44	51	43	57	25	28	37	37

Per valutare l'economicità e la funzionalità del servizio è stata operata una disaggregazione di questo indicatore sulla base delle due forme gestionali prevalenti (economia e concessione), fondata sull'ipotesi che, nei comuni che si avvalgono di una impresa concessionaria per esercitare il servizio, il peso dei salari sulla spesa complessiva sia significativamente più basso di quello di amministrazioni che hanno optato per altre forme gestionali.

I risultati hanno confermato tale ipotesi, in quanto l'incidenza sulle spese per il lavoro risulta mediamente pari al 70% nei comuni a gestione diretta, mentre scende al 15% in quelli con gestione in concessione (2).

Per quanto riguarda i risultati di gestione, va innanzitutto rilevato qualche miglioramento della situazione finanziaria del servizio, conseguito tra il 1983 e il 1984, causato in gran parte, come già osser-

(2) Fa eccezione nel campione un solo comune (Osimo - AN), la cui spesa per il servizio, pur risultando quest'ultimo affidato a società concessionaria, risulta gravata per l'85% da salari e stipendi.

vato, dall'andamento più che proporzionale, delle entrate rispetto alle spese.

Si considerino al riguardo le seguenti tabelle n. 16 e n. 17.

1983

Tab. 16

	% comuni con servizio in pareg. o utile	% comuni con servizio in deficit	di cui con deficit superiore al 50%
NORD	25	75	11
CENTRO	9	91	36
SUD	-	100	88
ITALIA	15	85	36

1984

Tab. 17

	% comuni con servizio in pareg. o utile	% comuni con servizio in deficit	di cui con deficit superiore al 50%
NORD	31	69	9
CENTRO	12	88	33
SUD	1	99	93
ITALIA	19	81	36

Le gestioni in passivo, per quanto diminuite, rimangono comunque prevalenti anche nell'Italia settentrionale, che pure nel 1983 aveva un quarto dei suoi comuni con il servizio in pareggio o in attivo. All'interno della classe dei servizi in deficit, è stato individuato il peso delle gestioni fortemente deficitarie. La soglia (deficit superiore al 50%) è stata scelta sulla base dell'indicazione già contenuta nella legge sulla finanza locale relativa al 1982 (3), che indicava nel 50% di copertura l'obiettivo tendenziale minimo da raggiungere.

Una gestione particolarmente deficitaria è caratteristica di più di un terzo dei comuni italiani: mentre nel Nord essa riguarda l'11% dei servizi (ridottisi al 9% nel 1984), nel Centro la percentuale si attesta intorno alla media nazionale (con un calo di 3 punti nel 1984) per salire fortemente nel Mezzogiorno dove raggiunge l'88% nel 1983 e addirittura il 93% nel 1984.

Alcune valutazioni conclusive possono trarsi dal-

(3) Decreto legge n. 786 del 1981, art. 20.

l'indagine sul servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Per gli anni considerati, pare opportuno soffermarsi soprattutto sull'aspetto delle entrate, che appaiono il principale fattore capace di garantire l'equilibrio finanziario e stimolare al contempo un buon andamento della gestione. Dal lato dei costi, infatti, il problema sembra essere stato, se non risolto, almeno limitato, perché gli aumenti delle spese tra il 1983 e il 1984 sono risultati effettivamente contenuti entro limiti accettabili. Centrale diviene, quindi, la questione della tassa per il servizio, il cui gettito è fortemente aumentato, ma non in misura tale da raggiungere complessivamente l'obiettivo della copertura delle spese.

Va ricordato, in particolare, il caso dei comuni del Mezzogiorno, che hanno adottato una politica tariffaria molto contenuta, non in grado di perseguire gli obiettivi di economicità e di equilibrata gestione finanziaria. Da questo punto di vista, va segnalato il comportamento opposto tenuto da numerose amministrazioni del Nord, che hanno esteso il gettito della tassa in misura tale da conseguire non solo il pareggio del ser-

vizio di raccolta dei rifiuti, ma dell'intero servizio di Nettezza Urbana. Si tratta di una scelta, non dettata dalla normativa, orientata verso obiettivi che possono dirsi di programmazione perché, di fatto, libera risorse finanziarie per altre iniziative dell'amministrazione locale.

In conclusione, come già ricordato, rimane la questione già precedentemente rilevata dalla Corte - Sezione Enti Locali della metodologia di rilevazione dei costi del servizio, dove la mancanza di criteri certi e uniformemente adottati rende meno trasparente la gestione del servizio, e consente operazioni finanziarie e contabili contrarie alle finalità della legislazione vigente.

Elenco dei comuni utilizzati come campione per l'indagine relativa alla gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

CAMERI	NO	ALZANO LOMBARDO	BG
TRIVERO	VC	CONCOREZZO	MI
RACCONIGI	CN	SAN DONATO MILANESE	MI
CASTELLAMONTE	TO	ROZZANO	MI
TRINO	VC	MEDA	MI
VARALLO	VC	SAN GIULIANO MILANESE	MI
BOVES	CN	MAGENTA	MI
VINOVO	TO	LUMEZZANE	BS
ORBASSANO	TO	BRUGHERIO	MI
PIANEZZA	TO	DESENZANO DEL GARDA	BS
COSSATO	VC	PAVIA	PV
ALFIGNANO	TO	CREMONA	CR
BIELLA	VC	BERGAMO	BG
VENARIA REALE	TO	BRESCIA	BS
VALENZA	AL	MONZA	MI
VERBANIA	NO	CAMPO S. PIERO	PD
CASALE MONFERRATO	AL	PONTE S. NICOLO'	PD
NICHELINO	TO	CONSELVE	PD
DOMODOSSOLA	NO	VALEGGIO SUL MINCIO	VR
PINEROLO	TO	ESTE	PD
ACQUI TERME	AL	SELVAZZANO DENTRO	PD
NOVARA	NO	SONA	VR
TOPINO	TO	ABANO TERME	PD
ARCISATE	VA	CITTADELLA	PD
CURTATONE	MN	BUSSOLENGO	VR
SESTO CALENDE	VA	SOMMACAMPAGNA	VR
INZAGO	MI	S. BONIFACIO	VR
GAVARDO	BS	PIOVE DI SACCO	PD
PORTO MANTOVANO	MN	CAMPODARSEGO	PD
GAVIRATE	VA	CADONEGHE	PD
OSPITALETTO	BS	TREVISO	TV
CARPENEDOLO	BS	VICENZA	VI
CLUSONE	BG	VENEZIA	VE
CASSANO D'ADDA	MI	VERONA	VF
CASAL MAGGIORE	CR	FIUME VENETO	PN
GARLASCO	PV	GRADO	GO
PALAZZOLO S/OGLIO	BS	CORDENONS	PN
TREZZO SULL'ADDA	MI	LATISANA	UD
BAGNOLO MELLA	BS	AZZANO DECIMO	PN
VIADANA	MN	S.VITO AL TAGLIAMENTO	PN
MONTICHIARI	BS	CODROIPO	UD
CARATE BRIANZA	MI	MONFALCONE	GO
SETTIMO MILANESE	MI	UDINE	UD
BAREGGIO	MI	TRIESTE	TS
TRADATE	VA	COGOLETO	GE
ALBINO	BG	ALASSIO	SV
CASSANO MAGNAGO	VA	S. MARGHERITA LIGURE	GE
SUZZARA	MN	LOANO	SV
DARFO BOARIO TERME	BS	ARENZANO	GE

GENOVA	GE	BUCINE	AR
CONSELICE	RA	VECCHIANO	PI
GAMBETTOLA	FO	MONTOFOLI IN VALDARNO	PI
MASSA LOMBARDA	RA	ALTO PASCIO	LU
S. PIETRO IN CASALE	BO	MONTEMURLO	FI
QUATTRO CASTELLA	RE	BIBBIENA	AR
RUBIERA	RE	AGLIANA	PT
CASTELNUOVO RANGONE	MO	FIGLINE VALDARNO	FI
NOVI DI MODENA	MO	COLLE DI VAL D'ELSA	SI
CASTELNOVO NE' MONTI	RE	CASTELFRANCO DI SOTTO	PI
LUZZARA	RE	PESCIA	PT
ANZOLA EMILIA	BO	CASTEL FIORENTINO	FI
CALDERARA DI RENO	BO	VOLTERRA	PI
FINALE EMILIA	MO	CALENZANO	FI
S.ARCANGELO ROMAGNA	FO	LASTRA A SIGNA	FI
SASSO MARCONI	BO	FONSACCO	PI
CASTEL S.PIETRO TERME	BO	GREVE IN CHIANTI	FI
BELLARIA IGEA MARINA	FO	PORTOFERRAIO	LI
BAGNACAVALLLO	RA	VINCI	FI
ZOLA PREDOSA	BO	S.SEPOLCRO	AR
CASTENASO	BO	S.MARIA A MONTE	PI
MEDICINA	BO	COLLESALVETTI	LI
FIORANO MODENESE	MO	MASSAROSA	LU
PAVULLO NEL FRIGNANO	MO	IMPRUNETA	FI
CREVALCORE	BO	S.CASCIANO VAL PESA	FI
MARANELLO	MO	CAMPIGLIA MARITTIMA	LI
NONANTOLA	MO	PIETRASANTA	LU
CATTOLICA	FO	CECINA	LI
BUDRIO	BO	CAPANNORI	LU
NOVELLARA	RE	PIOMBINO	LI
CASTELFRANCO EMILIA	MO	S.MINIATO	PI
FORMIGINE	MO	CORTONA	AR
FIDENZA	PR	SESTO FIORENTINO	FI
S.LAZZARO DI SAVENA	BO	FUCECCHIO	FI
S.GIOVANNI PERSICETO	BO	FOGGIBONSI	SI
RICCIONE	FO	MONTEVARCHI	AR
SCANDIANO	RE	S.GIULIANO TERME	PI
LUGO DI RAVENNA	RA	ROSSIGNANO MARITTIMO	LI
CENTO	FE	CASCINA	PI
CASALECCHIO DI RENO	BO	MASSA	MS
DESANA	FO	PISTOIA	PT
IMOLA	BO	PRATO	FI
CARPI	MO	LIVORNO	LI
REGGIO EMILIA	RE	PISA	PI
FIMINI	FO	FIRENZE	FI
FORLI'	FO	NARNI	TR
BOLOGNA	BO	TERNI	TR
S.MARCELLO PISTOIESE	PT	MONDOLFO	PS
CERRETO GUIDI	FI	CAGLI	PS
CASTAGNETO CARDUCCI	LI	CHIARAVALLE	AN
MONTESPERTOLI	FI	FALCONARA MARITTIMA	AN

OSIMO	AN	MOLFETTA	BA
PESARO	PS	FERRANDINA	MT
ANCONA	AN	POLICORO	MT
FARA SABINA	RI	AVIGLIANO	PZ
ZAGAROLO	RM	BERNALDA	MT
TARQUINIA	VT	PISTICCI	MT
FALESTRINA	RM	LAVELLO	PZ
MONTE S.GIOVANNI CAMPFR		COSENZA	CS
NETTUNO	RM	CHIARAMONTE GULFI	RG
COLLEFERRO	RM	S.TERESA DI RIVA	ME
ALBANO LAZIALE	RM	SORTINO	SR
ORTONA	CH	AGIRA	EN
S.SEBASTIANO VESUVIO	NA	RANDAZZO	CT
TRECASE	NA	ISPICA	RG
S. NICOLA LA STRADA	CE	MENFI	AG
VOLLA	NA	TORTORICI	ME
CASAGIOVE	CE	BRONTE	CT
S. MARIA A VICO	CE	S.AGATA MILITELLO	ME
ACERRA	NA	CARLENTINI	SR
ARZANO	NA	RAVANUSA	AG
S. MARIA CAPUA VETERECE		CAMPOBELLO DI LICATA	AG
CASERTA	CE	RIBERA	AG
CASTELLAMMARE	NA	AVOLA	SR
POZZUOLI	NA	TERMINI IMERESE	PA
S.GIORGIO CREMANO	NA	ADRANO	CT
LIZZANELLO	LE	CARRAS	OR
MARTANO	LE	TORTOLI	NU
S.MARIANO S.GIUSEPPE	TA	BOSA	NU
PULSANO	TA	GUSPINI	CA
VALENZANO	BA	SINNAI	CA
MAGLIE	LE	OZIERI	SS
MINERVINO MURGE	BA	MACOMER	NU
NOICATTARO	BA	SASSARI	SS
S.VITO DEI NORMANNI	BR		
TREPZZI	LE		
CAROVIGNO	BR		
S.GIORGIO JONICO	TA		
ORJA	BR		
CRISPIANO	TA		
CORATO	BA		
TERLIZZI	BA		
MESAGNE	BR		
GRAVINA IN PUGLIA	BA		
GINOSA	TA		
CANOSA DI PUGLIA	BA		
GIOIA DEL COLLE	BA		
MODUGNO	BA		
TRANI	BA		
GROTTAGLIE	TA		
BARLETTA	BA		
ANDRIA	BA		

2. Gestione in economia dei servizi a carattere produttivo

Dalla normativa vigente e dalle specifiche disposizioni dettate in materia di servizi a carattere produttivo, gestiti in economia, é possibile cogliere - come già evidenziato nella relazione redatta per il 1983 - un preciso intento legislativo volto a sollecitare gli enti al perseguimento, nella gestione dei servizi stessi, di un saldo, quanto più possibile attivo fra entrate a spese, in rapporto al quale si pone sia l'esigenza di scelte programmate al riequilibrio delle gestioni come pure la necessità di opportuni adeguamenti tariffari.

In particolare, va ricordato come in materia di gestione di acquedotti la norma, contenuta nell'art. 27 sexies del D.L. n. 786 del 1981, abbia conservato il suo vigore con conseguente applicabilità relativamente alla gestione 1984; in base a tale norma, nella determinazione delle tariffe, gli enti devono tener conto dei costi previsti nei bilanci regolarmente approvati in relazione alla necessaria revisione delle stesse,

pur nel limite percentuale fissato.

Lo stretto collegamento fra entrate e spese, ai fini delle reciproche corrispondenze, ha, d'altra parte, costituito un presupposto per l'individuazione della spesa corrente con riferimento al bilancio 1981 per l'attribuzione del contributo perequativo 1983, ove le detrazioni previste relativamente alle spese per i servizi a carattere produttivo (artt. 4 e 5 del D.L. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131) sono da intendersi riferite al previsto meccanismo di recupero in entrata delle spese sostenute dagli enti per servizi gestiti in economia, spese concernenti l'acquisto di beni destinati ad essere riceduti direttamente o previa trasformazione (servizi di distribuzione di gas metano, gli acquedotti e le farmacie - v. circolare ministeriale n. 4/83 del 7 aprile 1983 -).

Le scelte effettuate dagli enti sono tali da indurre valutazioni di rilievo in ordine al buon andamento sui metodi di conduzione delle gestioni, in rapporto alla economicità e alla efficienza delle stesse, come pure alla capacità di raggiungere il pareggio, assicurando nel contempo adeguata soddisfazione alle esigenze

della collettività.

Per una corretta disamina dei risultati conseguiti nell'ambito delle singole gestioni dei servizi a carattere produttivo, si renderebbe peraltro necessario un collegamento con le particolari condizioni strutturali degli enti, per tener conto delle quali i dati di gestione andrebbero aggregati ripartendo gli enti stessi sulla base di analoghe tipologie altimetriche (enti montani, parzialmente montani e in pianura), nonché di specifica vocazione turistica di alcuni enti, come pure di caratteristiche di evoluzione demografica (enti in via di spopolamento).

L'aggregazione dei dati sulla base degli indicati collegamenti si presenterebbe particolarmente utile in quanto va considerato che il livello di prestazione dei servizi, nel breve periodo, si presenta con caratteristiche di rigidità, che se è riscontrabile soprattutto per quei servizi che presuppongono una consistente dotazione di infrastrutture, come i servizi a rete, è propria di ogni tipo di servizio, quanto meno per gli aspetti connessi alla mobilità del personale, il cui costo costituisce una posta passiva di consistente entità.

Per quanto riguarda i servizi c.d. a rete, quali l'acquedotto o il metanodotto, va evidenziato come i costi fissi di gestione risultano, per tali servizi, indifferenti, nel breve periodo, alla diminuzione della utenza. Enti in via di spopolamento e, soprattutto, enti con vocazione turistica si trovano pertanto ad utilizzare per i servizi c.d. a rete strutture per lo più sovradimensionate.

I comuni turistici, in particolare, hanno l'esigenza di organizzare i servizi in modo da garantire, nei periodi di più intensa presenza, una adeguata capacità produttiva, che diviene poi inutilizzata e sovradimensionata se messa in rapporto alla sola popolazione residente.

Per tener conto di tali differenze strutturali e di tipologie di enti ai fini di una più corretta aggregazione dei dati, occorrerebbero peraltro specifiche rilevazioni che, attualmente, in considerazione della complessità delle stesse, possono essere solo preordinate per una adeguata e approfondita analisi futura.

Sulla base dei dati allo stato disponibili, riferiti a 577 amministrazioni comunali, è possibile comunque evidenziare come il servizio di acquedotto presenti

il maggior grado di attivazione, mentre é il servizio di farmacia quello in cui piú frequentemente si riscontra un saldo attivo o a pareggio fra entrate e spese.

