

CAPITOLO V

SERVIZI DEGLI ENTI LOCALI

1. Considerazioni generali sui servizi, sulla loro attivazione e sui sistemi di gestione adottati
 - 1.1. Livello di presenza dei servizi
 - 1.2. Sistema di gestione dei servizi

2. Copertura del costo dei servizi a domanda individuale

3. Indagine a campione sulla gestione degli asili nido
 - 3.1. Le ragioni di una analisi specifica
 - 3.2. La distribuzione del servizio sul territorio nazionale in rapporto agli obiettivi del piano quinquennale per gli asili nido
 - 3.3. L'influenza dei finanziamenti e dei contributi dell'utenza sul costo unitario medio del servizio

- 3.4. Il costo del personale e la sottoutilizzazione delle capacità produttive dei singoli complessi
- 3.5 Considerazioni conclusive

- 4. Farmacie comunali gestite in economia - Esercizio 1984

- 5. Gestione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani

- 6. Gestione dell'effimero
 - 6.1. Autonomia degli enti e controllo della politica economica
 - 6.2. Aumento della spesa

- 7. L'ente locale e le aziende municipalizzate: assetto normativo e profili finanziari

- 8. Interventi infrastrutturali: metanizzazione del Mezzogiorno

1.- Considerazioni generali sui servizi, sulla loro attivazione e sui sistemi di gestione adottati

Non è dubbio che un fondamentale indice di misurazione del benessere di una collettività è individuabile nel livello di dotazione dei servizi di cui la medesima collettività gode. La "qualità della vita" è direttamente legata a uno "standard di servizi" di livello tale da soddisfare le esigenze di una società in crescita, ed è perciò che si avverte, in ogni singola comunità organizzata, sia essa Provincia, Comune o frazione di Comune, la necessità di un continuo adeguamento della dotazione dei servizi accessibili. Il dibattito sulla prevalenza del sistema pubblico o privato nella produzione e distribuzione dei servizi, entrambi consentiti dall'articolo 43 della Costituzione, non può riguardare questa Sezione se non per l'aspetto dell'efficienza ed efficacia delle prestazioni offerte dal settore pubblico e in particolare dagli enti locali; efficienza ed efficacia che possono essere realizzate in quanto comportino l'applicazione, anche alle prestazioni pubbliche, del principio della razionalità economica con

parallelo recupero di imprenditorialità da parte degli amministratori locali. Alti costi di produzione, inefficienze tecnologiche, inefficienze gestionali conducono a una perdita di credibilità nella produzione pubblica e all'affermarsi dell'idea - che di tanto in tanto emerge nella letteratura economica quando l'insoddisfazione è più acuta - del ritorno alla produzione privata dei servizi pubblici in tutti quei settori che non siano di preminente interesse nazionale.

C'è da tener conto, tuttavia, che la soluzione dei problemi di efficienza ed efficacia dei servizi pubblici attribuiti alla competenza degli enti locali è strettamente connessa, oltre che alla capacità manageriale, anche alla disponibilità finanziaria che, come è noto, nell'attuale sistema di finanza locale derivata, resta legata principalmente ai trasferimenti statali. La completa dipendenza finanziaria degli enti locali dall'autorità centrale può comportare la disaffezione degli enti dalla politica autonoma di percezione dell'entrata e la tentazione di discarico della responsabilità finanziaria. Per eliminare tali effetti negativi del sistema dei trasferimenti, potenziare la capacità economica degli enti locali a produrre servizi pubblici

e distribuire più equamente le risorse finanziarie, già dal 1981 la normativa ha accordato particolari benefici (contributi perequativi) a quegli enti che presentano una spesa pro-capite inferiore alla media nazionale della classe di appartenenza e la legge sulla finanza locale del 1983 (D.L. n. 55 del 1983 e relativa legge di conversione n. 131 del 1983) ha incoraggiato gli enti locali a ripristinare una efficace politica autonoma d'entrata.

Confermando il principio già affermato dal D.L. n. 786 del 1981, secondo il quale i servizi a domanda individuale devono essere erogati contro un pagamento di un corrispettivo da parte dell'utente, la legge del 1983 ha fissato l'obbligo della copertura di quota-par-
te del costo globale dei servizi medesimi attraverso tariffe, contribuzioni ed entrate a specifica destinazione, stabilendo per il triennio 1983-85 le percentuali minime di copertura (22% nel 1983, 27% nel 1984 e 30% nel 1985). La stessa legge ha dato facoltà ai Comuni ed alle Province d'istituire un'addizionale sui consumi di energia elettrica, ha aumentato le aliquote di diverse entrate tributarie locali (imposta sull'incremento di valore degli immobili, imposta sulla pubblicità, imposta di soggiorno, tassa per l'occupazione di

spazi e aree pubbliche, tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani, tassa sulle concessioni comunali) e ha istituito una speciale sovrimposta sui fabbricati (SOCOF) anche se limitata al solo anno 1983. Per i servizi a carattere produttivo (distribuzione gas metano, acquedotto, farmacie) l'ente locale dovrebbe tendere al recupero in entrata dell'intero costo sostenuto per la spesa; per tale possibilità di integrale recupero della spesa il costo di tali servizi è stato escluso dal computo della spesa corrente ai fini dell'attribuzione del beneficio del contributo perequativo (art. 4 bis del d.l. 22 dicembre 81, n. 786 convertito nella legge 26 febbraio 82, n. 51). La innovativa tendenza normativa volta a ripristinare parzialmente una autonoma politica locale delle entrate, avrebbe dovuto portare, assieme a un più proficuo coinvolgimento degli amministratori locali nelle scelte operative, ad un incremento quantitativo e qualitativo dei servizi offerti e ad una limitazione dei costi da imputare ai trasferimenti (1).

(1) Per accertare l'efficienza e la produttività dei servizi pubblici degli enti locali, il loro stato di attivazione e diffusione assieme al costo sopportato dalla collettività, alcune ricerche sono state effettuate da qualificati organismi pubblici quali la Fondazione CeSPE e l'Istituto di studi sulle regioni - CNR, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) ed il Ministero dell'interno.

La ricerca del Ministero dell'interno presentata nel 1985 ed effettuata su precisa indicazione del legisla-

Questa Sezione, sulla base dei dati risultanti dei certificati del conto consuntivo 1984 inviati dai Comuni, aggregati con la collaborazione del Ministero dell'interno ed ulteriormente elaborati, ha condotto una indagine volta ad accertare il livello di attivazione dei servizi ed il sistema di gestione scelto dagli amministratori locali per la loro produzione e distribuzione.

(segue nota 1):

tore (art. 39 del d.l. 28 febbraio 1981, n. 38, convertito nella legge 23 aprile 1981, n. 153), è stata condotta sulla base dei dati desumibili dai conti consuntivi 1979 ed è stata finalizzata alla rilevazione del livello di prestazione dei pubblici servizi locali per trarre utili indicazioni al fine di svincolare la distribuzione delle risorse statali dal principio della spesa storica, prevalso fino al 1981, e orientare la distribuzione medesima verso parametri più funzionali ed obiettivi.

Utilizzando la base informativa risultante dalla rilevazione effettuata dal Ministero dell'interno ed elaborando i dati fisici con diversa finalizzazione, la ricerca della CeSPE/ISR, presentata a cavallo fra il 1985 e il 1986, è stata diretta ad una valutazione di costo e di produttività dei servizi pubblici locali analizzando in particolare sei casi di servizi (asili nido, refezione scolastica, trasporto scolastico, assistenza agli indigenti ed inabili al lavoro, viabilità comunale e mattatoio comunale).

La ricerca effettuata dell'ANCI si basa su dati più recenti, essendo stata svolta fra il 1985 ed il 1986 attraverso appositi questionari inviati ai Comuni (hanno risposto 850 enti), ed è stata finalizzata all'accertamento della presenza dei servizi comunali in generale che soddisfano bisogni collettivi ed, in particolare, di quei servizi posti a salvaguardia dell'ambiente: raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed impianti di depurazione delle acque urbane e industriali.

L'indagine è riferita ai servizi di competenza dei Comuni, che per la loro entità e varietà risulta più significativa rispetto ad una ricerca sui servizi delle amministrazioni provinciali, ed è stata condotta sui 1.100 enti che hanno fatto pervenire il certificato del conto consuntivo 1984. Le risultanze dell'indagine effettuata dalla Sezione, consentono le seguenti indicazioni.

1.1. Livello di presenza dei servizi. La presenza dei servizi sul territorio nazionale è stata esaminata, sia a livello regionale sia per classi demografiche di popolazione.

L'esercizio finanziario di riferimento è stato, come sopra detto, il 1984, tenuto conto che per tale anno la Sezione ha potuto usufruire di un'alta percentuale di dati (tratti dai certificati di conto consuntivo) su cui impostare una qualche significativa valutazione.

Per determinare le percentuali di attivazione dei servizi, sia a livello di regione sia a livello di classe demografica, si è fatto ricorso alla cosiddetta

"percentuale semplice", che ha come indice di riferimento il numero dei Comuni della regione o della classe demografica che offrono il servizio rapportato al totale dei Comuni della medesima regione o classe demografica. Tale sistema di elaborazione dei dati, ulteriormente perfezionabile con riferimento alla popolazione servita (percentuale ponderata, che consente di verificare la quota di popolazione servita), è stato scelto tenuto conto del fine circoscritto che si intendeva raggiungere: il comportamento, in merito all'erogazione o meno dei servizi, degli amministratori locali delle diverse regioni e delle diverse classi demografiche.

Dai prospetti V/1, V/2 e V/3 inseriti nel volume degli allegati e riguardanti il numero di servizi attivati e le percentuali di attivazione suddivise per regioni, nonché il numero e la percentuale di attivazione dei servizi per classi demografiche di popolazione dei comuni, si può verificare il livello di presenza dei servizi.

Su 46 servizi esaminati, di cui 22 servizi generali ed istituzionali (esclusi quelli la cui presenza è normalmente assicurata come la Segreteria comunale, l'Anagrafe e stato civile, il Servizio tributi ecc.),

19 servizi a domanda individuale e 5 servizi a carattere produttivo, è risultato che, a livello nazionale, i servizi di base sono generalmente diffusi su tutto il territorio nazionale con percentuali molto elevate per il servizio smaltimento rifiuti (97,55%), il servizio necroscopico e cimiteriale (98,91%), il servizio fognature (86,64%), il servizio acquedotto (77,45%).

Qualche perplessità desta la bassa percentuale (45,45%) accertata per il servizio di depurazione: più della metà dei Comuni (con popolazione superiore a 8000 abitanti in ordine ai quali è prevista la competenza della Sezione) non ha un depuratore delle acque urbane e industriali. Se a ciò si aggiunge che verosimilmente alcuni impianti, pur esistenti, possono essere parzialmente funzionanti e che gli impianti attivati possono essere insufficienti a trattare la quantità di rifiuti liquidi prodotti, ne deriva che la percentuale di presenza del servizio, sopra indicata, scende ulteriormente. Ne deriva la necessità di una maggiore sensibilizzazione degli amministratori al problema per i notevoli risvolti che lo stesso assume sul piano ambientale, tenuto conto anche degli incentivi finanziari apprestati al riguardo dal legislatore.

Fra i servizi culturali un'alta percentuale di diffusione presentano quelli che fanno parte dei servizi generali ed istituzionali dei Comuni, quali la scuola materna statale (87,91%), l'istruzione primaria (99%), l'istruzione media inferiore (96,64%), le biblioteche (86,45%), mentre basse percentuali di attivazione presentano i servizi culturali i cui costi di gestione vengono coperti con la partecipazione dei singoli utenti (servizi a domanda individuale), quali i teatri e le pinacoteche (21,82%) e le gallerie, mostre e spettacoli (13,73).

L'attivazione dei servizi assistenziali presenta un'alta percentuale di presenza nel trasporto scolastico (93,09%), mentre un peso relativamente meno alto presenta la prestazione del servizio degli asili nido (59,09%), di quello delle mense scolastiche (57,27%) e delle refezioni (45,91%).

L'83,27% dei Comuni ha attivato impianti sportivi; i servizi di carattere turistico, strettamente legati alla vocazione turistica dell'ente, si presentano in quantità modesta: ostelli, campeggi, convitti (7,27%), approdi turistici (2%), stabilimenti balneari (3,36%).

Fra gli altri servizi, a parte il servizio tecnico

comunale ampiamente diffuso (99%) e il servizio del giudice conciliatore solo parzialmente dipendente dalla volontà degli amministratori locali (84%), il servizio mattatoio ha una percentuale di presenza del 60%, quello dei parchi e giardini dell'87,09%, quello della distribuzione del gas metano del 39,55%, il servizio farmacia del 31,73%, la centrale del latte del 2,18%.

Da rilevare, infine, positivamente la buona percentuale (57,55%) di presenza dei centri elettronici considerati i relativamente recenti tempi di diffusione dei sistemi informatici.

L'adozione in sede locale delle moderne tecnologie legate all'informatica non può che giovare infatti alla razionalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative dei servizi per la popolazione servita.