Come per i servizi a domanda individuale, anche per quelli a carattere produttivo é possibile riscontrare un aumento percentuale di presenze dei servizi man mano che si passa dalle classi demografiche inferiori a quelle con numero maggiore di abitanti.

In particolare, il servizio di acquedotto é presente nella misura percentuale pari al 100% negli enti con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

3. La gestione dei servizi a domanda individuale

3.1 Normativa vigente e sue finalità. I servizi a domanda individuale hanno formato oggetto di specifica indagine con riferimento a quegli enti (n. 577), i cui consuntivi e le relative certificazioni sono pervenuti alla Corte entro un termine utile.

La Sezione ha inteso proseguire, anche per il

1984, le analisi già iniziate con la gestione 1983 e i cui risultati hanno trovato specifica esposizione nella relazione allegata alla deliberazione n. 23 del 1985 (pagg. 348 e segg.).

La prosecuzione e l'approfondimento di tali indagini vanno collegati alla specifica attenzione riservata dal legislatore ai servizi a domanda individuale, per i quali é stata prevista sin dal 1982 (art. 3 del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con legge 26 febbraio 1982, n. 51) e più specificatamente nel 1983 con l'art. 6 del D.L. n. 55 del 1983 (convertito con legge 26 aprile 1983, n. 131) una contribuzione obbligatoria da parte degli utenti.

La normativa in questione costituisce espressione della innovativa tendenza di politica economica, iniziata nel 1981 con il D.L. n.38 del 28 febbraio 1981 (c.d. Andreatta I) ed intesa a sollecitare gli enti locali ad un maggiore impegno, nello spirito del rispetto dell'autonomia ad essi riservata, nella realizzazione dell'equilibrio finanziario, attraverso manovre economiche che, se pure di incidenza limitata, consentano un sostanziale recupero di entrate proprie. Tale tendenza si é consolidata nel 1982 con il blocco del meccanismo

del "pié di lista" e ha preso corpo nel 1983 con il decreto annuale, esteso a portata triennale con la relativa legge di conversione, il cui effetto scade con il 1985. Sono stati così previsti per il 1983 incrementi tariffari, l'istituzione di addizionali su tasse e imposte comunali e, in particolare, l'introduzione del principio innovativo fissato col citato art. 3 del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786, e ulteriormente disciplinato dall'art. 6 del D.L. n. 55 del 1983, in base al quale i servizi a domanda individuale debbono essere erogati dall'ente locale contro il pagamento di un corrispettivo da parte dell'utente, con conseguente equiparazione dei servizi di più recente istituzione a quelli tradizionalmente erogati e a fronte dei quali già esistevano tasse, tariffe e prezzi amministrati.

Da osservare che, con il superamento del criterio di riferimento della spesa storica, per il riparto delle risorse fra gli enti, sempre maggiore rilievo ha assunto l'individuazione di parametri obiettivi da ricercarsi, anche a fini perequativi, sulla base del livello di prestazione dei servizi, la cui diffusione sul territorio nazionale presenta, peraltro, una variabilità particolarmente accentuata per i servizi cosiddetti op-

zionali, quelli cioè che, non avendo carattere obbligatorio, sono maggiormente influenzati dalle scelte decisionali delle amministrazioni locali, cioè del c.d. stile d'amministrazione.

I servizi a domanda individuale, oggetto della particolare disciplina contenuta nell'art. 6 del D.L. n. 55 del 1983, sono stati formalmente individuati con decreto del Ministero dell'interno, nelle seguenti categorie:

- 1) alberghi, esclusi i dormitori pubblici, case di riposo e di ricovero;
- 2) alberghi diurni e bagni pubblici;
- 3) asili nido;
- 4) convitti, campeggi, case per vacanze, ostelli;
- 5) colonie e soggiorni stagionali, stabilimenti termali;
- 6) corsi extrascolastici di insegnamento di arti e sport e altre discipline, fatta eccezione per quelli espressamente previsti dalla legge;
- 7) giardini zoologici e botanici;
- 8) impianti sportivi: piscine, campi da tennis, di pattinaggio, impianti di risalita e simili;
- 9) mattatoi pubblici;

- 10) mense, comprese quelle ad uso scolastico;
- 11) mercati e fiere attrezzati;
- 12) parcheggi custoditi e parchimetri;
- 13) spesa pubblica;
- 14) servizi turistici diversi: stabilimenti balneari, approdi turistici e simili;
- 15) spurgo di pozzi neri;
- 16) teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli;
- 17) trasporti di carni macellate;
- 18) trasporti funebri, pompe funebri e illuminazioni votive;
- 19) uso di locali adibiti stabilmente ed esclusivamente a riunioni non istituzionali: auditorium, palazzi dei congressi e simili.

Quanto alla disciplina positiva della materia é utile ricordare che già l'art. 3 del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786, (convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51), fissava il principio che i predetti servizi dovessero essere erogati contro il pagamento di un corrispettivo, che, per i servizi per i quali già esisteva una contribuzione, doveva essere aumentato del 20% e,

nel caso dei servizi erogati a titolo gratuito o di nuova istituzione, doveva esser pari al 20% delle entrate del titolo III - categoria 1° - bilancio 1982 -.

L'art. 6 del D.L. n. 55 del 1983 costituisce un ulteriore passaggio per una regolamentazione e individuazione diretta a conseguire la copertura di quota-parte degli stessi - considerati nel loro complesso - e che non deve essere inferiore al 22% nel 1983, al 27% nel 1984 e al 30% nel 1985.

Dispone in proposito l'art. 6 citato che le province, i comuni, i loro consorzi e le comunità montane debbono adottare, entro la data di approvazione del bilancio di ciascun anno, a partire dal 1983, apposita deliberazione intesa a stabilire:

- a) le misure percentuali dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale che viene finanziata da tariffe, contribuzioni e da entrate a specifica destinazione;
- b) le tariffe e le contribuzioni dei servizi predetti.

A tali fini la deliberazione dovrà contenere una esatta elencazione di tutti i servizi pubblici a doman-

da individuale, dai quali andranno esclusi, per il computo di cui sopra, quelli per i quali é prevista dall'ultimo comma dell'art. 6 la medesima eccezione già contenuta nell'art. 3 ultimo comma del D.L. n. 786 del 1981 (servizi gratuiti per legge, servizi finalizzati all'inserimento sociale dei portatori di handicaps, servizi per i quali le vigenti norme prevedono la corresponsione di tasse, diritti o di prezzi amministrati - eccettuati i mercati - e i servizi di trasporto pubblico).

Sempre sulla base della disciplina vigente deve, inoltre, rilevarsi che gli enti sopra indicati debbono procedere alla individuazione dei costi di ciascun esercizio con riferimento alle previsioni di bilancio dell'esercizio, includendovi tutte le spese per il personale, comunque adibito al servizio, anche ad orario parziale, compresi gli oneri riflessi e quelli previsti per l'acquisto di beni e servizi, comprese le manutenzioni ordinarie (art. 6 D.L. n. 55).

Da osservare, poi, che i costi comuni a più servizi debbono essere imputati a ciascuno di essi sulla base di percentuali di riparto da stabilirsi con la deliberazione sopra indicata.

Per quanto riguarda i ricavi, l'art. 6 dispone che per ciascun servizio le entrate debbono essere valutate sulla base delle tariffe già stabilite per l'esercizio precedente, oppure modificate o istituite con la predetta deliberazione riferita all'esercizio in corso.

Oltre ai ricavi costituiti dalle tariffe, vanno computate per ciascun servizio le entrate provenienti da rimborsi-spese di privati e di altri enti che utilizzano il servizio stesso, da contributi volontari, e infine, dalle entrate a specifica destinazione provenienti da altri soggetti (Stato, regioni, province, ecc.).

Sulla base della indicata disciplina, le scelte effettuate dagli enti, come pure l'osservanza dei precisi limiti di legge, consentono valutazioni in ordine alla realizzazione di un adeguato livello di prestazione dei servizi in coerenza con le effettive esigenze della collettività e nel contesto di un duplice ordine di obiettivi: da un lato, quello del recupero da parte degli enti di più estesi ambiti di entrate proprie, e dall'altro, un maggiore impegno al fine dell'efficienza ed economicità delle gestioni in quei settori su cui più frequentemente si appuntano generalizzate istanze

di socialità, spesso oltre i limiti di una ragionevole coerenza delle stesse e la cui valutazione, d'altra parte, nel rispetto del principio di autonomia, viene riservata all'ente locale nell'ambito della consentita manovra entro il limite percentuale globale dei corrispettivi di copertura complessiva.

L'indagine sul rispetto dei vincoli normativi, in tema di copertura, assume altresì specifica rilevanza nei limiti in cui la spesa differenziale, non coperta dalle contribuzioni degli utenti, è destinata a rimanere a carico del bilancio dell'ente con effetto sulla entità globale della spesa corrente.

Potrebbero inoltre rivestire particolare interesse eventuali approfondimenti in ordine alla produttività e alla qualità dei servizi prestati. Il primo sarebbe utile per una più puntuale verifica effettuale in ordine all'intento legislativo di sollecitare l'incremento di risorse degli enti attraverso meccanismi di autonomia, che sono effettivi e rispondenti al buon andamento solo in quanto reali. La qualità del servizio, d'altra parte, influenza l'utenza e la fruizione dello stesso con la conseguente incidenza sulla possibilità di coperture più elevate e di maggiori entrate proprie.

Tali ultime indagini presuppongono, peraltro, una serie di rilevazioni e un'attività di acquisizione e aggregazione di dati particolarmente complesse e impegnative, che allo stato possono essere preordinate ai fini di una più completa analisi futura.

3.2 Aggiornamento dei dati relativi alla gestione 1983 sull'inadempimento all'obbligo di copertura complessiva. Si deve ricordare come, a seguito delle indagini condotte relativamente alla gestione 1983, erano stati individuati, sulla base di un campione disponibile di 550 comuni e 68 amministrazioni provinciali, gli enti che versavano in una situazione di inadempienza all'obbligo di copertura complessiva del 22%, di cui all'articolo 6 del D.L. n. 55 del 1983. A seguito dell'aggiornamento dei dati e con riferimento quindi al totale degli enti con popolazione superiore a 8.000 abitanti, il predetto elenco va conseguentemente integrato per tenere conto delle ulteriori situazioni di inadempienza riscontrate.

Relativamente alla gestione 1983 sono risultati inadempienti all'obbligo della copertura complessiva

330 enti di cui 15 amministrazioni provinciali e 315 comuni.

Le amministrazioni provinciali sono quelle di seguito elencate con l'indicazione delle rispettive percentuali di copertura.

REGIONE	AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
PIEMONTE	ASTI	12.89
	ALESSANDRIA	18.62
LOMBARDIA	VARESE	7.86
VENETO	VENEZIA	9.02
FRIULI	GORIZIA	20.29
	TRIESTE	16.58
LIGURIA	IMPERIA	18.04
TOSCANA	AREZZO	12.92
UMBRIA	PERUGIA	8.64
MARCHE	PESARO URBINO	14.21
ABRUZZO	PESCARA	0.47
PUGLIA	LECCE	8.74
SICILIA	TRAPANI	0.64
	PALERMO	0.38
	MESSINA	

Le amministrazioni comunali inadempienti all'obbligo della copertura complessiva del 22% sono quelle di seguito elencate.

AMMINISTRAZIONI COMUNALI-ESERCIZIO 1983

REGIONE	cl. dem logr af.	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
PIEMONTE	5	BUSCA	2.73
	7	VERCELLI	8.91
	8	MONCALIERI	15.39
	6	VOLPIANO	15.62
	5	BELLINZAGO NOVARESE	18.58
VALLE D'AOSTA	7	AOSTA	14.40
LOMBARDIA	6	CASTIGLIONE STIVIERE	6.21
	6	CORDRETTA	8.93
	6	SUZZARA	10.04
	5	CURTATONE	10.80
	6	BUSTO GAROLFO	11.83
	7	MEDA	12.09
	6	MORTARA	12.16
	7	ABBIADEGRASSO	12.96
	6	GHEDI	13.01
	5	CASTENEDELC	13.77
	5	SEDRIANO	15.67
	7	CESANO MADERNO	15.82
	6	LUINO	16.36
	6	GARLASCO	16.43
	5	COLOGNO AL SERIO	16.70
	6	LENO	16.83
	7	GALLARATE	17.21
	5	PORTO MANTOVANO	17.26
	5	MANDELLO DEL LARIO	20.10
	5	INAVE	20.64
	5	LURATE CASCIVIO	21.68
	6	TRADATE	21.96
TRENTINO A. A.	7	ROVERETO	16.47
VENETO	5	PESCANTINA	0.17
	5	TREBASELEGHE	1.43
	5	QUINTO DI TREVISO	1.55
	6	PREGANZOL	1.86
	6	VEDELAGO	2.17
	6	S. MARTINO BUONALBERGO	3.87
	6	SAN BONIFACIO	6.24
	5	CARBONERA	6.65
	5	CONTARINA	6.93
	6	RUBANO	8.36
	6	VILLORBA	9.51
	6	SONA	9.86
	6	SELVAZZANO DENTRO	10.24
	6	CASSOLA	11.36

AMMINISTRAZIONI COMUNALI-ESERCIZIO 1987

REGIONE	cl. dem. ogr. af.	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
	6	ABDIA POLESINE	12.19
	6	MONSELICE	14.06
	6	RONCADE	16.05
	6	ROMANO D'EZZELINO	17.72
	6	PIAZZOLA SUL BRENTA	18.01
	6	ALBIGNASEGO	18.95
	7	MOGLIANO VENETO	21.62
	6	ERACLEA	21.76
	6	PORTO TOLLE	21.81
FRIULI V. G.	0	PASIAN DI PRATO*	9.57
	6	CODRIPPO	14.78
	6	UDENZIA	15.06
	6	LATISANA	16.08
	6	BRONCHI DEI LEGIONARI	19.92
LIGURIA	5	ARCOLE	8.55
	6	TABEGIA	15.18
	6	RECCO	16.55
	7	ALBENGA	20.66
EMILIA R.	6	GUASTALLA	6.48
	7	SCANDIANO	7.01
	7	SAN LAZZARO DI SAVENA	7.85
	5	QUATTRO CASTELLA	9.03
	5	MESOLA	11.04
	6	BELLARIA-IGEA MARINA	12.90
	6	RUSSI	13.43
	6	CASTENASO	13.44
	6	CREVALCORE	13.51
	6	CASALGRANDE	13.54
	6	CASTEL SAN GIOVANNI	14.13
	6	FIORANO MODENESE	14.76
	0	MONTECHIARUBOLG*	16.00
	6	SANT'ARCANGELO DI R.	19.38
	5	LUZZARA	19.45
	6	CODIGORO	20.39
	5	RUBIERA	21.54
	7	CENTO	21.76
	6	SAVIGNANO SUL RUBICONE	21.81
TOSCANA	6	MONTEMURLO	5.17
	7	FOLLONICA	7.26
	9	PISA	8.14
	5	MONTIGNOSO	8.64
	8	LUCCA	9.79
	6	SERAVEZZA	10.86

AMMINISTRAZIONI COMUNALI-ESERCIZIO 1983

REGIONE	{cl.} {dem} {ogr} {af.}	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
	7	SAN GIULIANO TERME	11.26
	7	CAPANORI	11.26
	7	ROSIGNANO MARITTIMO	13.24
	7	PIOMBINO	15.85
	9	PRATO	15.86
	6	CASTELFIORENTINO	16.30
	6	AULLA	16.86
	8	MASSA	19.07
	6	FIVIZZANO	19.72
	6	FORTE DEI MARMI	20.17
UMBRIA	6	GUALDO TADINO	7.01
	6	CORCIANO	12.22
	7	SPOLETO	13.20
	6	MAGIONE	19.21
	7	NARNI	21.57
MARCHE	6	SAN SEVERINO MARCHE	16.63
	6	RECANATI	17.20
	7	CIVITANOVA MARCHE	17.40
	6	POTENZA PICENA	21.22
LAZIO	7	FORMIA	0.00
	7	APRILIA	1.13
	6	PONTINIA	4.15
	6	PALESTRINA	4.54
	7	ANZIO	6.70
	5	SEGNI	7.26
	6	NAGNI	8.60
	6	VEROLI	8.92
	7	CIVITAVECCHIA	9.40
	7	MARINO	9.92
	7	NETTUNO	10.01
	7	LATRI	11.84
	6	ARICCIA	12.09
	6	CERVETERI	12.14
	6	PONTECORVO	12.23
	7	CECCANO	14.36
	6	FRASCATI	14.74
	6	VETRALLA	16.56
	7	VITERBO	16.97
	6	FERENTINO	17.29
	11	ROMA	18.69
	6	MONTEFIASCONE	21.72
ABRUZZO	7	SULMONA	3.04
	5	MONTORIO AL VOMANO	5.46

AMMINISTRAZIONI COMUNALI-ESERCIZIO 1967

REGIONE	cl. dem. ogr. af.	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEENI
	5	CITTA' S. ANGELO	6.00
	6	ISAN SALVO	7.02
	6	ICELAND	7.17
	7	ICHIETI	7.47
	6	IFINETO	8.79
	7	IROSETO DEGLI ABRUZZI	9.01
	7	IGIULIANOVA	9.94
	6	IATRI	11.53
	6	IGUARDIAGRELE	11.93
	7	IVASTO	13.32
	7	IAVEZZANO	14.69
	6	ISILVI	16.28
MOLISE	0	ILARINO*	7.39
	7	ITERMOI	15.18
CAMPANIA	6	IMASSALUBRENSE	0.27
	5	ITEGGIANO	0.43
	8	ICASTELLAMMARE	0.92
	6	ISORRENTO	1.45
	7	IERCOLANO	1.50
	8	ICASORIA	1.79
	7	ISOMMA VESUVIANA	1.80
	7	ICASAVATORE	1.97
	7	IACERRA	2.31
	6	IPROCIDIA	2.53
	7	ISANT'ANTIMO	2.94
	6	ISALA CONSILINA	3.09
	7	IANGRI	3.22
	7	IPAGANI	4.26
	6	ISANT'AGATA DE' GOTI	4.29
	6	ICAMPANIA	4.46
	7	IARIANO IRFINO	4.59
	6	ISANT'ANTONIO ABATE	4.63
	7	IFRATTAMAGGIORE	4.64
	7	IFRAGOLA	4.86
	5	ITRECASE	4.94
	6	ISCHIA	5.12
	7	IEBOLI	5.65
	6	ISAVIANO	6.35
	7	IOTTAVIANO	6.60
	8	ITORRE ANNUNZIATA	7.45
	7	IPOMIGLIANO D'ARCO	8.17
	6	IBRUMO NEVANO	8.50
	5	IS. MARZANO SUL SARNO	9.39

AMMINISTRAZIONI COMUNALI-ESERCIZIO 1983

REGIONE	cl. dem ogr af.	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
	7	SIUGLIANO IN CAMPANIA	9.42
	5	VILLA LITERNO	9.47
	7	BACOLI	10.03
	7	ARIANO	11.70
	7	SAN GIUSEPPE VESUVIANO	11.90
	6	MELITO DI NAPOLI	12.09
	9	TORRE DEL GRECO	12.19
	6	SAN FELICE A CANCELLO	13.13
	7	CAIVANO	13.15
	8	S. GIORGIO A CREMANO	13.77
	5	MONTEORO INFERIORE	14.02
	6	SANTA MARIA A VICO	14.44
	8	CASERTA	14.83
	7	AVERSA	15.14
	6	TERZIGNO	15.47
	7	MARCIANISE	15.64
	6	MONTECORVINO ROVELLA	15.99
	5	S. SEBASTIANO AL VES.	16.03
	7	CAVA DE' TIRRENI	16.37
	6	PALMA CAMPANIA	17.42
	5	SANT'ARFINO	17.70
	6	QUARTO	18.35
	11	NAPOLI	18.53
	6	CICCIANO	20.16
	6	MERCATO SAN SEVERINO	20.64
	5	MIRABELLA ECLANO	21.37
PUGLIA	6	CAMPI SALENTINA	0.26
	6	S. FERDINANDO DI PUGLIA	0.83
	6	TAURISANO	1.01
	6	PALAGIANO	1.46
	5	VICO DEL GARGANO	1.95
	6	GRUNO APPULA	2.07
	6	UGENTO	2.74
	7	MANDURIA	2.88
	6	SAN GIORGIO IONICO	3.09
	8	BRINDISI	3.59
	6	SAN MARCO IN LAMIS	3.84
	5	ARADEO	4.02
	9	TARANTO	5.04
	5	CUTROFIANO	5.50
	6	SAN PANCRAZIO SALENTINO	6.41
	7	CERIGNOLA	6.70
	6	VEGLIE	7.30

AMMINISTRAZIONI COMUNALI-ESERCIZIO 1983

REGIONE	cl. den ogr af.	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
	7	MARDO'	7.35
	7	ALTAMURA	7.43
	6	RUFFANO	8.03
	9	FOGGIA	8.86
	6	MOTTOLA	9.34
	6	VIESTE	9.56
	7	BITONTO	9.57
	6	FRUTIGLIANO	9.80
	6	PALO DEL COLLE	10.49
	5	MARTANO	10.97
	6	MONTERONI DI LECCE	11.21
	0	MELENDUGNO*	11.91
	7	COPERTINO	12.21
	6	TURI	13.66
	6	TAVIANO	13.87
	7	TRANI	14.39
	6	MARGHERITA DI SAVOIA	15.33
	6	APRICENA	15.75
	5	TRACALE	16.15
	5	LIZZANO	16.83
	5	SALICE SALENTINO	17.24
	5	S. MARZANO DI S. GIUSEPPE	17.24
	7	BISCESLIE	17.80
	6	INDICATTARO	18.46
	6	MAGLIE	18.64
	7	SAN GIOVANNI ROTONDO	18.78
	7	TRIGGIANO	18.78
	6	IOVINAZZO	18.96
	6	GIGIA DEL COLLE	19.26
	8	BARLETTA	19.55
	6	GALLIPOLI	19.55
	6	TRICASE	19.80
	6	CARNIANO	20.02
	6	CONVERSANO	20.47
	6	TORRE S. SUSANNA	21.15
	5	NOVOLI	21.64
	6	SAVA	21.74
	6	CAPURSO	23.83
BASILICATA	8	POTENZA	4.72
	6	AVIGLIANO	5.63
	5	MONTESCAGLIOSO	6.77
	6	PISTICCI	7.43
	6	POLICORO	11.35

AMMINISTRAZIONI COMUNALI-ESERCIZIO 1963

REGIONE	cl. dem. ogr. af.	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
	6	IRIONERO IN VULTURE	11.65
	5	MONTALBANO IONICO	11.86
	5	FERRANDINA	13.36
	6	VENOSA	18.92
CALABRIA	7	SAN GIOVANNI IN FIORE	1.09
	9	CATANZARO	1.83
	7	ACRI	1.89
	5	MESDRACA	2.29
	5	CAULONIA	3.68
	5	FILADELFIA	3.81
	6	PALMI	4.06
	5	PIZZO	5.22
	6	CASSANO ALLO IONIO	6.00
	6	CUTRO	7.76
	6	CIRO' MARINA	11.62
	6	CETRARO	11.87
	6	GIDIA TAURO	12.60
	5	BELVEDERE MARITTIMO	13.20
	7	VIG VALENTIA	14.40
	6	FOLISTENA	15.65
	6	BAGNARA CALABRA	18.07
SICILIA	6	TROINA	0.05
	6	LIPARI	0.44
	7	FAVARA	1.17
	6	CAMPOBELLO DI LICATA	1.21
	6	ACI CATENA	2.14
	6	RAVANUSA	2.30
	7	PIAZZA ARMERINA	3.64
	7	MISTERBIANCO	3.73
	6	FACECO	3.82
	7	VITTORIA	4.96
	7	CASTELVETRANO	4.98
	6	CASTELTERMINI	5.09
	5	CHIARAMONTE GULFI	5.12
	7	AGRIGENTO	5.19
	7	COMISO	5.41
	6	MAZZARINO	5.70
	7	ENNA	6.22
	6	NICOSIA	6.33
	6	TORTORICI	6.85
	7	GIARRE	6.96
	7	BAGHERIA	7.50
	8	TRAPANI	7.72

AMMINISTRAZIONI COMUNALI-ESERCIZIO 1983

REGIONE	cl. dem ogr af.	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
	7	MODICA	8.48
	7	PATERNO	10.15
	7	MILAZZO	10.43
	6	POZZALLO	11.44
	7	NISCEMI	11.47
	8	CALTANISSETTA	12.24
	7	CANICATTI	12.97
	6	ARAGONA	13.72
	5	TERRASINI	14.15
	6	FRANCAZZO	14.16
	6	CASTELLAMARE DEL GOLFO	14.47
	6	PIETRAFERRIA	14.99
	6	CORLEONE	15.16
	6	MENFI	17.14
	9	SIRACUSA	17.75
	8	RAGUSA	18.20
	7	LENTINI	19.24
	7	SCICLI	21.71
SARDEGNA	7	PORTO TORRES	4.57
	6	ORSO	6.06
	7	NUORO	8.37
	6	MACOMER	8.89
	6	SINNAI	9.42
	6	LA MADDALENA	11.19
	6	ASSEMINI	12.93
	7	OLBIA	13.85
	7	ORISTANO	19.78
	6	TEMPID PAUSANIA	21.72

Da rilevare, per quanto riguarda le amministrazioni comunali, che la percentuale maggiore di inadempienza (desumibile dal raffronto fra le riscontrate situazioni ed il totale degli enti compresi nelle varie regioni) porta a collocare al primo posto la Basilicata con il 64,29% di enti inadempienti; seguono l'Abruzzo (53,85%), la Puglia (45,38%), la Campania (45,08%), la Calabria (41,46%), il Lazio (34,92%), la Sicilia (31,50%), la Sardegna (31,25%), l'Umbria (26,32%), il Molise (25%), l'Emilia Romagna (20,45%), il Veneto (19,83%), la Toscana (17,20%), il Friuli Venezia Giulia (14,81%), la Liguria (13,33%), la Lombardia e le Marche (11,76%), il Trentino Alto Adige (9,09%), il Piemonte (6,58%). (4)

Il maggior numero di enti inadempienti é poi riscontrabile relativamente alle regioni meridionali e insulari, che globalmente rappresentano il 41,24% delle situazioni di inadempienze rispetto al 16,78% del Centro-Nord.

(4) Poco indicativa é la situazione della Valle d'Aosta che registra un solo ente superiore a 8.000 abitanti, peraltro inadempiente.

Per quanto riguarda le varie classi demografiche, va rilevato che l'inosservanza all'obbligo del limite di copertura presenta un andamento generalmente decrescente con l'aumentare della popolazione degli enti, ed invero il numero maggiore di inadempienze (160) é riscontrabile relativamente alla classe 7[^], mentre nelle classi successive il numero degli enti inadempienti é pari rispettivamente a 91, 14, 7, mentre 2 enti inadempienti appartengono alla 11[^] classe: Napoli (18,53%) e Roma (18,69%).

Tale andamento decrescente resta sostanzialmente confermato anche tenendo conto del numero degli enti presenti in ciascuna classe; le percentuali di inadempienza risultano infatti rispettivamente del 28,93% per la 7[^] classe, del 28,17% per la 8[^], del 20,58% per la 10[^], del 14,28% per la 11[^]. Unica eccezione é costituita dalla 9[^] classe, rispetto alla quale si é verificata una situazione di inadempienza pari al 29,7%, risultanza questa indubbiamente influenzata dalla presenza di una consistente inosservanza della copertura complessiva degli enti della Campania.

Da rilevare infine che 324 enti hanno realizzato una percentuale di copertura complessiva superiore al

40%. Di tali enti 231 appartengono alle regioni del Centro-Nord e 93 al Sud e isole. In particolare la Lombardia presenta il maggior numero di enti con una copertura complessiva superiore al 40% (n. 90 enti).

3.3 Risultati della gestione 1984. I risultati della gestione 1984 si riferiscono ad un campione di 577 enti. Considerato che la percentuale di copertura richiesta per il 1984 é pari al 27%, nell'ambito di tale campione rappresentativo é riscontrabile una situazione di inadempienza che interessa globalmente 192 amministrazioni comunali (5).

Le amministrazioni comunali, risultate inadempienti per l'esercizio 1984 al limite imposto della copertura complessiva, sono quelle di seguito elencate con l'indicazione delle rispettive percentuali di copertura.

(5) Non sussistono i dati per le amministrazioni provinciali.

REGIONE	ci. dem ogr af.	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
PIEMONTE	5	BUSCA	1.85
	6	CIRIÉ	24.81
	6	VOLPIANO	15.33
	7	FOSSANO	25.81
	7	RIVOLI	19.09
	7	BIELLA	19.03
VALLE D'AOSTA	7	AOSTA	12.22
LOMBARDIA	5	SESTO CALENDE	23.33
	6	GARLASCO	19.43
	0	VIRGILIG*	15.03
	5	CASTENEDOLO	12.10
	5	CURTATONE	9.25
	6	CARATE BRIANZA	25.65
	6	DARFO BOARIO TERME	24.80
	6	PALAZZOLO SULL'OGLIO	19.97
	6	VIMODRONE	19.49
	6	CASTIGLIONE DELLE STIVIERE	17.80
	5	FORTO MANTOVANO	15.68
	6	SERIATE	13.71
	6	SUZZARA	8.53
	5	MANDELLO DEL LARIO	4.40
	6	CASSANO MAGNAGO	20.44
	7	LUMEZZANE	10.39
VENETO	8	PAVIA	22.76
	5	CAMPOLONGO MAGGIORE	19.29
	5	CARBONERA	16.44
	5	QUINTO DI TREVISO	8.52
	5	CONTARINA	4.19
	5	TREBASELEGHE	0.79
	5	SPRESIANO	0.39
	6	MARTELLAGO	26.35
	6	PIAZZOLA SUL BRENTA	22.89
	6	PORTO TOLLE	22.63
	6	CADONEGHE	17.52
	6	MAROSTICA	17.25
	6	PAESE	17.14
	6	SONA	16.85
	6	ESTE	16.60
	6	SAN BONIFACIO	15.13
	6	MONSELICE	13.74
	6	ALBIGNASEGO	13.59

REGIONE	cl. demogr. af.	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
	6	ROBA'	10.23
	6	ROMANO D'EZZELINO	12.74
	6	VEDELAGO	11.38
	6	VILLORBA	10.81
	6	FONCADE	10.53
	6	SAN MARTINO DI LUPARI	10.26
	6	RUBANO	8.58
	6	SELVAZZANO DENTRO	2.82
	7	MOGLIANO VENETO	26.76
	7	SCHIO	16.30
FRIGULI	0	PASIAN DI PRATO	21.64
	6	CORDENONS	24.81
LIGURIA	6	LATISANA	6.30
	5	COGOLETO	18.99
	6	LERICI	21.80
	6	TAGGIA	18.62
	6	RECCO	13.10
EMILIA ROMAGNA	5	RUBIERA	26.17
	5	SAN PIETRO IN CASALE	26.02
	5	CONSELICE	24.82
	5	GAMBETTOLA	24.05
	5	LUZZARA	21.91
	5	MESOLA	20.42
	5	QUATTRO CASTELLA	14.26
	0	MONTECHIARUSOLO*	12.32
	6	SANT'ARCANGELO DI ROMAGNA	26.61
	6	SAVIGNANO SUL RUBICONE	26.60
	6	BUDRIO	22.99
	6	FIORENZUOLA D'ARDA	22.86
	6	CODIGORO	18.09
	6	CASALGRANDE	16.39
	6	RUSSI	15.39
	6	FIORANO MODENESE	14.74
	6	CASTEL SAN GIOVANNI	13.34
	6	CASTENASO	12.74
	6	GUASTALLA	9.09
	7	FORMIGINE	25.93
	7	CENTO	25.44
	7	SCANDIANO	19.90
	9	REGGIO EMILIA	25.33
TOSCANA	5	CHIUSI	24.70

REGIONE	cl. den. ogr. ef.	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
	6	SANSEPOLCRO	26.13
	6	CASTELFRANCO DI SOTTO	25.13
	6	CALENZANO	24.97
	6	GREVE IN CHIANTI	24.63
	6	FORTE DEI MARMI	23.78
	6	CASTELFIORENTINO	23.46
	6	MONSUMMANO TERME	19.98
	6	AGLIANA	17.46
	6	BARGA	17.37
	6	SERAVEZZA	14.66
	6	AULLA	11.78
	6	VOLTERRA	8.70
	7	FIOMBINO	24.53
	7	SCANDICCI	24.52
	7	CAMAIORE	23.65
	7	CECINA	19.85
	7	ROSIGNANO MARITTIMO	16.98
	7	CAPANNOI	13.13
	7	SAN GIULIANO TERME	8.80
	8	PISTOIA	26.44
	8	MASSA	19.64
	9	PRATO	21.36
	9	PISA	10.68
UMBRIA	5	SAN GIUSTINO	24.44
	7	NARNI	23.45
MARCHE	5	MONDOLFO	25.16
	7	FALCONARA MARITTIMA	24.99
LAZIO	0	CAVE	21.37
	5	SEGNI	8.71
	6	TARQUINIA	24.68
	6	GENZANO DI ROMA	23.59
	6	MONTE S. GIOVANNI CAMP.	12.48
	6	VETRALLA	12.33
	7	NETTUNO	20.25
	7	COLLEFERRO	19.46
	7	CECCANO	15.85
	6	PALESTRINA	12.33
ABRUZZO	6	GUARDIAGRELE	13.16
	7	VASTO	10.51
	7	SULMONA	2.97
CAMPANIA	5	SAN SEBASTIANO AL VESUVIO	20.30