Il livello di presenza dei servizi, come sopra descritto, non si presenta tuttavia uniforme su tutto il territorio nazionale nè in tutti gli enti esaminati. Le medie di diffusione nazionale prima indicate variano sensibilmente fra i vari enti, e non solo per motivi dipendenti dalla volontà degli amministratori, ma altresì per una serie di variabili obiettive ed esterne all'ente che influenzano l'operato degli amministratori.

ri; la prevalente attività economica (agricola, industriale, terziaria), l'evoluzione demografica (emigrazione, immigrazione, stazionarietà), la conformazione orografica (pianura, collina, montagna), la vocazione turistica, l'area geografica di appartenenza, l'entità della popolazione residente, sono tutti fattori che modificano la distribuzione dei servizi fra le varie amministrazioni comunali.

Per una più realistica valutazione del livello di presenza dei servizi di competenza comunale si è ritenuto opportuno esaminare gli effetti delle due variabili che influiscono in maniera più consistente nella distribuzione dei servizi medesimi: la regione di appartenenza degli enti e l'entità della popolazione residente (classe demografica).

Il prospetto V/2 sopra indicato e relativo all'attivazione dei servizi per regioni, evidenzia che nel complesso il Mezzogiorno si presenta con area di più bassa erogazione di servizi locali, seppure con apprezzabili differenze al suo interno. Nella stragrande maggioranza dei servizi le medie regionali di presenza sono inferiori alla media nazionale dal Lazio in giù. Fa eccezione a questa regola generale la Basilicata, nella

quale oltre la metà dei servizi considerati sono presenti in percentuale superiore alla media nazionale. La regione che ha il maggior numero di servizi attivati al di sotto della media è la Calabria (tutti i servizi ad eccezione di quello del trasporto carni macellate), ed è altresì la regione dove più basse di ogni altra sono le medie di attivazione. Le altre regioni dove più bassa è la presenza di servizi sono la Campania, la Sicilia, la Puglia e la Sardegna.

Inoltre le regioni con un elevato indice di attivazione dei servizi locali risultano le Marche, l'Emilia Romagna, la Lombardia, il Friuli-Venezia Giulia e il Piemonte, mentre, fra le regioni settentrionali, il Trentino è quella che risulta avere le medie meno elevate di attivazione (24 servizi su 46 sono presenti con medie inferiori a quella nazionale).

L'altro fattore che influenza notevolmente la distribuzione fra gli enti dei servizi locali è la classe demografica. Dal prospetto V/3 sopra indicato risulta che la presenza dei servizi è funzione crescente della classe demografica: in linea generale, aumentando la popolazione dell'ente, aumenta la percentuale di attivazione: ciò si verifica in modo evidente per quei ser-

vizi la cui attivazione è rimessa alla scelta di indirizzo degli amministratori dell'ente quali risultano quasi tutti i servizi a domanda individuale e quelli a carattere produttivo (escluso l'acquedotto che deve considerarsi un servizio "di base"). Per i servizi invece che hanno una rigidità di domanda e vengono definiti "di base", la scala di presenza risulta influenzata dalla classe demografica di appartenenza.

Tali servizi sono presenti in percentuali molte alte anche nei Comuni a più bassa classe di popolazione: è il caso della quasi totalità dei servizi generali ed istituzionali, esclusi alcuni servizi la cui istituzione resta legata a fattori specifici, quali la vocazione turistica dell'ente (campeggi, ostelli, soggiorni, stabilimenti termali), o a fattori strutturali obiettivi (come servizio statistico, presente in maniera consistente solo dalla classe demografica ottava in su).

1.2. Sistema di gestione dei servizi. Sempre sulla base dei dati contenuti nei certificati di conto consuntivo relativi al 1984 elaborati in percentuali medie per o-

gnuno dei nove modelli di gestione previsti nei certificati suddetti, è stato schematizzato un quadro delle preferenze degli amministratori locali sul sistema di organizzazione dei servizi.

Dai prospetti V/4 e V/5 inseriti nel volume degli allegati si evidenzia la nettissima preferenza accordata al sistema di gestione in economia, non solo per i servizi generali ed istituzionali, ma anche per i servizi a domanda individuale e per i servizi a carattere produttivo, molti dei quali meglio si presterebbero a forme di gestione decentrate per assicurare una più qualificata professionalità specifica e di conseguenza una maggiore efficienza nella loro erogazione.

Si constata invece un diffuso accentramento di funzioni, che se necessario ovvero giustificato dalla natura di alcuni tipi di servizi (segreteria comunale, servizi tecnici, servizi necroscopico e cimiteriale, parchi e giardini, gallerie mostre e spettacoli ed altri), non sempre appare opportuno specie nelle dimensioni con le quali si verifica. La figura del consorzio fra enti limitrofi, che potrebbe far conseguire economie di spesa attraverso la ripartizione dei costi fissi su una maggiore quantità di prodotto e la scelta di

un'area ottimale per la gestione dei servizi, appare abbandonata (solo il servizio depurazione risulta gestito attraverso enti consorziati in una percentuale (14,3%) appena apprezzabile), mentre le negative esperienze dell'azienda (alle quali si è cercato di porre rimedio con il nuovo regolamento delle aziende municipalizzate, adottato con D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902, allo scopo di alleggerirne i vincoli di dipendenza dal Comune, per renderle più moderne ed efficaci) vengono confermate dalle modeste percentuali del numero dei servizi erogati attraverso sia le aziende municipalizzate (utilizzate quasi esclusivamente per i servizi a carattere produttivo), sia le aziende consortili e ancora di più le aziende provincializzate (per i servizi a domanda individuale nessun ente si è avvalso di questo ultimo tipo di gestione).

Una buona propensione degli amministratori si constata verso il sistema della concessione della produzione e distribuzione dei servizi ad imprese del settore privato (più che ad imprese o enti pubblici) con conseguente distacco finanziario ed operativo dell'apparato pubblico. Il fenomeno, che appare diffuso ad ogni tipo di servizio, raggiunge percentuali di presenza

elevate per il servizio affissioni e pubblicità (62,9%), per la pesa pubblica (68,3%), per i trasporti e le pompe funebri (69%), per la distribuzione del gas metano (44,7%), per i parcheggi custoditi e i parchimetri (42,8%), per gli stabilimenti balneari (38,2%) e per gli approdi turistici (35%).

Il verificato accentramento verso il sistema della gestione in economia e la diffusione del ricorso alla imprenditoria privata, con conseguente abbandono degli altri sistemi di gestione (aziende e consorzi nelle varie tipologie), dimostra che il modello tradizionale di gestione dei servizi locali previsto dalla vigente legislazione risulta superato di fatto e abbisogna di una organica e globale riforma.

Nell'ultima colonna dei citati prospetti V/4 e V/5, sotto la voce "altre fattispecie di gestione" non propriamente individuate, risultano incluse alcune nuove forme organizzative, per lo più mutate dal diritto privato, verso le quali si sono orientati gli amministratori locali, e che si sono affiancate, nei fatti, agli strumenti organizzativi tradizionali: principalmente la società per azioni a partecipazione pubblica per l'assunzione e l'esercizio di servizi pubblici lo-

cali. Tale forma organizzativa, particolarmente utile per l'assunzione di quei servizi che ben si adattano alla gestione tramite impresa, consente all'ente locale di graduare il proprio impegno finanziario attraverso la quota di partecipazione che intende scegliere (partecipazione totalitaria, maggioritaria, minoritaria). La Società può essere costituita con altri enti pubblici ed altresì con soggetti privati di sperimentata capacità imprenditoriale, e la sua autonoma entità giuridica consente infine all'ente di limitare alla partecipazione azionaria la sua responsabilità patrimoniale.

Altro modello organizzativo sperimentato di recente specie da grandi Comuni (ad esempio per la costruzione di parcheggi automobilistici) e che può considerarsi una variante della società per azioni a partecipazione pubblica, è quello della società per azioni costituita con la partecipazione del Comune e di un soggetto privato, alla quale viene data in concessione la costruzione di un'opera pubblica con la gestione del servizio ad essa connesso e che ricorre al "leasing" per il finanziamento dell'opera. Tale sistema, consente all'ente di offrire servizi attraverso un canale finanziario esterno alla finanza pubblica, ammortizzabile

con i proventi dei servizi medesimi.

In conclusione, a seguito della crisi finanziaria dello "Stato sociale", al fine di evitare la riduzione della gamma dei servizi gravanti sui bilanci degli enti locali e mantenerne alti i livelli quantitativi e qualitativi senza aumentare le quote di risorse da impegnare, oltre alla via della partecipazione diretta degli utenti agli oneri è necessario percorrere anche quella della riorganizzazione secondo modelli più efficienti dei servizi locali.

Gli amministratori più accorti e capaci già hanno indicato, sperimentandole, nuove soluzioni organizzative, che, unitamente alla ristrutturazione dei sistemi di gestione tradizionali, possono contribuire a migliorare la futura "qualità della vita".

2.- Copertura del costo dei servizi a domanda individuale

La disciplina della copertura percentuale del costo dei servizi a domanda individuale ha già formato ogget-

to di analisi nelle precedenti relazioni di questa Sezione (2).

Va comunque ricordato che, ai sensi dell'art. 6 del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, e delle modificazioni introdotte con la legge di conversione 26 aprile 1983, n. 131, la copertura del costo complessivo di tali servizi è stata fissata nella misura percentuale minima del 22% per il 1983, 27% per il 1984, 30% per il 1985 (3). Per il 1986 la percentuale stessa è stata elevata al 32% (art. 12 del D.L. 1 luglio 1986, n. 318, convertito nella legge 2 agosto 1986, n. 488) e per il 1987 al 40% (D.L. 2 maggio 1987, n. 167).

L'accennata disciplina riflette l'opzione legislativa a favore di una estensione, nell'ambito del sistema delle entrate degli enti locali, del principio della "controprestazione" - seppure limitato ad alcuni specifici servizi (4) - nel senso cioè di addossare agli u-

(2) V. Sezione enti locali, Relazione per l'esercizio finanziario 1984, allegato deliberazione n. 27 del 1986, e relazione per l'esercizio finanziario 1983, allegato deliberazione n. 23 del 1985.

(3) Per i comuni terremotati, dichiarati disastri o gravemente danneggiati, le percentuali possono essere ridotte fino alla metà (art. 6 del D.L. n. 55 del 1983).

(4) Con D.M. 31 dicembre 1983 sono stati individuati, con carattere tassativo, i servizi a domanda individuale a cui si estende la specifica disciplina. I servizi così "nominati" non esauriscono peraltro la gamma completa dei servizi locali che presentano il carattere della "appropriabilità individuale".

tenti una quota di costo sostenuta per la fornitura degli stessi, istituendo in tal modo un collegamento fra entrate e costi (5).

Per quanto riguarda le ragioni che hanno sorretto tale opzione, come già esposto nelle precedenti relazioni della Sezione (6), va osservato che, fra le varie motivazioni che in generale giustificano l'applicazione e l'estensione dello strumento in discorso - e che sono di ordine finanziario, economico e politico -, indubbia prevalenza ha esercitato l'obiettivo di sollecitare gli enti a più ampi margini di disponibilità di entrate proprie, mediante un meccanismo rivolto a potenziare l'ambito operativo delle scelte di autonomia.

In tale ottica assume rilevanza l'analisi del comportamento tenuto dagli enti locali ai fini del recupero, percentualmente fissato, del costo dei servizi a domanda individuale. Tale analisi, condotta sulla base dei dati trasmessi del Ministero dell'interno, relativi al 1984, nonché sulla scorta di dati già in possesso

(5) Va osservato che i costi, a cui si fa riferimento, non sono i costi economici ma quelli finanziari, i soli desumibili dalle contabilità degli enti; d'altra parte le entrate da computare, oltre ai contributi dell'utenza, comprendono rimborsi-spese di privati o di enti ed entrate a specifica destinazione.

(6) V. nota 2

della Sezione, ha consentito innanzitutto di verificare la misura in cui il precetto normativo è stato recepito e osservato in sede locale, con la conseguente individuazione della percentuale di inadempienza, nonché delle diverse caratteristiche del fenomeno in rapporto alla collocazione dimensionale e geografica degli enti; d'altro canto ha permesso di conoscere entro quali limiti la richiesta, di maggiore "sforzo fiscale", abbia realizzato l'obiettivo di un sostanziale recupero di entrate proprie.

Per quanto riguarda tale ultimo aspetto, i prospetti che seguono evidenziano la rilevanza, in termini finanziari, dell'aumento crescente, riscontrabile negli esercizi 1983, 1984 e 1985 nel comparto delle entrate extratributarie.

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

(in miliardi)	1983	1984	1985
Tributarie	3.429	3.490	3.041
Extratributarie	2.881	3.818	4.621
Trasfer. statali	11.597	13.751	15.864
Trasfer. Region.	1.372	1.621	2.567
TOTALE	19.322	22.831	25.516

AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

(in miliardi)	1983	1984	1985
Tributarie	154	383	376
Extratributarie	272	315	351
Trasfer. Statali	2.431	2.853	3.868
Trasfer. Region.	509	516	390
TOTALE	3.366	4.067	4.985

La Relazione generale sulla situazione economica del Paese in data 30 marzo 1986 fornisce ulteriori indicazioni in merito, laddove la crescita del 13% delle entrate 1984, rispetto a quelle del 1983, viene attribuita prevalentemente all'incremento di quelle extratributarie (48%) e, in tale ambito, soprattutto ai contributi per i servizi a domanda individuale (78%).