REGIONE	cl. dem ogr af.	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
	5	TRECASE	20.76
	6	CICCIANO	12.87
	6	ISCHIA	12.08
	6	SORRENTO	3.91
	6	PROCIDA	2.82
	7	ACERRA	15.41
	7	GIUGLIANO IN CAMPANIA	9.89
	7	FRATTAMAGGIORE	5.57
	7	SOMMA VESUVIANA	3.87
	7	ARZANO	3.73
	8	SAN GIORGIO A CREMANO	23.80
	8	CASORIA	15.40
	8	FOZZUOLI	13.68
	8	CASTELLAMMARE DI STABIA	0.93
PUGLIA	5	SALICE SALENTINO	13.84
	5	ARADEO	12.88
	5	MARTANO	8.59
	5	S. MARZANO DI S. GIUSEPPE	3.66
	5	LIZZANELLO	0.01
	6	SAVA	23.66
	6	INDICATTARO	20.82
	6	MAGLIE	20.24
	6	ORIA	10.31
	6	PALAGIANO	4.11
	7	CEGLIE MESSAPICO	26.86
	7	TRANI	22.08
	7	CANDSA DI PUGLIA	21.85
	7	MODUGNO	20.84
	7	MESAGNE	20.03
	6	GIOIA DEL COLLE	18.74
	7	MANDURIA	2.42
	8	BRINDISI	11.72
	8	BARLETTA	7.28
BASILICATA	5	MONTALBANO IONICO	21.68
	5	FERRANDINA	13.50
	5	MONTESCAGLIOSO	12.56
	6	LAVELLO	24.81
	6	BERNALDA	22.73
	6	AVIGLIANO	16.76
	6	POLICORO	16.28
	6	PISTICCI	8.42

REGIONE	cl. dem. ogr. af.	DENOMINAZIONE ENTE	% DI PROVENTI SU IMPEGNI
	6	RIONERO IN VULTURE	8.01
	7	MATERA	26.05
CALABRIA	9	CATANZARO	14.34
SICILIA	5	BELMONTE MEZZAGNO	14.55
	6	TORTORICI	10.58
	5	CHIARAMONTE GULFI	8.14
	5	AGIRA	7.13
	6	MENFI	26.67
	6	PORTO EMPEDOCLE	26.30
	6	VALGUARNERA CAROPEPE	25.07
	6	ACI CATENA	21.54
	6	MILITELLO DI VAL CATANIA	21.01
	6	CAMPOBELLO DI MAZARA	17.08
	6	ARAGONA	15.83
	6	RAFFADALI	14.29
	6	CASTELLAMMARE DEL GOLFO	13.32
	6	CARINI	11.04
	6	RANDAZZO	9.77
	6	CASTELTERMINI	5.33
	6	RAVANUSA	1.35
	6	LIPARI	1.00
	6	CAMPOBELLO DI LICATA	0.22
	7	ENNA	10.08
	7	CANICATTI	9.98
	7	BAGHERIA	5.48
	7	GIARRE	3.73
	9	GELA	21.90
	8	MARSALA	17.89
SARDEGNA	6	SINNAI	16.11
	6	GUSPINI	6.40
	6	SCORSO	3.43
	7	PORTO TORRES	8.20

Anche per il 1984 i dati acquisiti permettono di evidenziare una situazione di inadempienza con un andamento decrescente man mano che si passa dalle classi demografiche inferiori a quelle superiori.

Per quanto riguarda il diverso grado di propensione riscontrabile per gli enti in relazione all'attivazione dei vari servizi a domanda individuale, per la gestione 1984 si é ritenuto di fare riferimento alle principali tipologie funzionali in cui é possibile raggruppare i servizi a domanda individuale: assistenziali, culturali e sportivi, ricreativi e turistici. Può allora rilevarsi che i servizi assistenziali si collocano al primo posto con la maggiore percentuale di presenze medie sul territorio nazionale. Seguono i servizi a carattere culturale e sportivo ed infine i servizi ricreativi e turistici.

Sulla base dei dati acquisiti é possibile constatare come la dimensione demografica degli enti sia particolarmente influente nel determinare la percentuale di attivazione dei servizi. Fino a 9.999 abitanti la gamma dei servizi a domanda individuale si presenta piuttosto ristretta, allargandosi man mano con percentuali sempre maggiori da 20.000 abitanti in su, fino a

raggiungere quasi il 100% nei grandi comuni con oltre 250.000 abitanti. L'andamento crescente delle percentuali é riscontrabile sia relativamente ai servizi culturali (pinacoteche, musei, teatri, palazzi dei congressi) che ai servizi di carattere sportivo (campi sportivi, piscine, palestre). Ugualmente crescenti, con l'aumentare della dimensione demografica, si presentano i servizi di carattere commerciale (mercati e fiere). Tali servizi sono per lo più presenti in percentuali minime negli enti con meno di 20.000 abitanti, mentre raggiungono percentuali assai elevate, sino al 100%, con il crescere della popolazione. Altra categoria con andamento costantemente crescente con l'aumentare dell'intensità demografica é quella dei servizi assistenziali (refezione e trasporto alunni, asili nido e assistenza agli anziani). Caratteristiche particolari presentano i servizi turistici, la cui diffusione va piuttosto correlata con la vocazione turistica degli enti che non con l'intensità demografica.

4. **Servizi culturali non istituzionalizzati:
l'effimero**

4.1 Premesse. L'assetto del bilancio degli enti locali prevede, nell'ambito del titolo I delle spese correnti, un'ultima "rubrica" della "Sezione istruzione e cultura" prevalentemente composta da capitoli i cui stanziamenti sono destinati a trasferimenti correnti, come evidenziato dalla categoria economica contrassegnata in codice.

Per le province si tratta della rubrica 205 "Altri interventi inerenti l'istruzione e la cultura" e per i comuni della rubrica 409 "servizi culturali diversi".

Gli oggetti dei singoli capitoli, che compongono le due anzidette rubriche, lasciano comprensibilmente intendere le modalità gestionali dei fondi ivi stanziati, destinati tutti a costituire "trasferimenti", cioè contributi, a favore di soggetti privati o enti.

Da qui deriva la particolare attenzione che organi di informazione, singoli cittadini e gli organi di controllo, pongono alle modalità con cui i fondi iscritti nelle due rubriche anzidette vengono gestiti.

La varietà di contenuti, consentita dall'ampiezza delle "rubriche" destinate a raccogliere tutti i capitoli con cui si finanziano i servizi culturali "non istituzionalizzati", determina, per chi deve esaminare le modalità di gestione dei fondi pubblici e valutare il buon andamento nell'attività amministrativa, la necessità di conoscere la complessità dei programmi sorretti con i contributi pubblici.

Dalla lettura dell'oggetto dei singoli capitoli esposto in bilancio ben poco è possibile dedurre; prevalentemente viene esposto che trattasi di "contributi alle spese per iniziative di promozione culturale", oppure "per la diffusione della cultura", o altrimenti "per spettacoli, manifestazioni popolari e folcloristiche" ecc..

Si tratta quindi di un settore dove l'organizzazione non è riservata all'ente pubblico, ma è demandata a soggetti terzi che ne hanno la disponibilità e la gestione. L'ente pubblico (provincia o comune) si riserva, quindi, soltanto di valutare la rispondenza e la qualità del prodotto proposto - prevalentemente uno spettacolo tutto da realizzare - al programma che l'ente pubblico avrebbe dovuto predisporre quanto meno per

precostituire un parametro di raffronto delle proposte avanzate da terzi.

Come é possibile constatare da quanto sopra esposto, si é in presenza di una modalit  gestionale che certamente solleva problematiche, stante che l'ente pubblico prefigura un suo ruolo di programmatore dello scenario delle attivit  in cui dovranno esattamente collocarsi le proposte da finanziare mediante contributi.

E' questa una modalit  di gestione non contestabile fino al momento in cui non si rende palese, per , che mancano sia i criteri generali in base ai quali si intende gestire, sia il programma d'insieme che si intende perseguire, peraltro necessario quale parametro per le scelte di volta in volta proposte.

Nella parte della relazione redatta lo scorso anno su questo argomento (volume II pag. 358 e seguenti) dovette darsi atto, appunto, che i criteri di massima per l'erogazione dei fondi destinati all'effimero non venivano prefissati dagli enti locali, e soltanto qualcuno di questi poteva indicare un "programma culturale" fatto approvare in consiglio.

La situazione di fatto non si é modificata relati-

vamente alla gestione dei fondi 1984 e, quindi, le osservazioni mosse nella relazione redatta lo scorso anno sui conti 1983 restano tutt'ora valide: gli assessorati alla cultura dei singoli enti continuano a riservarsi un ampio margine di discrezionalità nella gestione dei fondi destinati ai "servizi culturali diversi" o agli "altri interventi inerenti alla cultura".

L'argomentazione addotta da una amministrazione comunale - significativa per la rilevanza che il comune occupa per dimensioni, popolazione e grandi tradizioni culturali - a favore della discrezionalità dell'azione amministrativa é stata che: "predeterminando rigorosamente gli ipotizzati criteri, l'Amministrazione sarebbe potuta decadere nel ruolo di gestore di un vero e proprio dirigismo culturale".

No al "dirigismo culturale" potrebbe essere il nuovo slogan che fa da vessillo a quella corrente amministrativo-culturale, che rifiuta la "predeterminazione dei criteri oggettivi e soggettivi utili a connotare i beneficiari dei contributi", suggerita da questa Corte per una corretta attività amministrativa diretta a gestire fondi pubblici.

Certamente ogni ambito di gestione deve avere una sua dimensione e sarebbe reativo imporre alla cultura procedimenti rigidi, riservati ad altri settori dell'attività amministrativa. Tuttavia, una prefigurazione di regole generali, che non lascino ampio margine di discrezionalità agli organi preposti al settore, si rende opportuna ed a volte necessaria per impedire lo svolgersi di attività incontrollabili da chiunque, anche in sede politica dagli stessi consigli degli enti erogatori, a causa della mancanza di parametri di riferimento.

Un'attività programmatica e di predisposizione di criteri di massima, quale quella suggerita da questa Corte, può coesistere con il rifiuto del "dirigismo culturale", nel rispetto della autonomia e della libertà delle manifestazioni, anche a contenuto culturale.

4.2 Dinamica delle spese. Le modalità d'indagine sono state ampliate rispetto a quelle utilizzate lo scorso anno.

Il campione delle 24 città, allora utilizzato, è stato mantenuto per verificare la dinamica degli stan-

ziamenti.

E' stato però allargato il quadro dell'indagine introducendo nuovi elementi.

Province:

- a) dati riguardanti l'universo delle province suddivise nelle pertinenti 4 classi demografiche;
- b) dati a raffronto 1983-1984 relativi ad un campione conforme di 58 province.

Comuni:

- aa) dati 1983 riguardanti 1.217 comuni suddivisi in 7 classi demografiche;
- bb) dati a raffronto 1983-1984 relativi ad un campione conforme di 577 comuni;
- cc) prospetti a raffronto 1983-1984 del campione comprendente le più importanti città (capoluoghi di regione o di province autonome, nonché i comuni superiori a 299mila abitanti).

(Milioni di lire)

Prospetto A

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI - ESERCIZIO 1983 -				
Altri interventi inerenti l'istruzione e la cultura				
Classe	PARTE CORRENTE Rubrica 205		CONTO CAPITALE Rubrica 205	
	Impegni	pagamenti	impegni	pagamenti
I	21.561	20.425	2.324	803
II	29.164	25.046	1.317	1.081
III	111.616	96.125	4.538	3.855
IV	45.041	43.534	3.205	1.178
Totale	207.382	185.130	11.384	6.917

(Milioni di lire)

Prospetto B

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI ESERCIZI 1983-1984 58 enti a raffronto						
Altri interventi inerenti l'istruzione e la cultura						
Titolo I - Rubrica 205 - Parte corrente						
CLASSE	Impegni			Pagamenti		
	1	2	%	3	4	%
	31.12.83	31.12.84	2/1	31.12.83	31.12.84	4/3
I	18.733	24.015	28,20	17.912	20.785	16,04
II	12.835	14.610	13,83	10.958	14.323	30,71
III	47.045	57.667	22,58	46.333	51.249	10,61
IV	26.343	35.468	34,64	24.370	31.781	30,41
Totale	105.006	131.760	25,48	99.573	118.139	18,65

(Milioni di lire)

Prospetto C

AMMINISTRAZIONI COMUNALI - ESERCIZIO 1983 -				
Classe	Servizi culturali diversi			
	PARTE CORRENTE Tit. I - Rubrica 205		CONTO CAPITALE Tit. II - Rubrica 205	
	Impegni	pagamenti	impegni	pagamenti
V	4.477	4.098	2.491	1.156
VI	21.960	19.802	6.519	2.952
VII	46.990	41.225	17.737	7.091
VIII	36.594	32.238	3.481	2.797
IX	67.688	60.269	20.816	7.108
X	49.986	46.432	10.070	5.046
XI	68.462	59.275	11.216	11.138
Totale	296.158	263.339	72.328	37.288

(Milioni di lire)

Prospetto D

AMMINISTRAZIONI COMUNALI ESERCIZI 1983-1984 577 enti a raffronto						
	Servizi culturali diversi					
	Titolo I - Rubrica 409 - Parte corrente					
	Impegni			Pagamenti		
CLASSE	1 31.12.83	2 31.12.84	% 2/1	3 31.12.83	4 31.12.84	% 4/3
V	2.981	3.642	22,17	2.797	3.319	18,66
VI	11.099	13.344	20,23	10.310	12.051	16,89
VII	18.913	27.246	44,06	17.047	23.954	40,52
VIII	17.568	19.790	12,65	15.249	18.379	20,53
IX	51.940	63.538	22,33	46.829	56.370	20,37
X	42.480	49.632	18,84	39.758	46.254	16,34
XI	24.176	33.801	39,81	24.332	30.662	26,02
TOTALE	169.156	210.990	24,73	156.322	190.990	22,18

Comuni appartenenti alla 11[^] e 10[^] classe demografica e comuni capoluogo di regione o province autonome

Prospetto E

COMUNI	SPESE TITOLO I			
	COMPETENZA - IMPEGNI			CASSA TOTALE
	1 R. 409	2 Sez. 4 [^]	3 % 1/2	4 R. 409
TORINO	19.803	250.205	7,91	17.586
AOSTA	47	4.082	1,15	41
BOLZANO	1.316	13.328	9,87	1.378
TRENTO *	=	=	=	=
MILANO	17.909	337.450	5,31	18.205
TRIESTE	899	30.313	8,98	720
VENEZIA	14.543	74.810	19,44	12.213
VERONA	2.783	39.587	7,03	1.732
GENOVA	9.227	118.310	7,80	8.137
BOLOGNA	6.557	109.501	5,99	5.600
FIRENZE	9.029	104.225	8,66	6.044
PERUGIA	4.421	13.731	32,20	1.706
ANCONA	719	8.278	8,69	753
ROMA	23.986	358.357	6,69	21.653
L'AQUILA	1.833	12.066	15,19	980
CAMPOBASSO	252	4.719	5,34	257
NAPOLI	=	=	=	=
BARI	2.165	42.230	5,13	1.371
POTENZA	820	12.910	6,35	628
CATANZARO	1.635	16.346	10,00	1.082
PALERMO *	=	=	=	=
CATANIA *	=	=	=	=
MESSINA	4.797	21.332	22,49	3.273
CAGLIARI *	=	=	=	=
TOTALE	122.741	1.571.780	=	103.359

* Conti non pervenuti

Il dato globale riferito al 1983, concernente sia le province che i comuni (prospetti A e C), conferma le ipotesi fatte lo scorso anno sul campione di 24 città.

L'ammontare totale degli impegni assunti dai comuni più importanti, presi a campione e riportati a pag. 365 del volume II della Relazione redatta nel 1985, corrisponde (effettuate le dovute depurazioni) alla somma degli impegni assunti dai comuni delle classi demografiche 10[^] e 11[^] aggregati nel prospetto E della presente relazione e, quindi, conferma la validità delle proiezioni ipotizzate.

Forse bisogna ridimensionare il convincimento, avanzato per ipotesi lo scorso anno, che i comuni di maggiori dimensioni assorbano, rispetto agli altri comuni, una fetta percentualmente più consistente di risorse da investire per gli interventi culturali non istituzionalizzati. Disponendo oggi di dati più estesi con aggregazioni per classi demografiche, può vedersi che la percentuale di spesa per singolo abitante non si sposta granché tra piccoli e grandi comuni.

L'esigenza di sostenere "festivals", manifestazioni culturali e promozionali è sentita in modo diffuso. Per le province non era stato fornito lo scorso anno alcun

dato, per cui con il prospetto A' si colma la carenza, esponendo dati aggregati per classi demografiche dei fondi impegnati e pagati da tutte le province nel corso dell'anno 1983, sia di parte corrente che in conto capitale.

Gli impegni assunti dalle province nella parte corrente ammontano a 207.382 milioni, e tale cifra va vista in correlazione a quella esposta nel prospetto C, dove si evidenzia che i comuni, sempre per la parte corrente, hanno impegnato nell'anno 1983 296.158 milioni.

Si è rimarcato negli anni precedenti che comuni e province concorrono spesso a sorreggere le stesse manifestazioni culturali, duplicando gli interventi. Se tale ipotesi non è priva di fondamento - né del resto sembra finora smentita -, bisogna tener conto che si tratta complessivamente di circa 500 miliardi indirizzati all'effimero.

Purtroppo, non è possibile confermare con dati aggregati l'assunto delle duplicazioni di interventi che si verificano nel settore, essendo mancato fino a questo momento un quadro d'insieme dei piani e programmi culturali da realizzare. Dai conti consuntivi emergono dati riferibili a singoli interventi, e le indicazioni rica-

vabili dall'oggetto dei singoli capitoli sono non sempre puntuali e richiedono raffronti con dati analoghi emergenti da conti paralleli. Soltanto l'aggregazione per province, nell'ambito regionale, per il raffronto quindi tra interventi provinciali e quelli dei singoli comuni, potrà mostrare l'effettiva quantificazione degli interventi confluenti; cosa, questa, che più facilmente potrà essere fatta negli anni venturi, stante il migliorato assetto dei supporti elettronici.