Emerge, pertanto, come uno degli obiettivi perseguiti con l'introduzione del principio della "controprestazione", cioè l'estensione dell'ambito di entrate proprie, possa ritenersi complessivamente realizzato, pur in presenza di una consistente area di inadempienza

all'obbligo di copertura nella percentuale richiesta (7).

A tale ultimo riguardo va considerato che il fenomeno interessa soprattutto gli enti delle regioni meridionali e centrali (ad eccezione delle Marche, Abruzzo, Molise e della Sardegna), mentre fra le regioni del Nord solo la Val d'Aosta presenta, peraltro rispetto all'unico Comune di Aosta, superiore a 8.000 abitanti, una situazione di inadempienza.

Ciò sembra confermare la maggiore resistenza, presente nelle regioni centro-meridionali, nel conformarsi ad un modello di gestione dei servizi più aderente ad una logica di efficienza degli stessi. Va ricordato in proposito come la contribuzione dell'utenza, a parte le considerazioni connesse con l'incremento di entrate proprie, costituisce uno strumento la cui manovra è capace di influenzare positivamente i risultati delle gestioni, calmierando e selezionando la domanda del servizio e migliorando l'andamento dei costi (8).

(7) L'elenco degli enti inadempienti è riportato nel prospetto V/6 inserito nel volume degli allegati.

(8) La questione è esaminata in modo specifico e più diffuso in questo capitolo, paragrafo 3, a proposito del servizio degli asili-nido.

La portata del precetto legislativo non è stata compiutamente intesa dalle amministrazioni locali, soprattutto del Centro-Sud. In tal senso può aver giocato un ruolo negativo l'esistenza di abitudini e di culture gestionali troppo condizionate da impostazioni di tipo assistenziale, nonché difficoltà di carattere più generale, nei confronti di un recupero di coerenza e di proficuità nell'utilizzazione delle risorse.

Va detto comunque che lo stesso meccanismo legislativo, fissato con l'art. 6 citato, allorchè fa riferimento, per le percentuali di copertura, al costo complessivo dei servizi, introduce un elemento di ambiguità che non facilita la comprensione della norma.

Seppure si possa intuire che l'intento legislativo, al riguardo, sia stato quello di riservare agli enti locali maggiori spazi di autonomia e una più ampia articolazione di scelte discrezionali, tuttavia resta il fatto che una soglia percentuale minima di recupero, nei confronti di tutti i servizi a domanda individuale, ferma restando la copertura globale complessiva, avrebbe meglio consentito di cogliere nella norma in questione un intento di sollecitazione alla proficuità e razionalità delle gestioni, e non solo quello di incen-

tivare gli enti ad un più intenso "sforzo fiscale", aspetto questo che, implicando oltretutto maggiore conflittualità di posizioni, induce maggiori resistenze.

Va osservato d'altra parte - e questo spiega ulteriormente le inadempienze più frequenti nelle regioni meridionali - che la percentuale di recupero complessivamente richiesta "pesa" indubbiamente di più, in termini di sacrificio sopportato dalle collettività, sulle regioni con reddito medio pro-capite più basso e ancor più su quelle a forte diffusione di redditi bassi.

Se pure va riconosciuto che il sistema recentemente introdotto per la distribuzione dei fondi perequativi dovrebbe contribuire a riportare il sistema ad equità, è dubbio peraltro che un così complesso meccanismo indiretto possa essere adeguatamente percepito, tanto da reagire sulle riscontrate resistenze.

3.- Indagine a campione sulla gestione degli asili nido

3.1. Le ragioni di una analisi specifica. L'attività di assistenza all'infanzia, attraverso l'organizzazione e gestione degli asili-nido, costituisce esplicazione di uno dei servizi degli enti locali classificati "a domanda individuale" (D.M. 31 dicembre 1983).

L'opportunità di condurre un'analisi particolare su tale servizio comunale va collegata con l'utilità di carattere informativo che la Sezione si ripromette di conseguire, ai fini di una valutazione di congruità e proficuità delle scelte in termini di costi e risultati; utilità, tanto più evidente se messa in relazione con l'esigenza, esplicitata a livello legislativo, di sollecitare gli enti locali a tecniche di verifica per una più adeguata conoscenza delle conseguenze reali delle scelte finanziarie che compiono (9).

Funzionali alle stesse appaiono quindi le informa-

(9) L'art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979 dispone che gli enti locali esponano annualmente, nella relazione illustrativa, oltre al significato amministrativo ed economico dei dati di consuntivo anche i costi sostenuti ed i risultati conseguiti per ciascun servizio. Per quanto riguarda le finalità, il contenuto e il significato di tale documento illustrativo vedere: Sezione Enti Locali, deliberazione n. 31, 10 novembre 1986.

zioni ritraibili, sul piano delle aggregazioni, dai comportamenti di spesa e utilizzabili dagli stessi enti, come parametro di raffronto nel perseguimento degli obiettivi.

A tale proposito va anche detto che i criteri, recentemente introdotti per la distribuzione dei fondi perequativi, seppure validi ad attenuare le sperequazioni in precedenza esistenti fra gli enti, si rivelano comunque insufficienti - dato il meccanismo di riparto utilizzato - a garantire un più alto livello di dotazione di funzionalità e qualità dei servizi, essendo tali aspetti influenzati più che dall'entità delle risorse disponibili, dalla capacità di gestirle consapevolmente e proficuamente.

3.2. La distribuzione del servizio sul territorio nazionale in rapporto agli obiettivi del piano quinquennale per gli asili-nido. La disciplina fondamentale in tema di organizzazione e finanziamento del servizio comunale dell'asilo-nido è contenuta nella legge 6 dicembre 1971, n. 1044 (c.d. piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido con il contributo dello Stato).

Essa ha previsto la costituzione di un fondo spe-

ciale, da ripartirsi a livello regionale e da erogarsi ai Comuni destinatari, con lo scopo di incentivare l'istituzione del servizio a livello locale.

Le varie leggi regionali di attuazione, approvate fra il 1972 e il 1974, hanno stabilito, nell'ambito di competenza, i requisiti qualitativi da rispettare nell'erogazione del servizio e, fra questi, il rapporto minimo da garantire, in ogni nido, fra bambini frequentanti e operatori addetti alla loro assistenza.

R E G I O N I	Numero legge regionale	Standards assistenti-bambini previsti nelle leggi	
Piemonte	3/73		1:10
Valle d'Aosta	39/73	1:5*	1:8*
Lombardia	39/72	1:5*	1:8**
Prov. Trento	26/74	1:6*	1:8**
Prov. Bolzano	44/73	1:6*	1:8**
Veneto	7/73	1:6*	1:8**
Friuli	43/73		-
Liguria	4/73		1:7
Emilia-Romagna	15/73		1:5
Toscana	16/73		1:5
Umbria	21/74	1:4*	1:8**
Marche	23/73		1:6
Lazio	5/73	1:6*	1:8**
Abruzzo	38/73		1:6
Molise	18/73	1:6*	1:8**
Campania	12/73	1:6*	1:8**
Puglia	6/73	1:5*	1:8**
Basilicata	6/73		1:6
Calabria	12/73	1:4*	1:8**
Sicilia	17/74	1:6*	1:10**
Sardegna	17/73	1:6*	1:10**

* Lattanti

** Divezzi

Per assicurare il completamento del piano degli asili-nido, la legge 29 novembre 1977, n. 891, ha, istituito a favore delle Regioni uno speciale "fondo integrativo" da ripartire, con decreto del Ministero della sanità (sentita la commissione consultiva interregionale di cui all'art. 13, legge n. 281 del 1970), in base allo stato di attuazione del piano, adottato dalle singole regioni, a seguito delle richieste all'uopo avanzate dai comuni interessati (combinato disposto artt. 4 e 5 della legge n. 1.044 del 1971, 5 e 6 della legge n. 891 del 1977).

Emerge dal disegno normativo come l'obiettivo perseguito presupponga, come essenziale, l'iniziativa delle amministrazioni comunali (anche consorziate), le cui esigenze e richieste vengono ricomposte in sede regionale per il necessario coordinamento e graduazione degli interventi.

Senonchè la ripartizione dei "fondi integrativi", che, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 891 del 1977, doveva essere effettuata "in base al fabbisogno e all'effettivo stato di attuazione del piano", in realtà è avvenuta mediante criteri prevalentemente meccanici: il 90% sulla base della popolazione infantile residente in

ogni regione ed il 10% sulla base del numero dei posti bambino in asili nido comunali, funzionanti ex lege n. 1.044 del 1971 ed ex OMNI (10). Tale criterio di ripartizione ha sostanzialmente alterato la logica stessa del piano, laddove il finanziamento, non più collegato al "fabbisogno", espresso dalle amministrazioni comunali e in assenza di controlli e verifiche sullo "stato di attuazione", ha perso le principali caratteristiche per un'efficace funzione incentivante.

Va osservato al riguardo come, a distanza di oltre quindici anni dall'istituzione del piano per gli asili-nido, la distribuzione del servizio sul territorio nazionale, rilevabile sulla base delle risposte positive, fornite dagli enti, in ordine all'esistenza dello stesso (11), si presenta complessivamente insufficiente rispetto alle aspettative di fare di esso un servizio fondamentale che, valendo da supporto per le necessità della famiglia lavoratrice, sia idoneo nel contempo a rappresentare un efficiente strumento nel processo formativo ed educativo dei bambini.

(10) Vedasi, da ultimo, il decreto del Ministro della sanità 17 dicembre 1986 che dispone la ripartizione, fra le Regioni, dell'importo di 89 miliardi del "Fondo integrativo per gli asili-nido" (Gazz. Uff. n. 109 del 13 maggio 1987, pag. 13).

(11) I dati, trasmessi dal Ministero dell'interno, sono ricavati dai certificati a consuntivo 1984 ed elaborati dalla Sezione.

L'attivazione del servizio risulta, infatti, a livello nazionale, piuttosto ridotta, con una percentuale di presenza pari al 59,09%.

A livello di aggregazione su basi geografiche, le regioni del Centro-Nord presentano una percentuale di attivazione del servizio superiore a quello della media nazionale (80,1% rispetto al 59,09%), mentre a livelli inferiori si collocano le regioni del Sud ed Isole (19,5% rispetto al 50,09%), ad eccezione dell'Abruzzo e della Basilicata (il 61,54% dei Comuni abruzzesi e il 64,29% di quelli della Basilicata hanno il servizio di asilo-nido).

I dati esposti diventano ancora più significativi se messi a raffronto con l'entità degli specifici finanziamenti, affluiti agli enti locali. La riscontrata variabilità degli stessi, a livello regionale, si accompagna ad andamenti inversi nel livello di presenza del servizio. Alle Regioni meridionali affluiscono per questo servizio importi di finanziamento assai superiori a quelli assegnati ai Comuni del Centro-Nord (12).

(12) Per l'entità dei finanziamenti si fa riferimento ai dati desumibili dalle indagini condotte in materia di servizi pubblici locali dal CeSPE e dall'Istituto di studi sulle Regioni del C.N.R.

Sufficientemente indicativa al riguardo risulta altresì la ripartizione di fondi approvata con decreto del Ministro della sanità 17 dicembre 1987, art. 1 (in G.U. n. 109 del 13 maggio 1987, p. 13).

Sotto tale aspetto deve pertanto concludersi come le finalità incentivanti, perseguite con la legislazione di piano, non sembrano avere conseguito gli obiettivi prefissati, nel senso quanto meno di un consistente superamento di resistenze di carattere culturale, nonché di tradizioni sociali profondamente radicate ed inoltre come tali resistenze si dimostrino poco sensibili ad incentivi di tipo esclusivamente finanziario, soprattutto in assenza di metodologie di riparto coerenti con gli obiettivi perseguiti.

3.3. L'influenza dei finanziamenti e dei contributi dell'utenza sul costo unitario medio del servizio.

Poichè dalle contabilità in uso presso gli enti locali sono desumibili solo dati finanziari, si è ritenuto di far ricorso, ai fini della presente indagine, alla individuazione di opportuni "indicatori di costo", desumibili in base alle spese impegnate per il personale, per l'acquisto di beni e servizi e per la percentuale di costi comuni a più servizi (13).

(13) Vedere art. 6 del D.L. n. 55 del 1983, che, per i servizi a domanda individuale, stabilisce le voci di costo, a cui vanno rapportate le percentuali annue di copertura.

La riscontrata impossibilità, allo stato, di disporre di tali più appropriati sistemi di indagine non esclude la possibilità, utilizzando i dati esclusivamente finanziari, di esprimere considerazioni e individuare "tendenze" sulla base di fenomeni che conservano validità anche se fondati su dati necessariamente approssimati.

Ciò premesso, un indicatore di costo medio unitario può essere individuato, a livello di dati esclusivamente finanziari, nel rapporto fra spesa complessiva impegnata (per il personale, beni e servizi e costi comuni) e numero dei bambini frequentanti l'asilo-nido.

Le indagini condotte dalla Sezione consentono di evidenziare che i Comuni delle regioni settentrionali sono quelli che registrano un costo medio unitario più basso, rispetto a quelli dell'area meridionale, mentre costi elevati si riscontrano nei Comuni del centro (14).