4.3 Considerazioni conclusive. I dati oggi disponibili ed esposti in particolare nei prospetti B, D ed E consentono di verificare la dinamica degli impegni e dei pagamenti negli anni 1983 e 1984.

Province

L'indagine é fatta su campione ed evidenzia che su 58 province messe a raffronto negli anni 1983 e 1984 gli impegni assunti nel secondo anno di riferimento aumentano del 25,48% rispetto all'anno precedente, mentre i pagamenti crescono del 18,65%.

Comuni

Dal prospetto D é possibile ricavare che il totale dei fondi impegnati e pagati da 577 comuni nell'anno 1984, cresce rispetto all'anno precedente, rispettivamente, del 24,73% e 22,18%. Per i comuni, in particolare, é stato possibile effettuare una seconda verifica del tasso di incremento, utilizzando i dati del prospetto E raffrontabili con quelli del prospetto analogo riportato a pag. 365 del II volume della relazione dello scorso anno. Escluso quindi Catanzaro, che non é presente in entrambi i prospetti, la percentuale d'incremento é del 16,19% in termini di impegni e del 12,03% per i pagamenti.

Nell'anno 1984, il tasso programmato d'inflazione doveva esser contenuto nel limite del 10% ed é da supporre che tale limite necessitava di un rispetto percentuale, sia in termini di impegni che di pagamenti.

Si é potuto invece constatare dai dati aggregati per classi demografiche, sia riferiti alle province (prospetto B), sia riferiti ai comuni (prospetto D), che l'aumento percentuale delle spese culturali non si è riusciti a contenerlo nei previsti limiti del 10%.

Il risultato migliore - come si può verificare confrontando il totale degli anni 1983 e 1984 - risulta dalle cifre di cassa dei 24 comuni presi a campione (prospetto E1), dove può rilevarsi un aumento percentuale al 12,03%.

Ciò dimostra che nell'anno 1984 gli enti locali - in un settore che pure poteva prestarsi ad un contenimento della spesa stante la non rigidità del comparto - non hanno ritenuto di rispettare gli indirizzi di politica governativa che erano stati posti nell'interesse della collettività nazionale; c'era da attendersi una piena adesione da parte degli enti locali, pure nell'esercizio di attività e scelte autonome, agli indirizzi economici governativi diretti a tutelare preminenti interessi nazionali volti al contenimento dell'inflazione.

Prospetto E1

SPESE TITOLO I						
COMPETENZA - IMPEGNI				CASSA TOTALE		
COMUNI	1 R. 409 1983	2 Sez. 4 [^] 1984	3 % 1/2	4 R. 409 1983	5 R. 409 1984	5/4
TORINO	14.419	19.803	+37,34	14.582	17.586	-20,60
AOSTA	31	47	+51,61	18	41	-127,78
BOLZANO	1.127	1.316	+16,77	925	1.378	+48,97
TRENTO *	=	=	=	=	=	=
MILANO	19.891	17.909	-9,96	15.320	18.205	+18,83
TRIESTE	882	899	+1,93	729	720	-1,23
VENEZIA	12.155	14.543	+19,65	11.168	12.213	+9,36
VERONA	2.249	2.783	+23,74	1.999	1.732	-13,36
GENOVA	9.757	9.227	-5,43	9.749	8.137	-16,54
BOLOGNA	4.840	6.557	+35,48	4.389	5.600	+27,59
FIRENZE	8.235	9.029	+9,64	6.954	6.044	-13,09
PERUGIA	3.596	4.421	+22,20	2.834	1.706	-39,80
ANCONA	756	719	-4,89	638	753	+18,03
ROMA	19.052	23.986	+25,90	15.401	21.653	+40,59
L'AQUILA	1.381	1.833	+32,73	1.266	980	-22,59
CAMPOBASSO	144	252	+75,00	109	257	+135,78
NAPOLI	=	=	=	=	=	=
BARI	1.647	2.165	+31,45	939	1.371	+46,01
POTENZA	453	820	+81,02	534	628	+17,60
PALERMO *	=	=	=	=	=	=
CATANIA *	=	=	=	=	=	=
MESSINA	3.612	4.797	+32,81	3.737	3.273	-12,42
CAGLIARI *	=	=	=	=	=	=
TOTALE	104.227	121.106	+16,19	91.291	102.277	+12,03

Nel prospetto E1 vengono posti a raffronto e poi in termini percentuali i dati concernenti la dinamica delle spese risultanti dagli enti presi a campione.

5. **Programmi straordinari di edilizia abitativa**
(Legge 15 febbraio 1980, n. 25 e legge 25 marzo
1982, n. 94)

Veniva evidenziato nella relazione redatta lo scorso anno che il "problema casa", inteso quale fabbisogno di abitazioni ad uso civile da reperire, costruire e redistribuire tra i cittadini, aveva indotto i comuni a dotarsi di una specifica organizzazione tecnico-amministrativa, che, affiancando quelle tradizionalmente competenti nei settori di edilizia civile pubblica, nonché nella programmazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, consentisse in breve tempo di realizzare il programma straordinario, previsto dal decreto legge n. 629 del 15 dicembre 1979, convertito con modificazioni nella legge 15 febbraio 1980, n. 25.

Integrazioni quantitative in termini di procedure da seguire erano state introdotte con il decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1982, n. 94.

Il CIPE fissava, con deliberazione 22 febbraio 1980, le "finalità del programma", enunciando che "sco-

po del programma straordinario per la costruzione di alloggi di tipo economico da cedersi in locazione da parte dei comuni è quello di contribuire alla piena attuazione della legge 27 luglio 1978, n. 392, sull'equo canone, incrementando l'offerta di alloggi in affitto...".

Lo stesso CIPE individuava quindi 28 comuni particolarmente soggetti a tensioni sociali a causa della situazione di elevato numero di sfratti ("aree calde") e stabiliva la quantificazione dell'importo di 1.000 miliardi in base a cui la Cassa depositi e prestiti era autorizzata a concedere mutui.

Nel 1982 il legislatore - che ormai ai sensi dell'art. 128 della Costituzione ha ritenuto di individuare negli enti locali i soggetti più idonei all'attuazione dei programmi straordinari di edilizia abitativa - con la legge 25 marzo 1982, n. 94, demandava al CER di ripartire nel biennio 1982-1983 tra i comuni ed i consorzi di comuni, appositamente costituiti nell'ambito di aree metropolitane individuate dallo stesso Comitato, la somma di lire 1.400 miliardi per la realizzazione, anche a mezzo di concessioni, di programmi straordinari di edilizia abitativa.

La relazione redatta lo scorso anno era finalizzata ad un approccio di conoscenza dello stato di attuazione dei programmi di edilizia abitativa e supposeva, comunque, la prosecuzione dell'indagine in uno o più anni successivi.

Per l'anno 1984 le modalità dell'indagine hanno inteso perseguire un duplice scopo:

- a) raccogliere ed elaborare i dati concernenti tutti i comuni soggetti a presentazione del conto ai sensi dell'art.13 della legge n.51 del 1981 mediante aggregazioni a livello regionale, per completare in tal modo le quantificazioni riferite all'anno 1983, con esposizione di tutti i pagamenti effettuati;
- b) aggiornare per i 28 comuni delle "aree calde" le quantificazioni degli impegni nell'anno 1984, onde consentire il raffronto per singolo ente dell'evoluzione in cifre dei programmi attuati.

Per quanto concerne i dati dei pagamenti effettuati al termine dell'anno 1983, si è proceduto ad una aggregazione per regioni.

Il prospetto appresso inserito indica alla colonna A i pagamenti effettuati da tutti i comuni sog-

getti a presentazione del conto, ai sensi dell'art. 13 sopramenzionato, mentre nella colonna B appaiono esposte le cifre dei pagamenti effettuati dai comuni appartenenti alle "aree calde".

Viene, quindi, data una cifra differenziale tra i pagamenti riferiti all'ambito regionale e i pagamenti effettuati dalle città capoluogo di regione.

L'indagine ha compreso sia le spese di parte corrente che quelle in conto capitale.

Le cifre ricadenti nella parte corrente (Titolo I - Rubrica 501 -) comprendono spese di contenuto molto vario, quali: le manutenzioni ordinarie, le locazioni di immobili adibiti ad abitazione, le rette alberghiere per gli sfrattati, oltre a sussidi e contributi a vario titolo.

I dati concernenti il conto capitale comprendono quantificazioni di effettivi investimenti (Titolo II - Rubrica 501 -) riferibili alla costruzione di nuovi alloggi, all'acquisto di nuovi alloggi già costruiti, oppure al recupero di alloggi degradati (anche eventualmente da acquistare e quindi recuperare).

Si tenga conto che l'art. 7 della legge 15 febbraio 1982, n. 25, destinava la somma di lire 400 miliardi

all'acquisto, da parte dei comuni con popolazione superiore a 350.000 abitanti, di alloggi liberi, già costruiti o in corso di costruzione.

Per il disposto dell'art. 2 della legge n. 94 del 1982 sono state modificate le modalità d'intervento riferite ai "programmi straordinari di edilizia abitativa" e si è stabilito di assegnare ai comuni la somma complessiva di 1.400 miliardi.

I comuni possono utilizzare non oltre il 20 per cento delle somme loro assegnate per l'acquisto di alloggi, anche degradati da recuperare.

R E G I O N I	SPESE CORRENTI			SPESE IN CONTO CAPITALE		
	Rubrica 501	Rubrica 501	A-B	Rubrica 501	Rubrica 501	D-E
	Totale reg.le	capo- luogo	Totale rettif.	Totale reg.le	capo- luogo	Totale rettif.
	A	B	C	D	E	F
PIEMONTE	15.573	13.433	2.140	30.808	12.911	17.897
VALLE D'AOSTA	131	131	0	1.248	1.248	0
LOMBARDIA	44.427	30.464	13.963	109.352	48.659	60.693
TRENTINO A. A.	676	136	540	7.582	1.339	6.243
VENETO (6)	13.029	9.378	3.651	54.099	31.705	22.394
FRIULI V.G.	2.306	1.592	714	15.823	11.370	4.453
LIGURIA	11.245	10.060	1.185	40.649	35.822	4.827
EMILIA ROMAGNA	14.968	4.089	10.879	65.205	4.056	61.149
TOSCANA	11.814	4.206	7.608	47.528	21.076	26.452
UMBRIA	1.783	530	1.253	6.999	3.534	3.465
MARCHE	1.591	479	1.112	15.547	4.154	11.393
LAZIO	45.107	43.796	1.311	67.336	58.081	9.255
ABRUZZO	1.677	843	834	13.746	1.953	11.793
MOLISE	385	385	0	2.023	2.033	-10
CAMPANIA	8.275	4.193	4.082	92.184	27.140	65.044
PUGLIA	9.342	2.381	6.961	45.394	11.512	33.882
BASILICATA	429	404	25	8.554	722	7.832
CALABRIA	2.969	1.966	1.003	2.207	631	1.576
SICILIA	11.346	7.212	4.134	63.177	55.066	8.111
SARDEGNA	531	383	148	5.669	1.185	4.484
TOTALE NAZIONALE	197.604	136.061	61.543	695.130	334.197	360.933

(6) Disaggregazioni:

Veneto: Le città comprese nella medesima classe sono tre: Venezia, Padova, Verona, che concorrono a formare la cifra delle colonne B ed E. I pagamenti imputabili a Venezia ammontano, rispettivamente, a lire 4.832 milioni e 24.185 milioni.

Gli investimenti, come è possibile constatare dalle cifre differenziali (vedere prospetto pagina precedente), avvengono in misura prevalente nelle città capoluogo di regione. Peraltro il fenomeno dell'intervento comunale nel campo delle abitazioni tende ad allargarsi anche ai centri minori. In termini percentuali tutti i comuni diversi da quelli capoluogo erogano insieme il 31,14% delle somme stanziare nella Rubrica 501 delle spese correnti ed il 51,92% nella Rubrica 501 delle spese per investimenti. La tendenza qui analizzata si riferisce, come detto prima, ad un dato base 1983, utilizzabile peraltro come parametro di raffronto delle tendenze evolutive nelle contabilità degli anni successivi a partire dal 1984 (di cui si riportano nelle pagine seguenti i dati parziali ora disponibili).

Si tenga conto che il legislatore, a partire dall'anno 1984, di fronte al dilagare del fenomeno degli sfratti, ha allargato il numero delle città definite "aree calde": volendo svolgere un programma di analisi attraverso più anni consecutivi, si dovrà tener conto dei dati regionali e di quello nazionale riportati nel precedente prospetto.

Il CER, secondo i dati pubblicati nel bollettino

n.55 del 30 aprile 1985, ha riportato le somme nel modo seguente, sulla base dei programmi predisposti dai comuni, così destinandole:

1.142.024.575.400	alla costruz. di	16.492	nuovi alloggi
152.734.979.600	all'acquisto di	1.844	nuovi alloggi
75.402.861.000	al recupero di	1.972	alloggi
23.957.584.000	all'acquisto di	1.052	alloggi degra dati

1.394.120.000.000 totale impegni effettuati dal Ministero LL.PP.

L'oggetto dell'indagine appare predeterminato dalla necessità di verificare a consuntivo i dati esposti nei programmi, sulla base dei quali è avvenuta la ripartizione dei fondi.

Ai 28 comuni definiti "aree calde" è stato inviato, tra l'altro, un piccolo questionario contenente quattro quesiti così formulati:

1. elementi illustrativi sullo stato di attuazione dei programmi straordinari per l'edilizia abitativa;
2. il numero dei beneficiari delle assegnazioni degli alloggi realizzati direttamente dal comune;
3. il numero degli alloggi acquistati direttamente sul

mercato nel corso dell'anno 1984 e nello stesso anno assegnati;

4. i proventi per l'assegnazione degli alloggi nell'anno 1984.

Emerge quale primo dato che, su 28 comuni, 13 non hanno fatto pervenire, in tempo utile per redigere la presente relazione, la risposta al quesito loro posto in data 22 febbraio 1986. Nel prospetto riportato nella pagina seguente sono indicati i risultati dell'indagine, da cui si evince che l'acquisto di immobili già costruiti non è risultato facile da praticare. Le cause di tali difficoltà non sono state esternate dai comuni, i quali, comunque, hanno mostrato preferenza per l'acquisto di blocchi di alloggi: nell'impossibilità di seguire un tale indirizzo hanno ritenuto più opportuno il ricorso alla costruzione mediante appalto.

(Milioni di lire)

Prospetto A

COMUNI	PROGRAMMA LEGGE 25/80 COMPLETATO	PROGRAMMA LEGGE 94/82 COMPLETATO	ALLOGGI ASSEGNATI L. 25/80	ALLOGGI ASSEGNATI L. 94/82	PROVENTI ALLOGGI ASSEGNATI
AOSTA	si	no	-	-	-
TORINO	si	parziale	2.546	246	=
MILANO					
TRENTO	parziale	parziale	53	-	23
BOLZANO					=
TRIESTE	parziale	parziale	58	29 (*)	=
GENOVA	parziale	parziale	1.665	-	310
VENEZIA					
PADOVA					
VERONA	si	parziale	334	17 (*)	562
BOLOGNA	si	parziale	1.221	566	1.673
FIRENZE	si	parziale	20	-	83
PISA					
LIVORNO	si	parziale	160	-	155
ANCONA	si	parziale	273	-	227
PESCARA	si	parziale	320	-	533
PERUGIA	si	parziale	132	18 (*)	-
ROMA	si	parziale	294	-	232
NAPOLI					
CAMPOBASSO					
POTENZA	si	parziale	150	-	33
BARI	si	parziale	-	-	da defin.
TARANTO					
R.CALABRIA					
PALERMO					
CATANIA					
SIRACUSA					
CAGLIARI					

(*) Acquistati. Bologna ha acquistato 316 alloggi con i fondi della legge n.25/1980 e 85 con quelli della 94/82.

Il programma edilizio iniziato nell'anno 1983, in attuazione della legge n. 94 del 1982, non aveva trovato ancora compimento alla fine dell'anno 1984, e può ricavarsi dal testo delle risposte fornite (per lo più datate aprile o maggio 1986) che ancora i programmi sono in corso di attuazione, per cui non è immaginabile che a brevissimo termine gli alloggi realizzati con i fondi della legge n. 94 del 1982 possano essere assegnati e quindi, soddisfare le esigenze di quanti, sfrattati, sono in attesa di risolvere il problema dell'abitazione.

Tutte le amministrazioni comunali interpellate hanno fornito risposte positive per quanto concerne il programma avviato dalla legge n. 25 del 1980. Come si evidenzia dal prospetto riportato nella pagina che precede, soltanto in tre comuni deve essere ancora completato detto programma, ma anche nei tre casi specifici (Trento, Trieste e Genova) si erano già verificate nel corso dell'anno 1984 le assegnazioni degli alloggi in quell'anno completati. La procedura di assegnazione agli aventi diritto non sempre appare agevole.