(14) Per l'indagine, sono stati utilizzati i dati aggregati del certificato a consuntivo 1984. Va evidenziato che alla mancanza del dato relativo ai bambini frequentanti, si è supplito con quello relativo al 50% dei bambini iscritti, questa risultando, in media, la percentuale dei frequentanti rispetto agli iscritti. A tale proposito deve tenersi conto che l'approssimazione del dato è maggiormente attendibile per l'area del Centro-Sud, mentre al Nord lo scarto percentuale iscritti/frequentanti risulta spesso inferiore a quello indicato, con la conseguenza che il dato di costo medio, per queste regioni, è in genere più basso di quello riferito; il che non modifica peraltro, ma semmai rafforza ulteriormente, le considerazioni esposte nel presente paragrafo.

Tali risultanze, messe a raffronto con l'entità delle entrate affluite agli enti per l'incentivazione del servizio, più elevate, come già detto, per i Comuni dell'area meridionale, rispetto a quelle del centro-nord, inducono una prima considerazione, e cioè che, a maggiori disponibilità di risorse finanziarie, tendono ad associarsi livelli più elevati di costi medi unitari sostenuti dagli enti per la produzione del servizio (15).

Ciò sembra dimostrare che le amministrazioni locali, nella produzione dei servizi, sono maggiormente influenzate dal vincolo di bilancio e dai limiti da esso segnati, piuttosto che da autonome capacità di scelta formulate su considerazioni economiche razionali, improntate cioè alla proficuità del servizio in rapporto con il fabbisogno da soddisfare.

Nei limiti in cui voglia riconoscersi a tale fenomeno un carattere di sufficiente certezza, esso meriterebbe adeguata considerazione per la possibile adozione di misure idonee a correggerne o, quanto meno attenuarne, l'incidenza.

(15) La Campania e la Sicilia sono le regioni ove la spesa media annua per bambino frequentante risulta più elevata (34 milioni e 32 milioni, a fronte di una media nazionale pari a 17 milioni). L'Emilia Romagna espone un costo medio inferiore di oltre la metà (14 milioni).

Una situazione inversa a quella testé descritta è stata invece verificata in correlazione con l'ulteriore variabile costituita dalla contribuzione richiesta all'utenza, quale corrispettivo del servizio degli asili-nido; tale variabile si associa, infatti, con un andamento inverso nel livello dei costi medi unitari sostenuti per l'erogazione dello stesso (16).

Qualora si mettano a raffronto le variabili riscontrate: maggiore presenza del servizio (rilevata nei Comuni del Centro-Nord), minori finanziamenti (comuni del centro-nord), maggiori contribuzioni dell'utenza (comuni del centro-nord), emerge una linea di tendenza abbastanza chiara, per cui un impegno più consapevole, nella gestione del servizio e nella soddisfazione della richiesta delle collettività, si riflette nell'adozione di metodi di gestione più razionali e coerenti sul piano della economicità.

Va in particolare sottolineato, a conferma di quanto detto, come una adeguata politica delle tariffe e dei contributi consenta, in particolare, alle amministrazioni locali spazi di manovra e di controllo sulla

(16) Sono utilizzati al riguardo i risultati della ricerca sui servizi pubblici, condotta dal CESPE e dall'Istituto di studi sulle Regioni del CNR e pubblicata in "Economia pubblica" n. 4/5, 1985, p. 187 e seguenti.

gestione del servizio, fondamentali in termini di efficienza e produttività. La contribuzione dell'utenza influisce infatti sulla domanda del servizio, calmierandola; ne consegue la possibilità per l'ente di adeguare e di utilizzare maggiormente la capacità produttiva dei singoli complessi in relazione all'effettivo fabbisogno dell'utenza, riducendo sensibilmente il fenomeno di sottoutilizzazione dei fattori impiegati e di conseguenza il costo unitario medio.

Considerato l'attuale sistema di distribuzione delle risorse agli enti locali e l'assenza in esso di strumenti legislativi idonei ad incentivare metodologie improntate alla efficienza e produttività nella gestione del servizio, uno spazio in tal senso sarebbe recuperabile, quanto meno per quelli "a domanda individuale", sul piano di una più coerente disciplina delle contribuzioni di utenza che risultasse più rispettosa dei criteri di economicità. Sotto tale aspetto sarebbe auspicabile un ripensamento della normativa vigente in materia (17), affinché, ferma restando la finalità di stimolo agli enti locali per l'incremento di entrate

(17) Vedere le analoghe considerazioni espresse in relazione ai servizi a domanda individuale.

proprie, possa esservi altresì impresso l'ulteriore significato di incentivare gli enti locali all'attuazione di una più efficace e razionale politica delle tariffe contributivo. Ciò, sia in funzione di un maggiore controllo sulla stabilità della domanda e quindi del fabbisogno del servizio, sia per un più attento collegamento fra contributi e singole voci di costo.

3.4. Il costo del personale e la sottoutilizzazione delle capacità produttive dei singoli complessi. Le indagini condotte dalla Sezione, in ordine ai costi sostenuti per il personale utilizzato nel servizio degli asili-nido, prendono come base di riferimento i dati ricavabili da informazioni certificative che si collegano al tradizionale sistema della contabilità finanziaria, utilizzata per l'esposizione dell'attività gestoria delle amministrazioni locali. Gli elementi di costo sono stati pertanto desunti dalle voci relative alle spese impegnate, suddivise in categorie economiche.

Tale approccio non è apparso, d'altra parte, essenzialmente limitativo ai fini dell'indagine, tenuto

conto che, fra le varie categorie in cui è ripartibile il costo complessivo del servizio, quella del personale rappresenta in termini quantitativi, la voce più rilevante (70% - 80% del costo complessivo), mentre quella relativa ad acquisti di beni e servizi, o ad utenze e manutenzioni varie, costituisce circa il 15%-20% (18).

L'impossibilità quindi di tenere conto anche dei valori di ammortamento dei cespiti ad uso pluriennale (immobili, attrezzature, arredi, ecc.), come conseguenza della mancanza di contabilità analitiche per centri di costo, non esercita sostanziale influenza sulla opportunità di prestare particolare attenzione, nell'ambito delle varie voci in cui si articola il costo complessivo, a quello sostenuto per il personale, quale voce comunque determinante del costo unitario medio del servizio.

Nella valutazione del comportamento delle amministrazioni locali in materia di gestione del personale, vanno tenuti presenti gli specifici standards legislativi fissati a livello regionale per la definizione del rapporto assistenti/bambini (vedere prospetto inserito

(18) Tali percentuali sono rilevate sulla base delle aggregazioni dei dati trasmessi dal Ministero dell'interno, desunti dal certificato a consuntivo 1984.

nel testo del paragrafo 3, punto 2.)

La dimensione dei singoli complessi, adibiti al servizio e la conseguente capienza in termini di posti disponibili, determina infatti le dotazioni di organico, funzionali al rispetto normativo degli standards.

L'ammissione alla frequenza dell'asilo avviene sulla base delle domande presentate dagli aspiranti-utenti del servizio, generalmente in numero superiore alle effettive disponibilità dei posti; ciò implica la formazione di graduatorie effettuate sulla base di criteri che tengono conto di fattori sociali ed economici, e che portano inevitabilmente alla formazione delle cosiddette liste d'attesa, cioè a fenomeni di domanda parzialmente insoddisfatta.

Da risultati acquisiti (19) e riferiti a dati complessivi nazionali è emerso come, in rapporto ai bambini iscritti, quelli effettivamente frequentanti costituiscono una percentuale generalmente inferiore al 50%. Se tale circostanza ha evidente influenza sul costo del servizio, il cui valore medio unitario ha un andamento

(19) Tali risultati sono confermati da vari studi condotti in materia. Vedere fra gli altri: Andrea Mancini, La contabilità analitica dei costi, in Quaderni di AREA, suppl. al n. 1-2/86 della Riv. Trim., luglio 1986 e M. Zanoni, L'esperienza della Regione Piemonte, in Economia pubblica, 1984, n. 10-11.

inverso rispetto alla frequenza effettiva, tanto più influisce sulla spesa del personale che, rispetto al costo complessivo, rappresenta, come già detto, il 70-80%.

In ordine a tale aspetto vanno segnalate alcune soluzioni adottate, in sede di legislazione regionale, per attenuare le conseguenze negative di tale fenomeno e intese a migliorare le possibilità di utilizzazione della capacità produttiva dei singoli complessi. La legge regionale del Lazio, n. 38 del 1977, ha dato la facoltà agli enti locali di aumentare il numero degli iscritti fino ad un massimo del 15% della capienza standard dell'asilo, mantenendo costante la dotazione di personale assegnato. Soluzioni di questo tipo sono certamente auspicabili, come pure ogni altra misura organizzativa idonea a rendere più elastica l'utilizzazione del personale assegnato e contemporaneamente a ridurre il fenomeno del basso livello di frequenza degli asili-nido, che incide in misura così elevata sull'andamento dei costi per unità di prodotto (20).

(20) Il fenomeno del basso livello di presenze degli utenti iscritti, oltre che incidere negativamente sul costo del personale ha influenza notevole anche sui costi fissi (ad esempio sul costo per il riscaldamento).

Da questo punto di vista sarebbe anche opportuno sollecitare una maggiore attenzione da parte degli amministratori comunali in ordine all'adozione di politiche tariffarie più realistiche e comunque obiettivamente idonee a rappresentare, da parte dell'utenza, l'espressione di un sostanziale interesse al servizio.

Un ultimo aspetto che merita segnalazione è quello desumibile dai risultati di alcune analisi, condotte in materia, e che sembrano confermare la frequente eccedenza di personale ausiliario, in servizio presso gli asili-nido. Tale eccedenza si riscontra sia in termini assoluti che in rapporto al personale specializzato (il fenomeno sembra interessare il 60% dei casi esaminati, fra i quali peraltro sono ricompresi anche Comuni con popolazione inferiore a 8.000 abitanti) (21). Il riscontrato fenomeno costituisce un ulteriore elemento direttamente influente sull'andamento dei costi, sia complessivi che unitari medi.

Nei limiti in cui possa riconoscersi all'esito delle predette indagini sufficiente certezza conosciti-

(21) I dati a cui si fa riferimento sono tratti dall'indagine condotta del CESPE-CNR "Produttività costi dei servizi pubblici locali", indagine che utilizza a sua volta i dati forniti dal Ministero dell'interno, riferiti all'anno 1979.

va, anche in relazione al perdurare del fenomeno del basso livello di presenze, essa desta notevole preoccupazione. Va detto in proposito che l'eccedenza di personale, se può trovare spiegazione ed è essenzialmente riconducibile ad esigenze di carattere occupazionale, nel contempo evidenzia l'inadeguata esplicitazione del problema a livello di scelte decisionali, come pure la tendenza, da parte delle amministrazioni locali, a subire la pressione delle istanze sociali senza riuscire a gestirle con chiarezza in un quadro di obiettivi e di scelte coerenti ed ispirate a criteri di razionalità economica. Il problema si collega, d'altra parte, alle insufficienze riscontrate in tema di piani di riorganizzazione che, qualora risultassero effettivamente improntati al miglioramento dell'efficienza e della produttività, consentirebbero sostanziali recuperi sul piano dell'economicità nelle gestioni. Da tale punto di vista, una maggiore attenzione al problema sarebbe certamente auspicabile in sede di valutazioni di merito da parte della Commissione centrale per la finanza locale.

3.5. Considerazioni conclusive. Sulla base di quanto

esposto si possono così riassumere le linee di tendenza riscontrate in tema di gestione del servizio degli asili-nido:

- i finanziamenti, destinati alla erogazione del servizio, in assenza di coerenti criteri di ripartizione, non hanno influenza decisiva sulle resistenze di carattere culturale che, ancora in molti Comuni, si oppongono all'attivazione del servizio ed inoltre qualora il servizio risulti attivato, tendono ad influire in senso inverso sui costi, determinando un costo medio unitario più elevato;
- i contributi richiesti all'utenza influiscono positivamente sulla domanda del servizio, consentendo un parziale recupero della quota di domanda insoddisfatta ed inoltre riducono, se razionalmente manovrati, il fenomeno del basso livello di frequenza degli asili-nido e si associano a costi unitari medi più bassi;
- il costo del personale rappresenta, in termini quantitativi, la voce percentualmente più rilevante del costo del servizio e dipende, in larga misura, da fenomeni di sovradimensionamento, a cui si associano, aggravandolo, le difficoltà connesse alla piena uti-

lizzazione della capacità produttiva dei singoli complessi.

4.- Farmacie comunali gestite in economia. Esercizio
1984

Intento della Sezione è stato quello di esaminare, attraverso la consultazione dei certificati a consuntivo relativi all'anno 1984, l'intero settore delle farmacie comunali, che possono essere gestite in modi diversi, secondo un'articolata tipologia, che comprende - fra l'altro - l'esercizio con azienda speciale, in economia, mediante consorzio, in concessione ad imprese private o pubbliche, ecc.

Poiché i dati forniti dai Comuni nei certificati a consuntivo sono risultati incompleti per le gestioni diverse da quella in economia, l'indagine si è concentrata sugli elementi informativi resi da 194 Comuni che, avendo esercitato in via diretta (con propri mezzi e personale) il servizio farmaceutico, hanno compilato

più agevolmente i questionari.

Una prima osservazione di carattere generale riflette la localizzazione del citato servizio nelle tre grandi aree geografiche del territorio nazionale; in proposito, si nota una progressiva diminuzione del fenomeno a misura che si passa dalle regioni settentrionali a quelle centrali e da queste alle regioni meridionali, nelle quali il fenomeno stesso tende a scomparire.

I dati pervenuti evidenziano, in particolare, che la gestione in economia ha trovato maggiore diffusione in Lombardia (39 Comuni), Toscana (37), Emilia-Romagna (23), Piemonte (20), Veneto (15), Lazio (15), Puglia (9).

I proventi accertati in campo nazionale ammontano a 298.429 milioni, così ripartiti: Nord 179.914, Centro 109.613, Sud e Isole 8.902. Le spese impegnate, sempre in campo nazionale, ammontano a 284.631 milioni, dei quali 171.928 relativi al Nord, 104.212 al Centro e 8.491 al Sud e Isole.

La differenza tra i valori suddetti (vedere il prospetto V/7 inserito nel volume degli allegati) porta a saldi attivi, sia globalmente (13.798 milioni), sia

per le grandi aree (7.986 per il Nord, 5.401 per il Centro, 411 per il Sud e Isole).

Esistono, tuttavia, situazioni di disavanzo, individuabili soltanto attraverso un'indagine analitica, poiché le aggregazioni dei dati - specialmente se di vasta portata - coprono gli aspetti minoritari dei fenomeni complessi.

Già dalla divisione in 7 classi demografiche dei 194 Comuni presi in esame, vale a dire dalla quinta all'undicesima, è possibile ravvisare saldi negativi di gestione nelle classi 5[^], 8[^], 9[^] e 11[^].

Ma anche queste indicazioni non appaiono esaurienti, in quanto le attività di gestione, specie se con esito negativo, vanno riguardate singolarmente.

Sempre in un quadro generale, va osservato che l'espletamento del servizio farmaceutico in economia ha richiesto complessivamente l'impiego di 2.004 addetti, dei quali oltre la metà residente nell'area settentrionale (vedere il prospetto V/8 inserito nel volume degli allegati).

Risultano di gran lunga prevalenti gli addetti di ruolo, mentre sono quasi equivalenti il personale non di ruolo e quello straordinario; per quest'ultimo si é

calcolato - ai fini statistici - che 270 giornate lavorative annuali corrispondono ad 1 addetto.

Il maggior numero degli addetti si riscontra in Toscana, seguita dal Piemonte e dall'Emilia-Romagna.

Esaminato per classi demografiche, il maggior impiego di personale si nota nelle classi 7[^], 9[^] e 6[^].

La distribuzione delle farmacie nelle regioni e nelle classi demografiche (vedere il prospetto V/9 inserito nel volume degli allegati) rispecchia le linee di tendenza già indicate, consistenti in una sensibile diminuzione del servizio pubblico nel passaggio da una fascia territoriale all'altra, da Nord verso Sud. In base alla documentazione acquisita, e sempre con riferimento alla situazione esistente nell'anno 1984, si rilevano 275 farmacie al Nord, 153 al Centro e 17 al Sud, per un totale nazionale di 445 farmacie comunali, gestite in economia. Esaminata detta situazione per classi demografiche, si nota la maggiore concentrazione nella classe 7[°] (133 farmacie), nella 9[°] (82) e nella 6[°] (77). La classe 5[°] comprende, invece, il minor numero di farmacie (24).

Il rapporto fra il numero degli addetti e il numero delle farmacie, varia da un minimo di 2 addetti

(nelle classi 6° e 8° della regione Puglia e nella classe 7° della Sicilia) ad un massimo di 10 (nella classe 9° della Toscana).

Tali valori, peraltro, restano isolati, in quanto i casi più ricorrenti oscillano da 3 a 6 unità, che ricadono indifferentemente nelle varie classi e regioni, per cui non è possibile cogliere - almeno nei Comuni medio grandi, oggetto della presente indagine - un nesso fra dimensione della farmacia e popolazione comunale, né fra dimensione e sede regionale.

Quel che più interessa, in argomento, è che in campo nazionale il servizio è stato espletato mediamente da 4,50 addetti per ogni farmacia (4,16 al Nord; 5,04 al Centro; 5,05 al Sud e Isole).

Si rammenta, al riguardo, che da un'indagine effettuata dal Centro Studi Investimenti Sociali (CENSIS), d'intesa con la Federazione nazionale unitaria titolari di farmacia (FEDERFARMA), è risultato che il numero medio di addetti per farmacia privata nell'anno 1984 è stato pari a 2,5 unità su un campione costituito da 2.827 farmacie con 7.000 addetti. Tenuto conto, peraltro, che fra questi ultimi non erano compresi i titolari delle farmacie, i quali - secondo la

stessa indagine - lavorano nella stragrande maggioranza (91%) a tempo pieno nel proprio esercizio, mentre una esigua minoranza (8,1%) vi lavora a tempo parziale, il numero di persone impegnate per farmacia privata deve essere valutato mediamente in 3,5 unità.

E' da aggiungere che in 342 farmacie private (costituenti il 12,1% del campione) non vi é alcun addetto, in quanto il lavoro é svolto esclusivamente dal titolare ed in altre 606 (pari al 21,4%) lavora un solo addetto. Tali dati, che influenzano il rapporto addetti-farmacia in campo nazionale, sono probabilmente correlati alla collocazione di una parte non trascurabile delle farmacie private in piccoli centri, nei quali non ha operato l'indagine di questa Sezione.

Altra indagine, riferita allo stesso anno e condotta nel settore farmacie dalla Confederazione Italiana servizi pubblici enti locali (CISPSEL), ha evidenziato per 68 aziende speciali, dislocate prevalentemente nel settentrione, un numero complessivo di 1.910 addetti, distribuiti in 458 farmacie, con una forza media di lavoro pari a 4,17 unità per farmacia.

Questo quoziente coincide con quello, già indicato, di 4,16, relativo alle farmacie comunali gestite in

economia nella stessa area geografica.

Un altro rapporto di carattere generale, che non costituisce un parametro di valore assoluto, ma una base per ulteriori valutazioni, riguarda i proventi e gli addetti e sfocia nei risultati che il prospetto V/10, inserito nel volume degli allegati, suddivide per classi, regioni ed aree geografiche.

Di tali risultati - che una terminologia impropria definisce "produttività del lavoro" - merita maggiore attenzione quello a livello nazionale, che individua in 149 milioni all'anno l'ammontare medio dei proventi ottenuti per ogni addetto di farmacia.

Scendendo all'analisi dei dati di base, esposti nel prospetto V/11, inserito nel volume degli allegati, si nota in primo luogo la sensibile diversità tra i risultati di gestione, segno indubbio del concorso di molteplici fattori nel comparto dell'entrata e soprattutto in quello della spesa.

I saldi attivi o passivi ottenuti nell'anno 1984 acquistano più interesse se dai valori assoluti si passa a quelli percentuali, calcolati in modo da riflettere l'incidenza dei saldi stessi sulle relative spese.

I saldi negativi si sono verificati in 33 Comuni,

che costituiscono il 17% dei 194 esaminati. Detti saldi oscillano da un minimo di -0,25% ad un massimo di -40%. Quelli con tasso negativo superiore al 10% si riscontrano in 16 Comuni, appartenenti prevalentemente alle classi 5°, 6° e 7°.

Comprendere le cause dei disavanzi in base alle informazioni contenute nei certificati a consuntivo non é certamente possibile, sia per il numero limitato dei dati, sia per l'arco temporale, anch'esso limitato, cui i dati si riferiscono senza un collegamento con gli esercizi precedenti.

Costituisce, tuttavia, un passo necessario e positivo l'avvenuta individuazione dei casi di disavanzo e la connessa possibilità di raffronto con gli esiti attivi di gestione.

Non appare privo di interesse il rapporto fra i proventi e gli addetti relativo a ciascuno dei 194 Comuni. Infatti, esso mostra una linea di tendenza, per cui il basso ammontare dei proventi per addetto si accompagna a deficit di esercizio, mentre un elevato ammontare corrisponde a saldi attivi.

Si notano anche risultati diversi da quelli considerati, spiegabili con il contemporaneo intervento di

cause che incidono sulla spesa, contenendola o incrementandola.

L'approfondimento del tema può consentire la rilevazione delle cause reali dei disavanzi (scelte di ubicazione degli esercizi, capacità di organizzazione, adeguatezza delle iniziative, incidenza occasionale di alcune spese, ecc).

E' da ritenere, comunque, che ricorrenti situazioni di disavanzo in questo settore siano riconducibili - in linea di massima - a scarsa capacità gestionale.

Trattandosi di attività che l'ente pubblico non è chiamato a svolgere in via esclusiva, ma che di norma intraprende in coesistenza coi privati, non sussistono validi motivi per mantenere in esercizio quelle gestioni che risultino passive, salva l'esigenza di assicurare il servizio, per fini sociali, nei casi che non suscitano interesse per l'iniziativa privata.

5.- Gestione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani

Nella precedente relazione si è ampiamente riferito sui risultati di una specifica analisi condotta sulla gestione del servizio di raccolta di rifiuti solidi urbani.

Giova ricordare che i provvedimenti legislativi concernenti questo servizio (D.L. 28 febbraio 1983, n. 35, legge 26 aprile 1983, n. 131, legge 27 dicembre 1983, n. 730) hanno fatto riferimento al rapporto fra i costi sostenuti e le tariffe stabilite, in quanto il legislatore ha inteso stimolare le amministrazioni comunali ad adeguare le tariffe delle tasse in relazione all'incremento dei costi sostenuti col vincolo del limite di gestione.

La finalità dei citati provvedimenti legislativi appare diretta, da un lato, a indirizzare i Comuni verso un equilibrio finanziario del servizio e a evidenziarne le caratteristiche di economicità, dall'altra a contenere gli aumenti tariffari entro limiti programmati.

Peraltro il servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani è ricompreso nella nettezza urbana che riguarda altre attività, quali la pulizia delle strade e delle piazze interne degli abitati.

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

I risultati dell'indagine svolta lo scorso anno hanno trovato sostanziale conferma nella gestione 1985, per cui vanno confermate le osservazioni già svolte a tale riguardo.

In relazione alla forma di gestione del servizio va rilevato che la gestione tramite impresa concessionaria sia più economica rispetto alla media, con significative differenze positive nei Comuni del Centro-Nord; viceversa nei comuni del Sud che tale scelta di forma gestionale non risulta abbia prodotto risultati economici apprezzabili.

Anche la politica tariffaria perseguita rimane fortemente differenziata a seconda dell'area geografica, in quanto i Comuni meridionali hanno posto a carico

della collettività degli utenti una tassa di importo inferiore nella percentuale del 50% circa rispetto alle altre amministrazioni comunali.

Appaiono, poi, rilevanti le differenze ravvisabili tra le diverse aree del paese, in quanto nell'Italia settentrionale la percentuale di copertura supera il 60%, nell'Italia centrale la percentuale di copertura ha quasi raggiunto il 50%, mentre nell'Italia meridionale la percentuale di copertura supera di poco il 20%.

Devesi rilevare, inoltre, che le gestioni in passivo, per quanto diminuite, restano comunque presenti in tutto il territorio e una gestione particolarmente deficitaria può rinvenirsi in circa un terzo dei Comuni italiani. Nell'Italia settentrionale, peraltro essa riguarda la percentuale del 10% dei servizi, nell'Italia centrale la percentuale si attesta intorno alla media nazionale e, infine, nell'Italia meridionale la percentuale raggiunge il 90% dei servizi.

Inoltre molti Comuni dell'Italia meridionale hanno adottato una politica tariffaria molto contenuta, non in grado di perseguire gli obiettivi di economicità di una equilibrata gestione finanziaria.

Rimane irrisolta la questione già precedentemente

rilevata dalla Corte - questione che è a presupposto dei vari problemi concreti esistenti, cioè quelli della metodologia di rilevazione dei costi del servizio: la mancanza di criteri certi e uniformemente adottati rende meno trasparente la gestione e consente operazioni finanziarie e contabili contrarie alle finalità della legislazione vigente.

6.- Gestione dell'effimero

6.1. Autonomia degli enti e controllo della politica economica. In altra parte della relazione si è proceduto ad un raffronto tra gli indirizzi governativi 1985 di politica economica volti al contenimento della spesa pubblica e l'attuazione in concreto degli stessi indirizzi riscontrata attraverso l'analisi dei dati a consuntivo, riferibili a centri decisionali autonomi quali sono gli enti locali.

Ne è scaturito un quadro d'insieme che mostra la propensione alla dilatazione delle spese correnti a

fronte di una proporzionalmente meno accentuata espansione delle entrate proprie, specie di quelle di natura tributaria e, di conseguenza, un mancato equilibrio tra entrate e spese dello stesso comparto corrente.

Già nella parte conclusiva della precedente relazione (22) sullo stesso argomento, veniva evidenziato che una crescita in termini percentuali maggiore di quella fissata per il contenimento del tasso d'inflazione nei limiti programmati, denotava una non piena adesione degli enti locali agli indirizzi economici governativi, diretti a tutelare preminenti interessi nazionali volti al contenimento dell'inflazione, soprattutto quando detti enti esercitano attività e scelte in piena autonomia.