L'amministrazione comunale di Roma, ad esempio, pur avendo realizzato, alla fine del 1984, n. 3.999 al-

loggi in base all'art. 8 della legge n. 25 del 1980, ne ha assegnati, nel corso dell'84, n. 294. Il comune di Roma ha integrato con fondi propri (56.210 milioni) i finanziamenti statali (217.900 milioni) destinati al piano anzidetto.

Per quanto concerne, infine, alcuni comuni, quali in particolare Napoli, Reggio Calabria, Palermo, Catania e Cagliari, nulla può riferirsi circa lo stato di attuazione dei programmi, che avrebbero dovuto realizzare in materia edilizia, stante la circostanza che non sono pervenute le risposte ai quesiti, come del resto non erano pervenute in tempo lo scorso anno.

Da altre fonti (CER) si è potuta ricavare la lenta attuazione dei programmi abitativi da parte dei comuni sopraindicati. Ciò conferma che anche il non invio di risposte ai quesiti proposti si rivela in alcuni casi, se non un dato, almeno un indice, che in questo caso non è certo di alta efficienza gestionale.

(Milioni di lire)

Prospetto B

- ESERCIZIO 1984 - ACCERTAMENTI		
COMUNI	TIT. IV 428 proventi Bucalossi competenza TIT. I 501	TIT. IV 42-501 Trasferimenti da enti diversi comp. + res.
AOSTA	15	287
TORINO	5.350	26.001
MILANO	1.352	240.976
TRENTO *		
BOLZANO	1.078	-
TRIESTE	-	24.660
GENOVA	5.994	123.021
VENEZIA	2.709	3.722
PADOVA	-	443
VERONA	5.996	10.090
BOLOGNA	3.792	25.530
FIRENZE	2.381	32.191
PISA	217	4.302
LIVORNO	3.276	-
ANCONA	1.264	-
PESCARA	1.290	13.672
PERUGIA	3.420	4.369
ROMA	16.354	147.437
NAPOLI *		
CAMPOBASSO	793	5.555
POTENZA	-	2.500
BARI	19	5.469
TARANTO *		
R. CALABRIA	-	-
PALERMO *		
CATANIA *		
SIRACUSA *		
CAGLIARI *		

* Conti non pervenuti.

(Milioni di lire)

Prospetto C

- ESERCIZIO 1984 - IMPEGNI (competenza + residui)		
COMUNI	TIT. I 501	TIT. II 501
AOSTA	298	1.895
TORINO	22.263	100.084
MILANO	68.778	439.501
TRENTO *		
BOLZANO	170	4.727
TRIESTE	2.020	60.659
GENOVA	13.494	194.831
VENEZIA	13.146	42.926
PADOVA	1.825	25.048
VERONA	7.976	36.717
BOLOGNA	8.474	59.944
FIRENZE	6.090	80.229
PISA	1.308	10.003
LIVORNO	1.467	14.684
ANCONA	602	20.161
PESCARA	1.669	38.395
PERUGIA	821	24.933
ROMA	57.595	547.791
NAPOLI *		
CAMPOBASSO	148	9.322
POTENZA	1.048	36.164
BARI	3.909	80.363
TARANTO *		
R.CALABRIA	2.391	6.039
PALERMO *		
CATANIA *		
SIRACUSA *		
CAGLIARI *		

* Conti non pervenuti.

Negli accertamenti riportati nel loro ammontare in milioni nel prospetto B, sono ricompresi anche i proventi derivanti dalle concessioni edilizie (legge Bucalossi), in quanto anch'essi destinati a realizzazioni urbanistiche propedeutiche a quelle edilizie. Con tali fondi, infatti, vengono effettuate opere di urbanizzazione primaria e secondaria assolutamente necessarie per il successivo sviluppo edilizio.

L'ammontare dei proventi derivanti dalle concessioni edilizie diviene anche un indice per valutare sia l'espansione del fenomeno urbanistico nelle singole città, sia un indice di capacità gestionale ad acquisire proventi propri dell'amministrazione comunale.

Nella seconda colonna del prospetto B sono invece esposti i dati dei trasferimenti "accertati" nell'anno 1984 per fondi da destinare all'edilizia abitativa. I trasferimenti sono prevalentemente statali, ma non mancano casi di trasferimenti regionali.

Il prospetto C espone i dati degli "impegni" assunti dalle singole amministrazioni a fronte dei programmi avviati, ricadenti contabilmente nell'ambito del titolo II, rubrica 501 (spese in conto capitale), mentre in corrispondenza (nella prima colonna) sono espo-

sti i dati riguardanti le spese correnti sostenute da ciascun comune (titolo I - rubrica 501 -) per manutenzioni ordinarie di alloggi o per pagamento di ricovero agli sfrattati ed ai senza tetto.

Dai dati desumibili dal bilancio della Cassa DD.PP. si ottiene un quadro confermativo della situazione esposta sopra, ed è possibile ricavare elementi integrativi di conoscenza relativamente a quelle amministrazioni comunali che non hanno fatto pervenire per tempo le risposte ai quesiti loro rivolti.

I dati riguardano il programma di cui all'art. 8 della legge n. 25 del 1980, e gli stanziamenti indicati si riferiscono al 31 dicembre 1984.

La terza colonna del prospetto D (totale somme erogate) evidenzia lo stato di attuazione dei programmi in termini di pagamenti effettuati per stati di avanzamento lavori.

Al 31 dicembre 1984 nessun programma risultava definito anche se per qualche comune la parte residua si mostra veramente esigua.

(Milioni di lire)

Prospetto D

COMUNI	Somme assegnate dal CIPE	Totale somme assegnate	Totale somme erogate	Totale somme Residue
AOSTA	2.500	2.500	2.359	141
TORINO	85.000	85.000	82.553	2.447
MILANO	55.000	57.898	54.872	3.026
TRENTO	2.500	2.500	375	2.125
BOLZANO	2.500	3.384	3.239	145
TRIESTE	5.000	5.000	3.061	1.939
GENOVA	65.000	70.753	68.449	2.304
VENEZIA	20.000	30.991	24.103	6.888
PADOVA	10.000	10.000	9.801	199
VERONA	10.000	12.657	10.944	1.713
BOLOGNA	40.000	40.521	40.424	97
FIRENZE	40.000	41.398	34.241	7.148
PISA	5.000	6.900	6.834	66
LIVORNO	5.000	5.000	4.982	18
ANCONA	10.000	11.392	11.192	200
PESCARA	10.000	10.762	10.357	405
PERUGIA	5.000	5.000	4.957	43
ROMA	175.000	217.900	205.385	12.515
NAPOLI	120.000	120.000	57.370	62.630
CAMPOBASSO	2.500	2.500	2.393	107
POTENZA	5.000	5.000	4.843	157
BARI	60.000	64.059	62.647	1.412
TARANTO	40.000	43.260	43.049	211
R.CALABRIA	20.000	32.595	14.289	18.306
PALERMO	75.000	84.825	69.433	15.392
CATANIA	50.000	50.000	43.947	6.053
SIRACUSA	20.000	20.000	19.936	64
CAGLIARI	20.000	20.000	16.168	3.832
TOTALE	960.000	1.061.786	912.203	149.583
CIMEP	40.000	45.115	40.560	4.555
TOTALE	1.000.000	1.106.901	952.763	154.138

Dati ricavati dalle contabilità della Cassa DD.PP.

6. Gestione delle aziende di trasporto

E' noto che l'art. 6 della legge n. 151 del 1981, ai punti a) e b) stabilisce, tra l'altro, che le regioni determinano annualmente: a) "il costo economico standardizzato del servizio, con riferimento a criteri e parametri di rigorosa ed efficiente gestione"; b) " i ricavi presunti del traffico derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla Regione, con il concorso degli enti locali interessati".

La situazione finanziaria delle aziende dei trasporti nel 1984 si presentava incerta in rapporto alle previsioni di cui al D.L. n. 70 del 1984, successivamente convertito nella legge n. 219 del 12 giugno 1984, che di fatto ha bloccato le tariffe, e in rapporto agli effetti negativi prodotti dai disavanzi residui non coperti dal fondo nazionale trasporti negli anni 1982/83.

Nonostante la possibilità di incrementare il F.N.T. 1984 di un contributo integrativo del 10%, i bilanci di previsione delle aziende continuavano a presentare consistenti disavanzi residui. Vero é che l'art. 7, ultimo comma, della legge finanziaria 1984

(n. 730 del 1983) poneva gli ulteriori residui disavanzi a carico delle regioni, ma queste, avendo sul punto sollevato ricorso alla Corte costituzionale, rifiutavano di riconoscere a proprio carico tali disavanzi, in attesa della decisione della Corte stessa.

Da una prima stima dei bilanci di previsione 1984 é risultato che il disavanzo complessivo ammonterebbe a circa 3.800 miliardi, di cui solo 3.245 miliardi coperti dai contributi di esercizio del F.N.T. 1984 e dai contributi integrativi del 10% di cui all'art. 7 - 9° co.- della legge finanziaria 1984 (2.950 miliardi + 295 miliardi).

Rimarrebbero da finanziare, per il 1984, oltre 550 miliardi, oltre a quelli relativi agli anni 1982/83, che dovrebbero ammontare ad oltre 700 miliardi. Le regioni, d'altra parte, hanno approvato disposizioni di legge regionale concernenti o provvedimenti organici generali disciplinanti il trasporto pubblico nell'ambito regionale, o solo l'erogazione di contributi di esercizio in base anche alla determinazione di costi standardizzati, oppure solo l'erogazione di contributi per investimenti.

Avendo, poi, in data 6 novembre 1984, la Corte co-

stituzionale dichiarato illegittima la norma di cui all'ultimo comma dell'art. 7 della legge finanziaria 1984, che imponeva alle regioni di risanare il disavanzo ulteriore non coperto dal F.N.T., i disavanzi residui ritornavano (art. 6 della legge n. 151), a carico degli enti locali proprietari, mentre la legge finanziaria del 1985 lasciava insoluti i problemi relativi al debito pregresso.

La stessa proposta di ripartizione alle regioni del F.N.T., per effetto dell'entrata in vigore della legge 22 dicembre 1984, n. 887 (legge fin. 1985), di 4.049 miliardi non é stata condivisa dalle regioni.

Successivamente, in base all'art. 14 - 18° co. della legge finanziaria 1985, il C.I.P., con delibera n. 1 del 10 gennaio 1985 (G.U. del 15.1.1985), ha confermato l'aumento delle tariffe entro il tasso medio annuo del 7%, ivi compresi gli effetti del trascinamento degli aumenti effettuati nel corso del 1984.

Va, da ultimo, ricordato che le regioni hanno quantificato i disavanzi residui per il settore come segue:

- 433 miliardi per rivalutazione del F.N.T. 1982/83 ai sensi della legge n. 151 del 1981 secondo i rispettivi

tassi programmati di inflazione;

- 290 miliardi per il minor introito dovuto al blocco delle tariffe per l'anno 1984;

- 200 miliardi circa derivanti dai maggiori costi per le aziende in attuazione di diverse disposizioni di legge.

Il totale complessivo di 923 miliardi appare destinato ad aumentare in seguito ad altre rettifiche regionali, quali quelle del Lazio e della Campania, che hanno determinato rispettivamente in 520 e 160 miliardi i deficit residui relativi agli anni 1982/84.

Va, per completezza, segnalato, che con D.L. 4 giugno 1986, n. 232, è stato disposto che:

"I disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubbliche e private relativi agli esercizi 1982, 1983, 1984 e 1985 che non hanno trovato copertura con i contributi del fondo nazionale di cui all'articolo 9 della legge 10 aprile 1981, n. 151, sono assunti a carico dei bilanci delle regioni in misura pari al 70% del loro ammontare.

Alla maggiore spesa derivante dall'applicazione del comma 1 le Regioni provvedono mediante operazioni di mutuo con la Cassa depositi e prestiti secondo tem-

pi, criteri e procedure stabiliti con decreto del Ministro del tesoro.

L'ammortamento dei mutui ha inizio a partire dall'anno successivo a quello di concessione ed il relativo onere, valutato in lire 105 miliardi annui, è assunto a carico del bilancio dello Stato".

E' inoltre stabilito che:

"Gli enti locali possono provvedere alla copertura della residua quota del 30% dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto relativi agli anni 1982, 1983, 1984 e 1985 e delle eventuali perdite di esercizio degli anni successivi non coperte dai contributi regionali attribuiti ai sensi dell'articolo 6 della legge 10 aprile 1981, n. 151, mediante la contrazione di mutui con la Cassa depositi e prestiti. L'annualità di ammortamento dei mutui è a carico degli enti locali.

Gli oneri per l'ammortamento dei mutui di cui all'articolo 16 del decreto-legge 7 maggio 1980, n. 153, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 luglio 1980, n. 299, che gravano sui bilanci delle aziende di trasporto, devono essere considerati, da parte della legislazione regionale, nella determinazione del costo di esercizio ai fini di stabilire la quota del fondo

nazionale dei trasporti ripartita dalla regione e spettante all'azienda".

Per quanto riguarda il confronto tra le aziende municipalizzate, si riscontra, per il servizio urbano, un costo quasi doppio delle prime rispetto alle seconde (4.145 lire/Km. contro 2.127 lire/Km.), mentre per il servizio extraurbano si ha un costo medio di L. 2.853 per le "municipalizzate" e di L. 1.927 per le "altre aziende".

Da un'analisi su base regionale (v. tab. B) emergono notevoli differenze fra una regione e l'altra: si passa, infatti, per l'urbano, dalle 1.589 lire/Km. del Molise alle 5.148 lire/Km. della Campania, mentre per l'extraurbano, si passa dalle 1.071 lire/Km. della Basilicata alle 4.069 lire/Km. del Lazio.

I valori riscontrati per le grandi aree geografiche rispecchiano gli scostamenti dalla media nazionale: essi risultano, infatti, rispettivamente per il servizio urbano e per quello extraurbano, di 3.778 e 2.238 lire/Km. per il Nord, di 4.049 e 2.965 lire/Km. per il Centro e di 4.255 e 2.282 lire/Km. per il Sud e le Isole.

L'incidenza percentuale del costo totale del per-

sonale sul totale delle spese correnti risulta superiore per il servizio urbano (71%), rispetto al servizio extraurbano (66%), ed é sostanzialmente invariata rispetto al 1982 (rispettivamente 71% e 64%).

In particolare, sono le aziende municipalizzate (cioé il 71% per il servizio urbano e il 70% per quello extraurbano) quelle che presentano un'incidenza percentuale maggiore rispetto alle altre aziende concessionarie. Per queste ultime tali percentuali sono rispettivamente il 64% ed il 60%. A livello territoriale, invece, l'incidenza percentuale risulta più elevata al Sud con il 74% per l'urbano ed al Centro con il 74% per l'extraurbano.

Il costo medio per dipendente a livello nazionale risulta pressoché identico (29,7 milioni per addetto per il servizio urbano e 29,3 milioni per il servizio extraurbano). Su base nazionale i valori più alti si riscontrano per la Campania (33,8 milioni per addetto nel servizio urbano), per il Lazio (35,9 milioni per addetto per il servizio extraurbano), mentre quelli più bassi si riscontrano nella Valle d'Aosta per il servizio urbano (24,4 milioni per addetto) e nel Molise per l'extraurbano (22,8 milioni per addetto).

Il numero dei viaggiatori trasportati é stato calcolato in 4,3 miliardi circa per il servizio urbano e 1,2 miliardi per l'extraurbano.

Attualmente le aziende ed enti associati, che esercitano il servizio di trasporto pubblico locale, sono circa 150, cui vanno aggiunti circa 50 consorzi di enti proprietari.

Tali aziende, come ha rilevato la Federtrasporti in occasione di una sua assemblea annuale, dispongono di un parco di mezzi di circa 1.400 milioni di Km. e trasportano 6,5 miliardi di passeggeri (18 milioni al giorno), servendo oltre i due terzi della popolazione italiana.

I dipendenti alla fine del 1985 risultano oltre 113.000, pari ai due terzi degli addetti all'intero settore del trasporto pubblico locale. Per fronteggiare tale mole di servizio le aziende hanno sostenuto nel 1985 costi per 5.600 miliardi di lire ed introitato complessivamente circa 1.500 miliardi. La differenza di 4.100 miliardi é stata finanziata per circa 3.400 miliardi con contributi di esercizio derivanti dal F.N.T., determinato per il 1985 in 4.049 miliardi, per cui risulterebbero circa 700 miliardi di lire per disavanzi residui.

Le tabelle allegate pongono in evidenza per le diverse regioni italiane, distintamente per servizio urbano ed extraurbano, i seguenti parametri:

- il coefficiente d'esercizio ottenuto rapportando le spese correnti al totale dei proventi (tab. A);
- il costo medio per Km. percorso, ottenuto rapportando le spese correnti al totale degli autobus/Km. (tab. B);
- l'introito medio per Km. percorso, ottenuto rapportando il totale dei proventi (prodotti dal traffico + altri proventi) al totale degli autobus/Km. (tab. B);
- il costo medio per viaggiatore, ottenuto rapportando le spese correnti al numero dei viaggiatori trasportati (tab. C);
- l'introito medio per viaggiatore, ottenuto rapportando il totale dei proventi al numero dei viaggiatori trasportati (tab. C).

Va sottolineato che la maggior parte delle risorse dei comuni ed aziende di trasporto é stata erogata dai comuni capoluogo (270,1 miliardi contro una stima totale di 285,3 miliardi) e, d'altra parte, il rilevante fenomeno dei contributi in favore di aziende di trasporto può essere sostanzialmente circoscritto ai comuni capoluogo dove operano circa 100 aziende municipalizzate.

Tabella A

CONFRONTO SUI PRINCIPALI PARAMETRI NAZIONALI TRA LE AZIENDE MUNICIPALIZZATE (*)
E LE ALTRE AZIENDE CONCESSIONARIE

Anno 1983

PRINCIPALI PARAMETRI	AZIENDE MUNICIPALIZZATE (*)		ALTRE		TOTALE	
	Urbano	Extra-urbano	Urbano	Extra-urbano	Urbano	Extra-urbano
Numero autobus utilizzati	14.387	11.500	1.145	12.348	15.532	23.848
Numero di addetti in complesso (a)	61.329	34.737	2.393	21.457	63.722	56.194
Numero di addetti per autobus (a)	4,26	3,02	2,09	1,74	4,10	2,36
Percorrenza media annua per autobus km	42.940	46.177	41.192	40.288	42.811	43.383
Percorrenza media annua per addetto Km (a).....	10.073	15.287	19.709	23.469	10.435	18.404
Coefficiente di esercizio	3,95	3,62	4,02	3,05	3,96	3,37
Rapporto $\left\{ \frac{\text{proventi}}{\text{costi}} \right.$	0,25	0,28	0,25	0,33	0,25	0,30
Proventi totali per autobus (b) (in milioni di lire)	45,07	36,43	21,79	25,80	43,35	30,92
Proventi totali per addetto (a) (b) (in milioni di lire)	10,57	12,06	10,43	14,85	10,57	13,12
Proventi totali per km percorso (b) (in lire)	1.050	789	529	633	1.013	713
Costo medio per km percorso (in lire)	4.145	2.853	2.127	1.927	4.002	2.403
Incidenza percentuale del costo del personale sul totale delle spese correnti	71,38	70,17	63,86	59,85	71,10	66,14
Costo medio per dipendente (a) (in milioni di lire)	29,80	30,60	26,77	27,06	29,69	29,25
Incidenza % degli oneri sociali sul totale delle spese correnti	22,95	23,37	19,08	18,26	22,80	21,38
Retribuzione media lorda per dipendente (in milioni di lire)	20,22	20,41	18,77	18,81	20,17	19,80

(a) Incluso il personale amministrativo e gli addetti all'officina.
(b) Proventi totali = prodotti del traffico + altri proventi.
(*) Riguardano i dati relativi alle Aziende aderenti alla Fedetrasporti.

PRINCIPALI PARAMETRI DISTINTI PER REGIONE

Anno 1983

REGIONI	NUMERO DI ABBITTI PER AUTOBUS (a)		RAPPORTO (PROVENITI : COSTI)		COSTO MEDIO PER KM PERCORSO (in lire)		PROVENITI TOTALI PER KM PERCORSO (in lire)		INCIDENZA % DEL COSTO TOTALE DEL PERSONALE SUL TOTALE DELLE SPESE CORRENTI		COSTO MEDIO PER DIPENDENTE (in milioni)	
	Urbano	Extra-urbano	Urbano	Extra-urbano	Urbano	Extra-urbano	Urbano	Extra-urbano	Urbano	Extra-urbano	Urbano	Extra-urbano
PIEMONTE	3,91	1,80	0,20	0,34	4,220	2,148	1,099	723	60	53	26,47	27,76
VALLE D'AOSTA (a)	1,81	1,69	0,37	0,32	2,637	1,976	984	629	46	52	24,37	30,25
LOMBARDIA	3,75	2,02	0,33	0,30	4,261	2,490	1,403	887	69	63	28,61	29,47
IRENIO (Provincia Autonoma)	2,60	1,54	0,41	0,42	2,253	2,094	918	870	67	59	26,23	27,12
BOZZANO (Provincia Autonoma) (a)	2,30	1,70	0,40	0,55	2,772	1,931	1,347	1,067	65	62	27,01	27,62
VENETO	3,10	2,07	0,30	0,41	2,739	1,886	987	770	72	67	28,38	25,95
FRIULI-VENEZIA GIULIA	4,06	1,39	0,30	0,32	3,932	1,403	1,313	480	75	60	29,72	28,26
LIGURIA	4,63	3,16	0,33	0,29	4,411	2,840	1,435	836	78	69	30,67	29,61
EMILIA ROMAGNA	3,10	1,91	0,30	0,30	3,273	2,208	1,249	827	68	60	26,36	25,90
TOTALE ITALIA SETTENTRIONALE	3,69	1,99	0,33	0,30	3,778	2,238	1,253	803	70	62	28,32	27,94
TOSCANA	3,17	2,40	0,30	0,28	3,222	2,270	1,167	639	67	63	28,38	27,60
MARCHE	2,15	1,72	0,35	0,29	1,966	1,074	678	577	67	61	26,62	26,59
UMBRIA	2,80	1,84	0,31	0,29	2,398	2,137	742	614	70	56	28,16	28,32
LAZIO	5,20	0,05	0,21	0,20	4,702	4,069	973	818	71	83	29,06	35,90
TOTALE ITALIA CENTRALE	4,35	3,45	0,24	0,24	4,049	2,965	990	703	70	74	28,82	32,55
ABRUZZO	2,39	1,00	0,28	0,26	2,410	2,003	674	562	69	52	29,47	25,49
MOLISE	1,83	1,11	0,30	0,28	1,089	1,385	570	390	53	47	24,52	22,80
CAMPANIA	9,63	3,45	0,14	0,16	5,148	2,892	700	466	77	72	33,78	31,05
PUGLIA	4,01	2,68	0,17	0,26	3,064	2,222	532	572	73	66	31,64	27,02
BASILICATA	3,74	1,07	0,21	0,27	2,900	1,071	628	289	71	56	27,02	24,01
CALABRIA (b)	4,60	2,03	0,22	0,29	4,717	2,544	1,041	746	65	63	26,89	26,84
SICILIA (b)	3,45	1,76	0,20	0,43	3,858	2,007	781	873	72	62	32,34	29,81
SARDEGNA	4,10	2,40	0,22	0,29	3,975	2,515	872	730	57	73	24,79	28,19
TOTALE ITALIA MERIDIONALE E INSULARE	4,40	2,30	0,17	0,27	4,255	2,282	710	612	74	66	32,31	28,45
TOTALE NAZIONALE	4,10	2,30	0,25	0,30	4,002	2,403	1,013	713	71	66	29,69	29,25

(a) Incluso il personale amministrativo e gli addetti all'officina.
(b) Dati stimati.

INCIDENZA PERCENTUALE DEL COSTO DEL PERSONALE SUL TOTALE DELLE SPESE CORRENTI
(milioni di lire)

Anno 1982

REGIONI	SERVIZIO URBANO										SERVIZIO EXTRAURBANO																			
	AZIENDE MUNICIPALIZZATE (*)					ALTRE					TOTALE					AZIENDE MUNICIPALIZZATE (*)					ALTRE					TOTALE				
	Spese per il personale	Totale spese correnti	%	Spese per il personale	Totale spese correnti	%	Spese per il personale	Totale spese correnti	%	Spese per il personale	Totale spese correnti	%	Spese per il personale	Totale spese correnti	%	Spese per il personale	Totale spese correnti	%	Spese per il personale	Totale spese correnti	%	Spese per il personale	Totale spese correnti	%	Spese per il personale	Totale spese correnti	%			
PIEMONTE	83.407	130.043	00	2.500	4.710	53	85.907	143.301	60	44.079	82.068	55	32.351	68.748	47	77.230	150.816	51												
VALLE D'AOSTA	—	—	—	785	1.097	40	785	1.097	46	—	—	—	7.178	14.349	50	7.178	14.349	50												
LOMBARDIA	103.500	240.397	60	1.007	3.009	51	105.455	252.006	66	79.099	124.513	64	100.310	182.287	55	179.409	308.800	58												
TRENTO (Prov. Aut.)	4.000	7.157	64	—	—	—	4.000	7.157	64	9.501	18.524	57	3.692	6.893	54	13.193	23.417	56												
TORINO (Pr. Aut.) (n)	4.254	7.144	00	1.409	2.159	65	5.063	9.303	61	177	297	60	10.724	18.243	59	10.901	18.540	59												
VENETO	67.374	101.103	07	1.570	2.952	53	68.092	104.055	66	46.896	77.067	61	36.650	58.169	63	83.546	135.238	62												
FRIULI-VEN. GIULIA	34.076	49.209	71	—	—	—	34.076	49.209	71	5.784	9.839	59	12.326	23.110	53	18.110	32.949	55												
LIGURIA	132.070	172.319	77	30	39	77	132.008	172.308	77	30.417	73.905	68	112	215	46	50.529	74.230	68												
EMILIA-ROMAGNA	81.170	127.243	64	2.725	4.230	64	83.895	131.479	64	87.265	112.840	60	6.814	13.308	51	74.079	125.948	59												
TOTALE ITALIA SET- TENTRIONALE	572.215	851.305	67	10.914	19.400	56	583.129	870.795	67	304.018	496.933	61	210.157	385.352	55	514.175	882.285	57												
TOSCANA	84.514	110.000	71	4.705	7.934	60	89.279	120.922	70	65.483	102.048	64	33.539	59.203	57	99.022	181.251	61												
MARCHE	12.740	19.564	65	1.002	4.120	44	14.548	23.084	61	13.742	23.490	59	12.291	22.654	54	26.033	46.144	56												
UMBRIA	10.013	15.470	70	—	—	—	10.013	15.470	70	18.101	32.369	56	1.368	1.948	70	19.529	34.317	57												
LAZIO	349.001	459.210	76	902	2.147	42	350.783	461.303	76	233.906	284.425	82	713	1.583	45	234.619	286.008	82												
TOTALE ITALIA CEN- TRALE	457.954	613.238	75	7.409	14.201	53	465.423	627.439	74	331.292	442.332	75	47.911	85.388	56	379.203	527.720	72												
ABRUZZO	2.651	3.920	68	0.093	9.728	71	9.544	13.640	70	22.105	40.200	55	10.856	10.728	65	32.961	58.928	58												
MOLISE	—	—	—	000	2.310	43	900	2.310	43	—	—	—	4.978	11.237	44	4.978	11.237	44												
CAMPANIA	271.068	343.301	79	11.073	17.231	60	283.541	360.532	79	97.508	122.205	80	63.756	100.788	63	161.262	222.993	73												
PUGLIA	51.904	70.053	73	1.220	2.412	51	53.210	73.205	73	33.060	48.363	70	41.363	66.647	62	75.223	115.010	65												
BASILICATA	—	—	—	3.002	5.340	72	3.002	5.340	72	—	—	—	11.975	22.445	53	11.975	22.445	53												
CALABRIA (n)	15.031	20.433	74	—	—	—	15.031	20.433	74	2.149	2.921	74	54.246	87.059	62	56.395	89.900	63												
SICILIA (n)	107.992	168.748	64	—	—	—	107.992	168.748	64	29.067	43.307	67	33.327	60.555	55	62.394	103.942	60												
SARDEGNA	21.005	30.939	50	009	1.209	75	22.514	30.148	59	26.631	38.115	70	27.716	36.405	76	54.347	74.520	73												
TOTALE ITALIA MERI- DIONALE E INSUL.	471.131	644.104	73	25.551	38.230	67	498.683	682.430	73	211.318	295.191	72	248.217	401.864	62	459.535	697.055	66												
TOTALE NAZIONALE	1.501.301	2.108.737	71	43.934	71.927	61	1.545.235	2.180.664	71	848.628	1.234.456	69	508.285	872.604	58	1.352.913	2.107.060	64												

(n) Dati stimati

(*) Non-sono i dati relativi alle Aziende aderenti alla Federtreosori.

7. Il contratto di leasing

7.1 Aspetti di carattere generale. L'esame delle gestioni degli enti locali ha evidenziato che questi ricorrono con sempre maggiore frequenza al contratto di "leasing" per acquisire la disponibilità dell'uso di attrezzature strumentali e di altri beni, sia mobiliari che immobiliari.

Viene perciò ritenuto utile riflettere sulla disciplina e sui limiti del ricorso a tale strumento negoziale nel campo pubblicistico, alla luce dei principi e delle norme che regolano l'attività negoziale dei comuni e delle province, nonché della disciplina giuridica del contratto di "leasing", come risulta elaborata nel diritto civile.

E' noto che la disciplina giuridica del contratto di "leasing" è stata introdotta nel diritto italiano sulla base di una prassi negoziale importata da ordinamenti stranieri; infatti manca nel corpo delle nostre leggi codificate una previsione generale di tale forma contrattuale.

Il termine "leasing" (o locuzione italiana equiva-

lente) è stato recepito in alcune leggi speciali, soprattutto in quelle con finalità di incentivazione economica ed in quelle tributarie, dando per scontata la natura "atipica" di questa figura negoziale (7).

Ciò stante, giurisprudenza e dottrina, ai fini della individuazione della natura giuridica del contratto di "leasing", richiamano la disciplina dettata dal codice civile per il contratto di locazione (artt. 1571 e segg.), per quello di affitto (artt. 1615 e segg.), per quello di mutuo (artt. 1813 e segg.), nonché il principio di carattere generale della "autonomia contrattuale" delle parti contenuto nell'art. 1322.

La giurisprudenza più attuale - pur considerando che il rapporto contrattuale recepisce elementi da al-

(7) Nell'ambito della legislazione speciale - a parte quella regionale che, come si dirà in seguito, ha mostrato particolare interesse verso la figura del c.d. "leasing" promozionale e agevolativo - assume particolare rilievo l'art. 17 della legge 2 marzo del 1976, n. 183 (disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-1980) in cui il "leasing", chiamato "locazione finanziaria", viene definito come una "operazione di locazione di beni mobili ed immobili, acquistati o fatti costruire dal locatore, a scelta e indicazione del conduttore, che ne assume tutti i rischi e con facoltà per quest'ultimo di divenire proprietario dei beni locati al termine della locazione, dietro versamento di un premio prestabilito".

cuni tipici contratti nominati (come quello della vendita, della locazione, del mutuo, della somministrazione, ecc.) - ritiene che l'elemento veramente caratterizzante questo negozio giuridico, e tale da fornirgli una propria causa lecita, è costituito dal motivo che il "leasing" è diretto a procurare essenzialmente non tanto la proprietà del bene, quanto la disponibilità di esso, per un periodo determinato, salvo l'interesse dell'utilizzatore del bene a preconstituirsì, con il patto di opzione, anche il diritto ad ottenere la proprietà del bene stesso alla scadenza della locazione, con il pagamento di una somma residua previamente calcolata in relazione al prevedibile valore di scambio del bene a tale data.

Trattandosi di contratto atipico, il complesso delle clausole regolanti i diritti ed i doveri delle parti è rimesso alla autonomia negoziale delle stesse, purché ogni clausola risulti "diretta a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico".

- Sotto il profilo economico sia la dottrina giuridica che quella economica ritengono che il contratto di "leasing" abbia una funzione di finanziamento, anche se

esso si verifica in modo peculiare in quanto l'utilizzatore non riceve direttamente i fondi occorrenti per l'acquisto del bene, ma riceve direttamente il bene stesso.

Con la consegna e con l'inizio dell'uso del bene, sorge per l'utilizzatore l'obbligo di pagare al concedente un corrispettivo periodico, determinato secondo un calcolo economico che tiene conto: della quota di ammortamento del capitale investito, della quota di interessi gravanti sullo stesso, della somma dovuta a titolo di rimborso delle spese generali sostenute dal concedente, nonché di una ulteriore somma a lui dovuta a titolo di profitto.

Nei casi in cui è previsto anche il patto di opzione per l'acquisto del bene, il prezzo dello stesso terrà conto del suo grado di obsolescenza in relazione alla sua natura fisica e alla evoluzione tecnologica cui la sua specie è soggetta.

Altro aspetto economico messo in risalto dai sostenitori del "leasing" è quello della tempestività degli interventi e la riduzione dei c.d. costi sociali degli stessi, ricadendo sul concedente gli adempimenti connessi all'acquisto o alla produzione del bene ed i

costi dipendenti dalla lunghezza dei tempi di lavorazione.

La prassi commerciale conosce diversi tipi di "leasing": quello c.d. operativo risulta essere stato già frequentemente e da lungo tempo utilizzato. Esso intercorre fra due parti delle quali l'una, che di regola è un'impresa produttrice di beni strumentali standardizzati, cede all'altra verso un corrispettivo il godimento del bene stesso, per un tempo determinato, assicurando taluni servizi collaterali necessari per la manutenzione del bene stesso.

La forma di "leasing" c.d. finanziaria, ha per oggetto beni immobili o mobili non prodotti dall'impresa concedente, beni che la società di "leasing" acquista o fa costruire su espressa indicazione e previa intesa con il richiedente-utilizzatore del bene stesso.

Questo tipo di contratto è normalmente concluso nell'ambito di un'operazione trilaterale alla quale partecipano l'impresa di "leasing", l'imprenditore interessato all'uso del bene e il produttore del bene o l'impresa costruttrice dell'immobile oggetto del contratto.