Non può mancarsi di osservare che le spese correnti non si adattano per natura propria ad una politica di scelte flessibili, stante la anelasticità di alcune componenti (spese generali, personale, interessi ecc).

Ci si attendeva, comunque, che per la rispondenza delle scelte autonome degli enti locali alla "manovra di rientro" della spesa pubblica posta in essere dal

(22) Vedere pag. 775 e seguenti ed in particolare le conclusioni a pag. 770

Governo nell'anno 1985, gli enti operassero tagli compensativi nei settori più flessibili del bilancio.

Peraltro, il settore dei servizi culturali non istituzionalizzati ricade tra quelli che meno configurano una rigidità gestionale, trattandosi il più delle volte di servizi non forniti direttamente dall'ente, bensì attraverso fruizione di capacità organizzative di terzi, cui vengono garantiti i fondi necessari mediante "trasferimenti" in forma di contribuzioni.

C'era da aspettarsi quindi un forte contenimento, da parte degli enti, delle spese dirette a finanziare i "servizi culturali diversi", nell'intento di bilanciare la crescita delle spese che per loro natura hanno una espansione necessitata.

Si è verificato invece che, relativamente alle spese concernenti comparti appositamente dimensionati per scelte di politica economica, si siano raggiunti risultati apprezzabili non lontani dalle aliquote programmatiche (il più evidente è il caso delle spese per il personale per il quale era stato programmato un tasso massimo d'espansione del 7%, parzialmente disatteso ma non travolto, entro l'ambito dei dati medi si sono ovviamente dovuti constatare singoli scostamenti di

massima ampiezza).

Nei casi in cui la scelta del grado di rispetto della normativa generale era demandata alla autonoma volontà degli enti, senza una precisa limitazione percentuale, si è verificata una manovra espansiva, certamente di segno opposto alla "manovra di rientro".

6.2. Aumento della spesa. Il caso "effimero" è emblematico. Da una lettura, sia pure sommaria, di dati tratti dal prospetto A si evidenzia una crescita piuttosto consistente (+ 25,25%) delle spese 1985 rispetto alle analoghe dell'anno precedente; utilizzando i possibili accorgimenti statistici che in questi casi normalmente si introducono a correttivo, si perviene comunque ad un aumento percentuale superiore al 17%.

Anche le cifre, considerate in termini relativi alle dimensioni delle singole città ed in rapporto a quanto speso per l'intera Sezione 4^a (cultura in tutte le sue forme istituzionalizzate), determina una incidenza media del 7,80%. E' da evitare, perciò, qualunque enfaticizzazione del problema ed osservarlo negli esatti termini in cui si propone, tenuto conto delle sue reali

dimensioni.

Circa l'attendibilità del campione, fu introdotta nella relazione dello scorso anno una precisa puntualizzazione al riguardo (23). Può quindi ritenersi fondatamente che anche l'intera spesa del settore sia aumentata del 15,78% nel biennio 1983-84 e del 17% nel biennio 1984-85. Il che significa circa 400.000 milioni di "effimero" per i soli Comuni sottoposti ad esame di questa Sezione, di cui 181.281 milioni (prospetto A) diviso tra le città capoluogo di regione o comunque della 11[^] e 10[^] classe.

Osservando il fenomeno per singole città, si evidenzia una dinamica marcatamente in aumento, raramente in diminuzione. Lo si ricava anche dal prospetto B in cui sono rimarcati i rapporti percentuali tra gli impegni tratti sulla rubrica 409 e quelli dell'intera Sezione 4[^] posti a confronto con gli indici percentuali calcolati lo scorso anno. Anche qui si evidenzia una dinamica in aumento dal 7,80% al 9,00%.

(23) Vedere pag. 759 - Relazione sui conti consuntivi 1984

COMUNI APPARTENENTI ALLA 11[^] E 10[^] CLASSE DEMOGRAFICA E
COMUNI CAPOLUOGO DI REGIONE O PROVINCE AUTONOME

Prospetto A

SPESE TITOLO I						
IMPEGNI SULLA COMPETENZA E AUMENTO PERCENTUALE						
COMUNI	1 R. 409 1983	2 R. 409 1984	3 R. 409 1985	% 2/1	% 3/2	Situaz. econom. a raffr.
TORINO	14.419	19.803	23.658	+37,34	+19,46	-49.788
AOSTA	31	47	80	+51,61	+70,21	
BOLZANO	1.127	1.316	2.718	+16,77	+106,53	+10.427
TRENTO	486	1.040	1.477	+123,18	+42,02	+4.894
MILANO	19.891	17.909	24.921	-9,96	+39,15	+17.109
TRIESTE	882	899	913	+1,93	+1,55	-9.631
VENEZIA	12.155	14.543	14.141	+19,65	-2,87	-11.275
VERONA	2.249	2.783	2.911	+23,74	+4,59	-6.953
GENOVA	9.757	9.227	18.295	-5,43	+98,27	+5.468
BOLOGNA	4.840	6.557	7.931	+35,48	+120,95	+5.685
FIRENZE	8.235	9.029	19.954	+9,64	+120,9	-19.351
PERUGIA	3.596	4.421	4.813	+22,20	+8,87	N.C.
ANCONA	756	719	2.166	-4,89	+201,25	+339
ROMA	19.052	23.986	21.409	+25,90	-0,75	-35.433
L'AQUILA	1.381	1.833	2.827	+32,73	+54,22	+75
CAMPOBASSO	144	252	325	+75,00	+28,96	-2.596
NAPOLI	=	=	=	=	=	=
BARI	1.647	2.165	4.100	+31,45	+89,37	+7.457
POTENZA	453	820	784	+81,02	-4,48	-1.496
PALERMO	1.878	4.103	4.950	+118,48	+20,64	-54.344
CATANIA	18.437	18.481	17.030	+0,24	-7,85	+19.428
MESSINA	3.612	4.797	5.878	+32,81	+22,53	-2.072
CAGLIARI	=	=	=	=	=	=
TOTALE	125.008	144.730	181.281	+15,78	+25,25	

COMUNI APPARTENENTI ALLA 11[^] E 10[^] CLASSE DEMOGRAFICA E
COMUNI CAPOLUOGO DI REGIONE O PROVINCE AUTONOME

Prospetto B

(in milioni)	SPESE TITOLO I			
	COMPETENZA - IMPEGNI			
COMUNI	1 R. 409	2 Sez. 4 [^]	3 % 1/2	4 % 1984
TORINO	23.658	310.717	7,61	7,91
AOSTA	80	4.351	1,83	1,15
BOLZANO	2.718	11.823	22,99	9,87
TRENTO	1.477	10.163	14,53	=
MILANO	24.421	398.843	6,24	5,31
TRIESTE	913	39.559	2,30	8,98
VENEZIA	14.141	86.781	16,29	19,44
VERONA	2.911	47.217	6,16	7,03
GENOVA	18.295	138.608	13,19	7,80
BOLOGNA	7.931	133.048	5,96	5,99
FIRENZE	19.954	119.940	16,63	8,66
PERUGIA	4.814	16.277	29,57	32,20
ANCONA	2.166	10.791	20,07	8,69
ROMA	21.409	553.083	3,87	6,69
L'AQUILA	2.827	13.485	20,96	15,19
CAMPOBASSO	325	6.691	4,85	5,34
NAPOLI *	NP	=	=	=
BARI	4.100	50.133	8,17	5,13
POTENZA	784	13.910	5,64	6,35
CATANZARO *	NP	=	=	=
PALERMO	4.950	6.889	71,85	=
CATANIA	9.284	26.128	35,53	=
MESSINA *	NP	=	=	=
CAGLIARI *	NP	=	=	=
TOTALE	181.281	1.998.437	9,00%	7,80%

* Conti non pervenuti

Nelle prima colonna sono ripartiti i dati di competenza della Rubrica 409 tratti dai consuntivi 1985 e nella seconda i dati dell'intera Sezione 4[^]. Nella terza colonna c'è il rapporto percentuale tra i due dati. L'ultima colonna riporta le percentuali esposte lo scorso anno

COMUNI APPARTENENTI ALLA 11[^] E 10[^] CLASSE DEMOGRAFICA E
COMUNI CAPOLUOGO DI REGIONE O PROVINCE AUTONOME

Prospetto B (Cassa)

(in milioni)	Spese Titolo I	
	CASSA	
	1 Rub. 409 1.984	2 Rub. 409 1.985
TORINO	17.586	21.978
AOSTA	41	49
BOLZANO	1.378	2.588
TRENTO	=	1.207
MILANO	18.205	20.689
TRIESTE	720	823
VENEZIA	12.213	10.576
VERONA	1.732	2.955
GENOVA	8.137	15.166
BOLOGNA	5.600	6.293
FIRENZE	6.044	21.703
PERUGIA	1.706	2.878
ANCONA	753	2.239
ROMA	21.653	21.473
L'AQUILA	980	3.272
CAMPOBASSO	257	194
NAPOLI	=	=
BARI	1.371	4.563
POTENZA	628	153
CATANZARO	1.082	=
PALERMO	=	4.664
CATANIA	=	9.118
MESSINA	3.273	1.613
CAGLIARI	=	=
TOTALE	103.359	154.194

Non può farsi a meno però di osservare che la metà degli enti sottoposti ad esame specifico (Prospetto A) presentano una situazione economica negativa (24); situazione, questa, che avrebbe di per sé richiesto particolari cautele nell'accrescimento di qualunque spesa, ancor più quindi di quelle per le quali un certo grado di flessibilità rendeva necessarie valutazioni ponderate.

Non é mancata, invero, un'attenta disamina del problema da parte degli organi preposti alla gestione delle spese culturali; anche recentemente gli Assessori competenti hanno approfondito l'argomento del cosiddetto "effimero", ritenendone superata anche la definizione.

Resta pur sempre il problema sollevato da questa Corte nelle relazioni precedenti (25), circa la necessità per gli organi di gestione di dare una regolamentazione al sistema, provvedendo a stabilire finalità, limiti e programmi, tanto più in presenza di un settore

(24) Per la lettura della osservazioni e dei dati concernenti la "situazione economica" si fa rinvio all'apposito capitolo ed ai riflessi posti in evidenza nel paragrafo concernenti la "Premessa metodologica".

(25) Vedi da ultimo relazione su conti 84 - pag. 756.

dove l'organizzazione non é riservata all'ente pubblico, ma é demandata a soggetti terzi.

Valga per tutti l'esempio ricavabile della gestione degli "Enti autonomi lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate". E' un esempio pienamente calzante perché dodici delle città indicate nell'allegato prospetto C ospitano le tredici istituzioni, cui si fa riferimento (26); dal prospetto si ricava come decisioni autonomamente assunte da soggetti terzi - in questo caso degli enti lirici -, talvolta anche contro precise disposizioni normative, si riflettono sulla parte corrente dei bilanci degli enti locali e rimbalzano indirettamente sullo Stato.

Ai sensi della legge n. 800 del 1967, lo Stato "considera l'attività lirica e concertistica di rilevante interesse generale" e quindi la finanzia.

Un limitato correttivo é stato posto dalla legislazione successiva (leggi 10 maggio 1983, n. 182, e 30 aprile 1985, n.186), la quale ha stabilito che una percentuale, pari al 20% del costo dell'attività dei men-

(26) Roma ospita sia il Teatro dell'Opera che l'Istit. Concerti di S. Cecilia.

zionati enti ed istituzioni, debba essere assicurata da entrate diverse da quelle statali.

Guardando congiuntamente i bilanci degli enti lirici 1985 ed i conti consuntivi degli enti locali, balza palese che le entrate diverse da quelle statali sono costituite da tre voci: contributi del Comune, contributi della Provincia, contributi della Regione.

Unica voce indipendente dal finanziamento pubblico é quella riguardante le "entrate delle gestione" (27).

Si é predisposto pertanto un prospetto che evidenzi sinteticamente il fenomeno sia delle entrate di gestione, sia dei trasferimenti comunali e degli altri enti pubblici e locali. (Prospetto C)

(27) La Sezione Enti Pubblici di questa Corte ha già predisposto ampia relazione sull'argomento, cui, per ogni approfondimento, si fa rinvio.

ENTI LIRICI TRASFERIMENTO DA COMUNI E PROVINCE

Prospetto C

(in milioni) E N T E	Pro- venti Ge- stione	C O N T R I B U T I						TOTALI
		Stato	Comune	Pro- vince	Regio- ne	Altri	Straor dinar.*	
E. A. del Teatro Com.le di Bologna	6.025	20.422	1.215	50	509	=	=	28.220
E. A. del Teatro Com.le di Firenze	5.791	30.470	1.317	=	180	174	1.299	39.231
E. A. del Teatro Com.le O. di Genova	955	16.734	1.200	70	400	68	3.000	22.427
E. A. Teatro "Alla Scala di Milano"	18.302	47.951	400	=	200	2.312	-	69.165
E.A. Teatro "S. Carlo" di Napoli	2.426	21.880	960	575	1.980	729	-	28.550
E.A. Teatro "Massimo" di Palermo	1.668	28.544	2.500	-	14.723	-	-	47.435
E. A. Teatro del- l'opera di Roma	3.564	32.959	5.326	300	3.500	162	63	45.874
E. A. Teatro Reggio di Torino	3.540	20.178	1.900	-	1.000	617	2	27.237
E. A. Teatro Com.le "G. Verdi" di Trieste	2.409	18.333	100	-	9.094	242	-	30.178
E. A. Teatro "La "Fenice" di Venezia	4.039	25.523	1.525	250	600	98	-	32.035
E.A. Spettacoli liri- ci all'Arena Verona	17.595	18.058	520	-	400	275	5.033	41.881
I. Concerti dell'ac- cademia di S. Cecilia di Roma	4.181	16.523	500	100	800	555	-	22.659
Ist. Concerti del Cons. "Pierluigi da Palestrina" Cagliari	731	8.350	5	50	2.890	8	1.043	13.077
TOTALI	71.226	305.925	17.468	1.395	36.276	5.240	10.440	447.970

* Trasferimenti comunali per il festival di Nervi

Dal prospetto C appare che:

- i trasferimenti globali fatti agli enti lirici dai Comuni ammontano a 17.468;
 - quelli dalle Province a 1.396 miliardi;
 - quelli dalle Regioni a 36.276,
- per un totale di 55.139 milioni.

Non del tutto estranei sono gli stessi enti locali all'ulteriore apporto di 15.880 milioni effettuati sotto le voci "altri e straordinarie".

In termini percentuali i proventi di gestione coprono il 15,90% dell'ammontare globale delle entrate, il 18,91% dello stesso globale depurato dalle medesime entrate di gestione, mentre costituiscono il 23,28% dei trasferimenti statali.

I dati globali sono però frutto di compensazioni di scarto notevole; infatti, mentre l'Arena di Verona effettua incassi pari al 97,44% dei trasferimenti statali e la Scala di Milano mostra, per il medesimo rapporto il 38,17%, l'Opera di Genova mantiene tale percentuale al 5,71%, Palermo al 5,84% e Cagliari all'8,75%.

Il caso degli enti lirici appare emblematico inoltre per le modalità a cascata con cui avvengono i tra-

sferimenti: dallo Stato agli enti locali e da questi a soggetti terzi, determinando in tal modo quelle incompatibili modalità di dilatazione della spesa pubblica di cui tanto si paventa ai fini del mantenimento della stabilità economica. Preoccupazioni in tal senso vengono anche dai documenti OCSE.

Si verifica il caso di centri apparentemente estranei alla spesa pubblica (nel caso esemplificato gli enti lirici, ma spesso possono essere i teatri stabili e qualunque altro soggetto faccia spettacolo) i quali con loro autonome decisioni creano ripercussioni sugli enti locali e quindi, di rimbalzo, sul sistema pubblico allargato.

Va chiarito che non è nelle intenzioni della Corte puntare il dito accusatore soltanto sulla dilatazione delle spese indirettamente affluenti a terzi per attività culturali, ma il problema - è il caso di osservarlo anche nella presente relazione - è quello di avere una rigida ottica programmatoria a monte delle spese da effettuare, predisponendo programmi e progetti di intervento.

Ciascun ente, inoltre, deve essere responsabilizzato nel senso di controllare non solo che le spese

siano state effettuate per le finalità stabilite, anche secondo criteri di economicità.

Ove si abbia a constatare che i rientri, come si è visto per alcuni enti lirici, coprono solo percentuali minime del fabbisogno, necessita dedurre che esistono gravi anomalie gestionali di fronte alle quali si dovrebbe procedere a serie ristrutturazioni o, nei casi più gravi, alla stessa sospensione del servizio.

Neppure il settore culturale deve sottrarsi - come del resto si sta ragionando per settori di primaria importanza quali sanità e dei trasporti - a criteri gestionali improntati alla economicità ed alla efficienza del servizio reso.

7.- L'ente locale e le aziende municipalizzate: assetto normativo e profili finanziari

La prospettiva di attività dell'azienda municipalizzata, nelle previsioni del legislatore del testo unico del 1925 non poteva ragionevolmente andare oltre

i limiti congruenti con l'intera situazione economica del Paese, e, pertanto, la configurazione dell'azienda municipalizzata ha tenuto conto della necessità che si trattasse di "azienda oggetto di diritto" più che di "impresa soggetto di diritto".

Si dettavano in quell'occasione i principi destinati a regolare la convivenza tra l'amministrazione locale, fondata sul principio di legalità, e la gestione aziendalistica di erogazione di prestazioni ai cittadini.

Ma, dopo circa sessant'anni, il quadro operativo delle municipalizzate ha mutato radicalmente aspetto per cui, di fronte ad un'accentuata attrazione verso un modello di impresa in senso proprio, il legame di dipendenza dalla finanza dell'ente locale può diventare limitativo dell'efficienza e della naturale espansione dei servizi che non possono prescindere da una logica economica.

E' nata, pertanto, l'esigenza di una riforma dell'intero assetto normativo in materia, al di là di interventi parziali, sparsi, per di più, in maniera non coordinata nel corpo di varie leggi in tema di finanza locale.

Si evidenzia, così, l'alternativa di base tra i due poli di una prima scelta: legame finanziario o legame economico con l'ente locale.

Il legame soltanto economico permetterebbe una piena autonomia gestionale dell'azienda senza interventi degli organi politici dell'ente locale in atti di gestione dell'azienda, ed è, appunto, questo il modello che, sia pur con alcuni aggiustamenti, è privilegiato nei progetti legislativi di riforma che sono stati preparati negli ultimi anni (fino all'ultimo disegno di legge elaborato nel 1985 dal Ministero dell'interno) circa l'ordinamento dei servizi pubblici degli enti locali.

Orbene, mentre il legame finanziario può consentire una deroga automatica della tariffa come punto di equilibrio fra costi e ricavi (ed infatti i disavanzi dell'azienda si traducono automaticamente in un obbligo di finanziamento da parte dell'ente locale), invece il legame economico presuppone l'autonomia imprenditoriale e perciò la tariffa come espressione dell'equilibrio fra costi e ricavi, con differenziate posizioni dell'utente nei confronti della prestazione erogata.

D'altra parte, se si ritiene che il modulo azien-

dale vada sviluppato nell'erogazione del servizio pubblico, lo stesso modulo riverbera necessarie conseguenze in ordine all'erogazione delle prestazioni e sullo stesso contenuto del diritto alle prestazioni.

Così, uno degli effetti è quello che postula un equilibrio tra costi e ricavi e che a tale equilibrio si può pervenire sia attraverso la tariffa imposta per la prestazione, sia con finanziamento esterno come quello destinato dallo Stato agli enti della c. d. finanza pubblica allargata.

E' noto che l'esame della problematica delle aziende municipalizzate ha assunto notevole importanza nell'ambito della politica di trasferimento delle risorse finanziarie dallo Stato agli enti locali, per il considerevole sviluppo assunto dall'attività delle stesse.

Da dati rilevati nel 1984 dalla CISPEL su base nazionale risulta che, per assicurare l'erogazione dei servizi pubblici essenziali, gli enti locali hanno provveduto alla costituzione di 477 aziende speciali di cui 408 sono municipali, 3 provinciali e 66 consortili, mentre solo in 22 casi hanno scelto l'assetto giuridico della società per azioni.

Circa la ripartizione dei servizi per settore, al

primo posto si evidenziano i trasporti con 152 servizi, poi gli acquedotti con 89 servizi, poi il gas con 81, le farmacie e l'igiene urbana con 69, l'elettricità con 39 ed infine il latte con 11.

Circa la distribuzione per regioni, la maggioranza degli impianti risulta concentrata in Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Lazio, che ne detengono il 71%.

Aggregando i servizi per distribuzione territoriale, emerge il prevalente sviluppo della municipalizzazione al Nord e Centro (196 servizi nell'area Nord-occidentale - pari al 38% del totale - e 246 nell'area Nord orientale e centrale pari al 48% del totale), mentre l'area meridionale ed insulare ha solo 63 servizi pari al 12%.

Si è detto innanzi che il legislatore, nelle more di un'organica riforma, ha già provveduto con norme isolate, ad interventi parziali, che consentono di dare maggior vitalità alle caratteristiche imprenditoriali delle aziende speciali.

Si pensi alla serie di strumenti programmatori introdotti con la legge n. 153 del 1981, quali i piani programma, i bilanci pluriennali, la relazione previsionale annuale, nonché all'attività del collegio dei

revisori previsto dalla legge n. 51 del 1982, ove si evidenzia l'intento che i mezzi disponibili vengano gestiti in maniera efficiente ed economica, che i centri di costo siano meglio precisati, che il servizio sia di qualità migliore con contenimento conseguente dei costi.

In tale quadro va ricordata la delega al governo effettuata con l'art. 4 della legge n. 153 del 1981 ad emanare un regolamento di amministrazione e contabilità per le aziende di servizi dipendenti dagli enti locali che si ponesse non solo come atto di normazione secondaria del vecchio testo unico del 1925, ma anche come raccordo con vari successivi interventi.

In attuazione della detta delega viene, quindi, emanato con D.P.R. n. 902 del 4 ottobre 1986 il nuovo regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali che reca, pur come fonte secondaria, significative disposizioni in materia di amministrazione ed assetto finanziario e contabile delle aziende speciali. E' noto che il regolamento è entrato in vigore il 1° gennaio 1987 ed alle sue disposizioni gli enti locali devono uniformare, entro i successivi sei mesi, i regolamenti delle proprie aziende speciali.

In particolare, nell'ambito del nuovo regolamento vanno evidenziati, per la loro portata, gli articoli dal 38 al 43 e cioè le disposizioni sul nuovo assetto finanziario e contabile delle aziende speciali, che, secondo i criteri fissati nel citato art. 4 della legge n. 153 del 1981, tengono conto "dello schema tipo del conto consuntivo definito dal Ministero del tesoro, con D.M. 4 febbraio 1980, ai sensi dell'art. 25, c. 4°, della legge n. 468 del 1978, nonchè delle necessità infirmative sui flussi di cassa di cui all'art. 30 della stessa legge (Vedere D.M. 17 ottobre 1980).

Infatti, nell'ottica della preminenza del carattere imprenditoriale delle aziende speciali, l'art. 38 del regolamento provvede ad individuare le modalità di redazione e le linee guida di quel documento programmatico chiamato "piano-programma", già definito, ex lege n. 53 del 1981, art. 3, "strumento programmatico generale che fissa le scelte ed individua gli obiettivi assunti dall'azienda, secondo gli indirizzi determinati dall'ente locale"

Inoltre, nel campo del sistema di contabilità delle aziende, fermi restando gli obblighi ex artt. 25 e 30 della legge n. 468 del 1978, è stata prevista, in

luogo della contabilità finanziaria contemplata dal regolamento del 1904, una più adeguata contabilità di tipo economico-patrimoniale in armonia con le tipologie previste dall'applicazione della medesima legge n. 468.

Infatti, lo schema di bilancio tipo introdotto con D.M. 4 febbraio 1980 manifesta la chiara opzione per il sistema del "reddito con conto economico a risultati integrali", mentre in precedenza il sistema contabile prescelto prevalentemente dalle aziende pubbliche degli enti locali era di tipo finanziario, fondato sulla rilevazione degli impegni di spesa e degli accertamenti di entrata.

In tema di conto consuntivo va ricordato che, ai sensi dell'art. 42 del regolamento, il direttore dell'azienda redige il consuntivo in conformità con lo schema tipo previsto dalla legge n. 468 del 1978, mentre, nel caso che si evidenzino perdite di esercizio la stessa commissione amministratrice è tenuta ad analizzare in apposito documento le cause della perdita ed ad indicare i provvedimenti adottati o le proposte formulate per ricondurre in equilibrio la gestione aziendale. Peraltro, la commissione amministratrice, in occasione della deliberazione relativa a variazioni peggior

rative del risultato economico, deve indicare le misure gestionali già adottate per ristabilire il risultato economico previsto (art. 73 del Regolamento n. 902 del 1986).

Il regolamento, inoltre, detta le disposizioni attuative circa la nomina e l'attività del collegio dei revisori dei conti, che, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 51 del 1982, nominato dal Consiglio Comunale, è tenuto a redigere la relazione del consuntivo, nonché a riscontrare la rispondenza tra scritture contabili e risultanze di bilancio.

Altra disposizione interessante è quella che prevede, per le scritture contabili, l'introduzione dell'obbligo di una serie di libri in analogia con quanto previsto per le società per azioni, con l'applicazione conseguente delle corrispondenti norme del codice civile in materia.

Circa queste scritture, di particolare interesse è la disposizione (art. 51 del Regolamento) che prevede l'enucleazione da esse di una serie di dati tipici di una nuova concezione contabile quali "i costi ed i ricavi per prodotto o per servizio, nonché per centri di responsabilità secondo le più aggiornate tecniche per

il controllo di gestione".

Tale concezione del documento contabile consuntivo, quale occasione e strumento di verifica di gestione per una mirata politica di intervento finanziario integrativo o correttivo, trova la sua più chiara espressione nel successivo art. 55 del regolamento stesso dove si prescrive che "la commissione amministratrice, il direttore dell'azienda ed il collegio dei revisori devono fornire all'amministrazione dell'ente locale, anche tutti i dati e le notizie richieste dalla Corte dei conti". Disposizione, questa, che va coordinata, ovviamente, con il disposto dell'art. 13 della legge n. 51 del 1982.