La peculiarità di tale forma negoziale pone in

massima evidenza la flessibilità contenutistica del contratto consentendo alle parti sia una netta separazione di ruoli e funzioni, sia la possibilità di valorizzare i rispettivi interessi mediante studiate forme di collaborazione e di reciproci controlli.

7.2 Aspetti giuridico-amministrativi. In via generale sembra di poter ritenere che, al contrario di quanto è avvenuto nel sistema privatistico, per gli enti pubblici non basta, per affermare la ammissibilità del ricorso a tale forma contrattuale, far riferimento al solo principio della autonomia contrattuale previsto dal secondo comma dell'art. 1322 del codice civile.

Per gli enti pubblici, ed in particolare per le province ed i comuni, il principio dell'autonomia contrattuale può trovare applicazione soltanto in presenza di "leggi o usi osservati come diritto pubblico" (art. 11 Cod. civ.).

L'ente pubblico è perciò legittimato a porre in essere una determinata attività negoziale, purché in presenza di una adeguata fonte normativa che consenta di svolgere l'attività che viene posta a base del rap-

porto negoziale.

L'attività negoziale - ed in particolare quella attuata mediante contratti atipici - non può essere utilizzata come strumento elusivo dei limiti della competenza istituzionale dell'ente o funzionale dell'organo.

Pertanto detta attività incontra sia limitazioni di ordine naturale, per quei negozi giuridici assolutamente incompatibili con la natura giuridica e pubblicistica degli enti, sia limitazioni di ordine giuridico, conseguenti alla regola cui è subordinata l'attività di gestione degli enti pubblici: quali la necessità di una normativa sostanziale positiva che regoli l'attività dell'ente, il concreto perseguimento dei fini istituzionali e l'esistenza in bilancio dell'occorrente stanziamento per poter sopportare la spesa.

Sulla base di tali considerazioni può ritenersi che sussiste la legittimazione soggettiva degli enti locali a stipulare contratti di "leasing" nell'ambito dei loro fini istituzionali, (soprattutto se tale affermazione viene riferita al tipo di "leasing" c.d. operativo) se il contratto è diretto ad acquisire l'uso dei beni strumentali occorrenti all'ente per lo svolgi-

mento di propri compiti istituzionali.

In tali casi lo strumento del "leasing" viene ad assumere funzione alternativa rispetto al contratto di pubblica fornitura e quindi viene ad inserirsi in un tipo di attività sicuramente regolata da idonea normativa sostanziale.

Maggiori cautele giustificano invece le ipotesi di ricorso al c.d. "leasing" finanziario, sia in funzione alternativa al contratto di acquisto di beni immobili, che al contratto di appalto per la esecuzione di strutture immobiliari da destinare a pubblici servizi.

La carenza di specifica disciplina a livello normativo, la tipicità del regime giuridico dei beni immobili di appartenenza degli enti pubblici e la circostanza che, per il complesso delle clausole usualmente imposte dalle società di "leasing", l'ente viene ad assumere nella esecuzione dell'opera un ruolo effettivo di mandante della società stessa, potrebbe far ritenere che tale strumento sia utilizzato per aggirare la legislazione speciale regolante l'appalto delle opere pubbliche.

Allo stato attuale il problema, sotto il profilo indicato, risulta incerto e dibattuto in dottrina, sen-

za sottovalutare che la particolare "flessibilità" del "leasing" finanziario, la varietà delle clausole inseribili nel contratto e la possibile onerosità delle stesse, potrebbero facilmente condurre l'ente al di fuori delle regole di legittimità e di merito cui deve uniformarsi la sua attività gestionale.

Altro aspetto problematico, sul quale però i consensi sembrano più diffusi, è quello della applicabilità o meno ai vari tipi di contratti di "leasing" delle regole procedurali relative ai momenti dell'evidenza pubblica, ivi compresa quella preminente della motivazione dell'atto. Sotto tale ultimo profilo - premesso che il contratto di "leasing" unisce alla causalità acquisitiva del diritto di godimento del bene, la causalità finanziaria e che, in ogni caso, tale strumento è comunque alternativo rispetto ad altri moduli contrattuali - l'atto deliberativo del contratto di "leasing" deve dare ampia indicazione delle ragioni di convenienza e di opportunità del ricorso a tale particolare strumento contrattuale, valutando e determinando previamente sia l'onere finanziario che le caratteristiche del bene oggetto del contratto.

Nell'ambito del procedimento dell'evidenza pubbli-

ca - teso, come é noto a realizzare la regola della trasparenza e quella della economicità della scelta - si é prospettato dalla dottrina che per la scelta sia della società di "leasing", che del fornitore del bene - nei casi in cui l'ente é vincolato all'utilizzazione del bene appositamente acquistato o fatto costruire dalla società di "leasing" - debba non solo seguirsi la procedura pubblica di aggiudicazione, ma anche il rispetto di quel complesso di norme di natura pubblica dettate per assicurare il buon andamento e la trasparenza nelle pubbliche forniture.

7.3 Aspetti giuridico-contabili. Maggiori problemi e perplessità determinano invece le regole di natura giuridico-contabile e finanziaria che vincolano la gestione dei bilanci degli enti locali, con le quali bisogna raffrontare, in assenza di precisi dati normativi, le caratteristiche giuridiche del contratto di "leasing".

A - Il "leasing contratto di durata e la regola della annualità del bilancio.

Si é notato in precedenza che il contratto di

"leasing" determina per le parti l'obbligo di effettuare prestazioni la cui esecuzione si protrae nel tempo; perciò rientra fra i contratti di durata, frequentemente ultra-annuale.

Tale caratteristica va perciò valutata alla luce dei principi e delle regole di gestione dettate dall'ordinamento contabile degli enti locali per le spese pluriennali.

In particolare occorre tener conto sia del principio della annualità del bilancio, che del criterio di competenza in base al quale va gestito il bilancio finanziario dell'ente locale.

A tale riguardo, l'art. 20 del D.P.R. 19/6/1979, n. 421, dopo aver fissato la regola di carattere generale secondo cui "gli impegni di spesa sono assunti nei limiti dello stanziamento di competenza... del bilancio in corso", consente per le spese correnti l'assunzione di impegni "estesi a carico dell'esercizio successivo ove ciò sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi".

Per le spese di "affitti" e per le altre "continuative e ricorrenti", l'impegno può anche estendersi a più esercizi a norma della consuetudine, o se l'ammini-

strazione ne riconosce la necessità o la convenienza.

La limitazione contenuta nella riportata norma - che costituisce concreta applicazione del criterio di competenza cui è improntata la gestione dei bilanci finanziari annuali degli enti territoriali - viene da taluno temperata, ritenendosi che l'assunzione di oneri continuativi possa essere consentita dalla realtà pluriennale e programmatoria della spesa pubblica odierna.

L'osservazione indubbiamente è in linea con la tendenza della più attuale legislazione contabile in tema di leggi di spesa pluriennale (vedi art. 18 della legge 5/8/1978, n. 468) e, come tale, ben potrebbe trovare supporto in un più adeguato sistema di bilanci pluriennali, ma non può ignorarsi che senza tali precisi supporti la tesi estensiva porterebbe alla surrettizia introduzione nell'ordinamento del sistema del bilancio di cassa, in contrasto con le richiamate regole imposte dal legislatore.

Va ritenuto perciò che il ricorso al contratto di "leasing" può essere consentito - sotto il profilo giuscontabilistico - unicamente con le limitazioni e per i tipi di intervento aventi le caratteristiche indicate dal richiamato articolo 20 del D.P.R. n. 421 del

1979.

B - Il pagamento dei canoni di "leasing" e l'imputazione in bilancio.

Costituisce dato caratterizzante del contratto di "leasing" il permanere in capo alla società finanziaria della proprietà del bene dato in uso.

Altro aspetto rilevante é la indeterminatezza del bene suscettibile di negoziazione.

Il contratto può avere cioè per oggetto beni mobili, di regola ad utilizzo pluriennale da parte dei servizi amministrativi dell'ente, ma può interessare anche beni mobili non destinati agli uffici comunali o anche beni immobili da destinare a servizi che non siano uffici comunali.

Il contratto di "leasing" può interessare tipi diversi di beni per i quali, ove si fosse trattato di acquisto, la spesa sarebbe stata imputabile per taluni alle spese correnti e per altri a quelle in conto capitale.

Attesa la anticipità del contratto di "leasing" potrebbero sorgere dubbi - che da alcuni sono stati già prospettati - sulla individuazione del criterio da se-

quire per la corretta imputazione al bilancio degli oneri conseguenti al contratto.

Problema fondamentale perciò é quello della qualificazione dei canoni come spesa corrente o come spesa di investimento.

La dottrina contabilistica e la prassi operativa sono orientati verso la soluzione di ritenere imputabile tale tipo di spesa fra quelle correnti, anche in armonia con quanto praticato nel sistema privatistico.

Tale soluzione considera il canone di "leasing" quale onere corrisposto per l'utilizzo del bene, alla stregua di un vero e proprio canone d'uso, pure in presenza di una realtà economica secondo cui nel contratto di "leasing" concorre a determinare il canone anche una quota di remunerazione del bene goduto.

Secondo tale criterio gli enti locali imputeranno la spesa per il pagamento dei canoni tra le spese correnti delle singole sezioni e rubriche di interventi funzionali cui la spesa stessa inerisce.

Questa soluzione, tenuto conto della scarsa manovrabilità delle risorse da destinare al finanziamento delle spese correnti, potrebbe limitare l'espansione del ricorso al "leasing", ma difficilmente le pur pre-

vedibili resistenze potranno indurre a consentire un diverso criterio classificatorio della spesa; anche perché costituisce indubbio principio della contabilità pubblica quello della riferibilità di un bene al patrimonio dell'ente pubblico solo sul presupposto giuridico della sua appartenenza ad esso. Vicenda che, comunque, nel contratto di "leasing" si realizza soltanto dopo l'avvenuto esercizio della opzione.

La spesa per il riscatto del bene può essere imputata fra le spese correnti o fra quelle di investimento sulla base della natura e destinazione del bene acquisito, secondo gli usuali criteri classificatori delle spese pubbliche.

Il bene oggetto del "leasing" potrà perciò essere valutato nel conto del patrimonio solo dopo l'avvenuto riscatto e per il prezzo erogato.

C - La spesa per "leasing" e gli altri limiti di bilancio.

La soluzione del problema ora esaminato condiziona anche la risposta al supponibile intento di utilizzare lo strumento del "leasing" per espandere la spesa degli enti locali oltre i limiti finanziari derivanti dalla

rigidità della spesa corrente.

Al riguardo é stato correttamente posto in evidenza che la aticipità del contratto di "leasing" costituisce un dato neutrale, tale da non determinare per l'utente né un vantaggio né uno svantaggio.

Da ciò deriva che siffatta aticipità non consente all'ente la elusione della vigente normativa amministrativa e contabile e che la convenienza del ricorso a tale figura negoziale va accertata raffrontando costi e vantaggi del "leasing" con quelli che la stessa operazione comporterebbe se il finanziamento della spesa venisse assicurato con i normali mezzi di copertura.

Nel sistema privatistico lo strumento del "leasing" soddisfa, sotto il profilo economico, principalmente esigenze di finanziamento al di fuori dei normali canali di credito.

Tale aspetto non é sfuggito, come si é già detto, alla giurisprudenza allorché ha dovuto individuare la causa giuridica propria di tale contratto atipico.

Sulla base di siffatta considerazione di natura economica e giuridica, potrebbe essere prospettata la tesi secondo cui lo strumento del "leasing" - soprattutto quello c.d. finanziario - costituirebbe anche per

gli enti locali un canale di finanziamento, sotto la specie dell'indebitamento con società del settore.

A tanto si potrebbe essere indotti tenendo presenti le peculiarità della c.d. locazione finanziaria e le flessibili possibilità di applicazione di tale strumento contrattuale, come già evidenziato in precedenza.

Questa prospettazione potrebbe essere favorita sia dall'intento di superare il limite quantitativo del livello d'indebitamento consentito a tali enti dalla legislazione finanziaria, sia, pur rispettando tale limite, per rendere più elastico il vincolo qualitativo, posto dalla stessa legislazione, sui tipi di spesa finanziabili con le entrate da indebitamento.

Una tesi siffatta, pur se coerente con i principi economici cui è ispirata la causa negoziale dello strumento di "leasing", non sembra prospettabile nel sistema gestionale pubblicistico, alla luce dei principi e delle regole disciplinanti, in generale la materia delle entrate degli enti locali, ed in particolare quella riguardante le modalità del loro indebitamento e la gestione finanziaria annuale del bilancio.

7.4 Il contratto di "leasing" nella normativa regionale. Si é fatto cenno in uno dei paragrafi precedenti alle fonti normative regionali che hanno previsto l'uso del contratto di "leasing".

Per comprendere l'evoluzione che questo contratto atipico sta subendo e per verificarne in concreto gli adattamenti alle più disparate esigenze economiche, sembra opportuno fornire una sintetica disamina di leggi regionali.

1. Regione Abruzzo (L.R.16.9.82, n.77).

Nel porre modalità di intervento regionali nel settore dei trasporti pubblici locali si é disposto all'art. 5 che "la Giunta regionale, d'intesa con la competente commissione consiliare, procede all'acquisto diretto di materiale rotabile da assegnare in "leasing" alle aziende, imprese ed Enti che esercitano il trasporto pubblico di persone....Le condizioni nel contratto di "leasing" vengono determinate con apposito provvedimento amministrativo del consiglio regionale. Tale forma di intervento regionale può essere esperita soltanto mediante l'utilizzo di fondi regionali e cioè al di fuori degli stanziamenti provenienti dal fondo

nazionale e destinato ad investimenti".

2. Regione Liguria (L.R. 10.9.82, n.39).

Per procedere all'acquisto di porzioni di immobili per la sede degli uffici regionali (art. 2) la Giunta regionale é "autorizzata a stipulare con uno o più idonei istituti di "leasing", uno o più contratti di locazione finanziaria della durata massima di anni trenta con diritto di opzione massimo al quindicesimo anno, per un valore di lire 14.200 milioni ad un tasso effettivo non superiore al 21 per cento annuo".

3. Regione Liguria (L.R. 22.6.83, n. 25).

Interventi volti all'incentivazione di operazioni di "leasing" per l'incremento della produttività delle imprese artigiane.

La regione, al fine di favorire nuovi investimenti volti all'incremento della produttività, concede alle imprese artigiane, loro consorzi e società consortili contributi sugli oneri derivanti da contratti di locazione finanziaria stipulati con società di "leasing" convenzionate con la regione stessa.

I contributi vengono concessi per l'acquisizione

di impianti, macchinari, attrezzature idonei all'aggiornamento tecnologico e al potenziamento della produzione.

4. Regione Lazio (L.R. 9.3.1983, n. 17) "Prestiti a tasso agevolato per lo sviluppo della meccanizzazione agricola".

All'art. 1 la legge regionale prevede di "concedere in alternativa contributi in conto canoni per operazioni di locazione finanziaria relative a macchine ed attrezzature agricole, contratte direttamente con società di "leasing", operanti nel settore agricolo e convenzionate con la Regione Lazio".

4. Regione Emilia-Romagna (L.R. 19.5.1983, n. 16).

Interpretazione autentica del 2° comma dell'art. 2 della legge regionale 2 aprile 1982, n. 14 "Norme per l'esercizio delle funzioni nel settore del credito all'artigianato e per l'erogazione di contributi in conto canone di locazione finanziaria".

Art. 1 "I contributi di cui all'art. 1 della L.R. n. 14 del 1982 saranno liquidati in unica soluzione anticipata direttamente alle società di "leasing" che

hanno effettuato le operazioni di locazione finanziaria ammesse a contributi".

Art. 2 "Il Presidente della Giunta Regionale é autorizzato a stipulare con le società di "leasing" apposita convenzione diretta a regolamentare i rapporti che insorgono in applicazione della presente legge.

I contributi di cui all'art. 1 saranno liquidati in unica soluzione anticipata direttamente alle società locatarie per la somma che verrà riconosciuta ammissibile dalla commissione tecnica regionale prevista dall'art. 5 della legge regionale 2 aprile 1973, n. 19, e sulla base dei criteri fissati a norma dell'art. 2 della stessa legge".

Come appare evidente il fenomeno si allarga in un numero sempre maggiore di regioni e per attività fino ad oggi tipiche del sistema creditizio.

5. Trento. Legge provinciale 20 giugno 1983, n. 20, in materia di interventi a favore del consorzio provinciale di garanzia fidi fra le piccole e medie imprese operanti nei settori commerciali e turistico.

6. Trento. Legge provinciale 21 marzo 1983, n. 11:

"Approvazione del programma di sviluppo provinciale per il triennio 1983-1985. Programma di sviluppo provinciale per il triennio 1983-1985".

Nella "parte seconda" la legge di programma dispone in materia di locazione finanziaria (leasing).

7. Bolzano. Legge provinciale 26.3.1982, n. 11.

Nuovi incentivi per l'incremento dell'artigianato in provincia di Bolzano.

Art. 6 Operazione "leasing": possono essere ammessi a contributo di cui alla legge provinciale 12 agosto 1951, n. 1, e fino alla concorrenza del 50% del loro ammontare, anche le iniziative realizzate mediante operazione di locazione finanziaria intraprese con società di "leasing" convenzionate con istituti di credito di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Giunta provinciale 27 gennaio 1976, n. 6, e successive modifiche.