Alla luce di tale disposizione risulta, pertanto, più specificatamente delineata la competenza di questa Sezione circa l'esame della gestione finanziaria degli enti locali, nonché circa i soggetti titolari del dovere di corrispondere alle richieste di atti e chiarimenti.

D'altra parte va ricordato che questa Sezione, già nel 1963, con delibera n. 3, comunicata al Parlamento, ricomprendeva, nel piano delle rilevazioni di competenza, l'indagine sui servizi gestiti a mezzo di aziende

speciali.

Circa il sistema dei controlli, tralasciando l'ipotesi del controllo sugli atti deliberativi delle aziende effettuato mediante comunicazioni al Comune delle delibere, merita attenzione il controllo sugli organi che si estrinseca con lo scioglimento della commissione amministratrice da parte del Comune.

In particolare va segnalata l'incombenza del consiglio comunale, ovvero del prefetto, di indicare anche gli amministratori eventualmente responsabili secondo le disposizioni della legge comunale e provinciale (art. 77 del regolamento n. 902 del 1986).

In presenza di tale quadro normativo appare, pertanto, chiara l'attuale posizione delle aziende speciali: strettamente incardinate nell'organizzazione del Comune, pur disponendo di una serie di strumenti più o meno adeguati alla caratteristica imprenditoriale della loro attività. Il che si potrebbe anche interpretare come il tentativo statale di cercare una sana attività di impresa, con criteri economicamente apprezzabili, che si collochi contestualmente in una struttura di natura indubbiamente pubblicistica, che trova la sua estrinsecazione in un unico soggetto giuridico qual'è

l'ente locale.

Comunque, va senz'altro rilevato che tale attuale regime comporta un'immediata ripercussione sulla spesa pubblica in quanto, come è noto, ad una politica tariffaria di servizio offerto alla collettività sotto costo corrisponde il pari finanziamento del disavanzo a carico dello Stato, che devolve a tali bisogni gran parte del risparmio pubblico.

D'altra parte, il protrarsi dello stato di dissesto non controllabile delle municipalizzate indusse il legislatore ad introdurre, con disposizioni "ad hoc", il temporaneo divieto di costituzione di nuove aziende da parte degli enti locali. Si pensi, in particolare, alle condizioni di diuturno dissesto che si rilevano in campo nazionale a carico delle aziende speciali nel settore dell'elettricità e dei trasporti.

Per tale aspetto, considerato che, nella ripartizione dei servizi per settore, al primo posto si evidenziano con 152 aziende, significativo valore assumono le rilevazioni della situazione economico-finanziaria di tale tipo di municipalizzate per il ripianamento delle cui perdite, come è noto, è disposto l'intervento specifico del Fondo Nazionale Trasporti.

A tale riguardo occorre ricordare l'obiettivo previsto dalla legge n. 151 del 1981 (art. 6) che prevedeva la realizzazione dell'equilibrio economico nelle aziende di servizio di trasporto pubblico entro un quinquennio dal 1981.

Invece, si è rilevato che nel 1984 i contributi di parte corrente stanziati ammontavano a 4.603 milioni, dei quali 3.601 per le autolinee di interesse regionale.

Lo squilibrio fra entrate e spese correnti in tutto il comparto del trasporto extraferroviario è di circa 4.140 milioni (contro i 3.735 milioni del 1983) e grava quasi per intero sulla spesa pubblica.

Nell'ambito di detto comparto le aziende municipalizzate occupano più dei due terzi del mercato del lavoro e utilizzano il 67% dell'intero parco autobus, con un rapporto addetti autobus di 3,65 (3,71 nel 1983), contro un rapporto pari a 1,78 delle altre aziende concessionarie (1,77 nel 1983), anche se occorre specificare che le municipalizzate provvedono direttamente alla manutenzione e riparazione dei mezzi e degli impianti di esercizio.

La consistenza del personale ammonta a 14.284

unità nel servizio urbano e 11,558 nel servizio extra-urbano.

In termini economici le municipalizzate introitano il 77% dei proventi totali, contro il 23% delle altre concessionarie e spendono l'80% contro il 20% delle altre concessionarie.

Il miglioramento del coefficiente di esercizio è da attribuire al solo aumento tariffario, mentre dall'analisi degli indici di produttività possono desumersi lievi miglioramenti produttivi. Al riguardo sono riportati nel volume degli allegati i prospetti V/12, V/13 e V/14).

La percorrenza media annua per addetto è in costante aumento, ma rilevante è ancora la differenza tra le aziende municipalizzate e le altre concessionarie: per le prime la percorrenza media è di Km. 10.371 e Km. 15.631 per addetto, rispettivamente per il servizio urbano e quello extraurbano, mentre per le altre concessionarie risulta di Km. 20.773 e Km. 23.348 per addetto.

Non va inoltre trascurato il dato del costo chilometrico che, per le municipalizzate, ammonta - per il servizio urbano - a 4.550 £./Km. contro le 2.192

£./Km. delle altre aziende.

8.- Interventi infrastrutturali: metanizzazione del Mezzogiorno.

Nella precedente relazione la Sezione aveva delineato un ampio quadro degli interventi finalizzati alla metanizzazione del Mezzogiorno, nell'ambito di operatività del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e delle leggi 28 novembre 1980, n. 784, e 14 maggio 1981, n. 219, precisandone meccanismi di finanziamento e procedure.

Per tutto ciò che riguarda tali aspetti si fa, pertanto, rinvio a quanto osservato in quella relazione.

Il 1985 è stato il primo anno in cui gli stanziamenti per il programma di metanizzazione del Mezzogiorno sono stati fissati con la legge finanziaria (28).

(28) Per il programma di metanizzazione del Mezzogiorno la legge 22 dicembre 1984, n. 887, (legge finanziaria 1985) ha stanziato 90 miliardi per il 1985 e 460 miliardi per i due successivi esercizi.

Al 31 dicembre 1985 le somme rese disponibili dalla Cassa DD.PP. a favore dei Comuni ammontavano a 1.070,5 miliardi, di cui 485 in c/capitale, 140 in c/interessi, 235,1 prelevati dai fondi FESR e 210,3 anticipati rispetto ad assegnazioni in corso dello stesso FESR.

Globalmente, pertanto, le assegnazioni di provenienza comunitaria ascendevano, a quella data, a 445,4 miliardi di lire, pari al 41,6% del totale delle assegnazioni.

Alle somme anzidette devono aggiungersi 103 miliardi per mutui concessi dalla Cassa al tasso d'interesse del 3% e altri 79,3 miliardi per fondi concessi al maggiore tasso del 10,5%, per un totale di 182,4 miliardi di lire. Talché il totale generale delle somme assegnate dalla Cassa DD.PP. a tutto il 1985 ammontava a 1.252,8 miliardi.

A fronte di tali disponibilità, le erogazioni a favore dei Comuni sono ammontate a 578,1 miliardi, pari al 46,1% delle assegnazioni.

Rispetto alla situazione risultante al 31 dicembre 1984 (755 miliardi disponibili e 268 erogati) si è pertanto determinato, nel 1985, un netto miglioramento (di

315,5 miliardi in termini di disponibilità e di 310,1 miliardi in termini di erogazioni). E' anche migliorato il rapporto tra erogazioni e disponibilità: 46,1% nel 1985 contro il 35,6% nel 1984.

L'intero quadro dei movimenti finanziari, relativi al 1985, risulta in modo più completo dal seguente prospetto:

(in miliardi di lire)	ASSEGNAZIONI (a)	EROGAZIONI (b)	% (a su b)
in c//capitale	485,0	268,7	55,4
in c/interessi	140,0	19,3	13,8
in c/FESR	235,2	200,5	85,2
anticipaz. FESR	210,3	54,6	25,9
TOTALE	1.070,5	543,2	50,7
mutui Cassa al 3%	103,0	30,1	29,2
mutui Cassa al 10,5%	79,3	4,8	6,0
TOTALE GENERALE	1.252,8	578,1	46,1

Fonte: Cassa DD.PP.

Nel complesso, al 31.12.1985 i progetti presi in considerazione dalla Cassa DD.PP. sono stati 427, per un totale di costo dei progetti stessi di 1.569,3

miliardi.

Rispetto a quest'ultimo ammontare, i 1.070,5 miliardi delle assegnazioni effettuate dalla Cassa (esclusione fatta per i mutui suppletivi da questa concessi) rappresentano, pertanto, il 68,2%, vale a dire oltre i due terzi, coperti con fondi pubblici di provenienza sia statale (39,8%), sia comunitaria (28,4%).

I pagamenti sono ammontati complessivamente - ove si escludano quelli a fronte di mutui suppletivi - a 455,2 miliardi, pari al 29% del totale delle assegnazioni.

Sotto il profilo regionale, si osserva che la Campania e la Puglia, considerate unitariamente, da sole hanno assorbito il 46% delle assegnazioni (722,4 su 1.569,3 miliardi), ossia poco meno della metà.

Sempre sotto il profilo regionale, è dato rilevare che, rispetto alle altre Regioni, una maggiore speditezza operativa hanno palesato le Marche e l'Abruzzo, rispettivamente con il 55,5 e il 53,8% di importi pagati rispetto a quelli assegnati.

Tali elementi di rilevanza regionale sono meglio desumibili dalla seguente tavola:

(in miliardi di lire)

REGIONE	Numero progetti (a)	Importo de- liber. (b)	Pagamenti (c)	% (c su b)
Marche	7	8,1	4,5	55,5
Lazio	30	89,2	33,6	37,7
Abruzzo	61	93,1	50,1	53,8
Molise	37	49,9	21,9	43,9
Campania	109	402,8	109,6	27,2
Puglia	54	319,6	107,9	33,8
Basilicata	48	108,0	46,0	42,6
Calabria	42	154,9	37,5	24,2
Sicilia	39	343,7	75,1	21,8
TOTALI	427	1.569,3	455,2	29,0

Fonte: Cassa DD.PP

Con riguardo più specifico alle Province interessate al programma, emergono quelle di Napoli e di Bari, rispettivamente con 33 e 29 progetti approvati, dell'importo globale di 209,7 e 149,8 miliardi, mentre i pagamenti sono ammontati rispettivamente a 60,0 (pari al 28,6% del valore dei progetti) ed a 47,0 miliardi (31,4%).

La gestione delle opere è stata, a volte, direttamente assunta dal Comune, altre volte conferita in concessione a privati.

Con riguardo alle varie regioni, il rapporto tra le due modalità di gestione risulta dal seguente prospetto:

(in miliardi di lire)

REGIONI	GESTIONE DIRETTA		GESTIONE IN CONC.	
	Numero progetti	ent. delle opere	Numero progetti	ent. delle opere.
Marche	6	7,7	1	0,4
Lazio	8	32,7	22	56,6
Abruzzo	28	44,6	33	48,5
Molise	29	36,0	8	13,9
Campania	60	195,7	49	207,0
Puglia	6	61,0	48	258,6
Basilicata	33	67,7	15	40,3
Calabria	9	27,3	33	127,6
Sicilia	10	76,7	29	267,0
TOTALI	189	549,4	283	1.019,9

Fonte: Cassa DD.PP

Se ne deduce che, tenendo conto sia del numero dei progetti sia del valore delle opere, si è manifestata una maggiore propensione ad affidarne la gestione in concessione.

Il fenomeno ha interessato in modo particolare le regioni Puglia, Calabria e Sicilia.

Al 31 dicembre 1985 l'ENI (29) ha beneficiato di contributi FESR per 312,2 miliardi (rispetto ai 283,2 miliardi risultanti al 31 dicembre 1984) per la costruzione della c.d. "dorsale algerina" e di finanziamenti da parte della Cassa Depositi e Prestiti, a norma della legge n. 784 del 1980, per 91,7 miliardi in termini di pagamenti (30).

Detti finanziamenti hanno riguardato 17 progetti (rientranti nella c.d. "prima fase") sui 31 previsti per il completamento sull'intera rete adduttoria secondaria e che comportano una spesa globale preventivata in 217,6 miliardi.

In merito si osserva che, pur prendendo atto che nel corso del 1985 si è manifestata una tendenza ad una

(29) L'ENI, attraverso la SNAM, finanziaria di settore, gestisce la costruzione della "dorsale algerina" e degli adduttori secondari.

(30) Per la realizzazione delle opere l'ENI beneficia, a norma della menzionata legge n. 784 del 1980, di contributi in conto capitale nella misura massima del 40% della spesa preventivata e per il complessivo importo di 140 miliardi, al fine di realizzare adduttori secondari aventi caratteristiche di infrastrutture pubbliche.

maggior speditezza dei lavori - essendo i pagamenti a favore dell'ENI passati dai 21,1 miliardi di fine 1984 ai 91,7 miliardi di fine 1985 -, resta pur sempre il ritardo nel completamento dell'intero programma, giacché, per mancanza di necessari fondi, dovuta a precise scelte di politica finanziaria del Governo, non risultano ancora iniziati i lavori relativi ai 14 progetti residui.

PAGINA BIANCA