


14. Il bilancio della comunità locale e il bilancio programmato dall'ente locale

A parere della Sezione, vi è una esigenza primaria che è quella di predisporre, ancor prima del bilancio programmato dell'ente locale, il bilancio della comunità locale, intendendo per quest'ultimo una sorta di censimento di tutte le risorse pubbliche o private, di livello nazionale e/o locale, e di vario tipo, che possono essere attivate nell'ambito della comunità per realizzare gli obiettivi di sviluppo che la stessa comunità, in forma partecipata, abbia individuato.

Questo bilancio di comunità, di cui dovrebbe farsi carico anche l'ente locale minore, rappresenterebbe un valido strumento per superare le attuali forme di settorialismo. Non sfugge alla Sezione che la sua formazione non si presenta semplice, allo stato attuale delle esperienze di programmazione locale e dell'informazione sui vari aspetti della realtà sociale delle comunità minori (e non solo delle comunità minori). E' comunque un obiettivo da perseguire se si vuole realmente ricondurre a unità la politica locale dello sviluppo. Naturalmente, anche i contenuti del bilancio di comuni-



tà, in quanto momento del più ampio processo di pianificazione globale dello sviluppo, devono formare un sistema coerente e compatibile tra obiettivi e risorse, tra la domanda della popolazione e la risposta in termini di risorse.

Nel tentativo di trovare il sistema compatibile, potranno essere ridimensionati e ricomposti gli obiettivi di sviluppo: è importante comunque che il processo di programmazione sia il più partecipato possibile e che si eviti ogni tentativo di subordinazione (o di confusione) degli obiettivi agli strumenti, di certi valori fondamentali del vivere sociale alle metodologie di programmazione.

Estraendo poi il sottoinsieme di obiettivi e di risorse che realisticamente nel breve e nel medio termine l'ente locale può attivare, si è in grado di passare dal bilancio di comunità al bilancio programmato dall'ente locale.

E' evidente che il bilancio programmato nel senso indicato non è l'usuale documento predisposto per esigenze prevalentemente di tipo contabile e di riscontro burocratico sulle attività dell'ente. Esso diviene, invece, momento di sintesi quantitativa economica e fi-



nanziaria degli obiettivi, delle scelte, dei programmi di intervento a breve e medio termine, della stessa politica globale che l'ente si propone di perseguire, e quindi dimensione, momento di valore politico di un programma complessivo di interventi.

Il bilancio programmato va pertanto riferito ad un preciso programma di interventi, programma che dovrebbe essere formulato secondo la logica, richiamata in precedenza, della politica globale dello sviluppo, del bilancio di comunità.

15. Le linee tendenziali seguite dagli Enti Locali

Sotto tale profilo la Sezione ha inteso indagare sul modo concreto degli enti di impostare i piani pluriennali secondo una logica di vasto respiro, sia sotto l'aspetto temporale, sia in termini di ampiezza degli effetti stessi, in modo da consentire anche valutazioni critiche "a posteriori", secondo la pratica del "feedback".

Pur attraverso una gamma di indicazioni vasta e articolata, è emersa la linea tendenziale di far coin-

cidere le più vaste finalità (dirette tutte a migliorare il livello e la qualità della vita) con i compiti istituzionali e con i settori di intervento, secondo una logica burocratica in stretta aderenza con il dettato legislativo. Sicché in esigui casi l'obiettivo economico-sociale, ad esempio di favorire lo snellimento della rete viaria per ridurre i tempi di percorrenza tra abitazioni e uffici, o quello di infrastrutture aeree a servizio di insediamenti industriali o commerciali per la fluidificazione degli accessi e del trasporto, è stato assunto come primario nella gamma delle priorità, pur se nella pratica lo scopo finale è stato complessivamente raggiunto. E' mancata cioè quella prefigurazione, che non fosse del tutto generica e solo in termini di competenza istituzionale, senza collegamenti tra i vari investimenti, se non in termini di comunanza di settori di intervento.

Ne emerge un quadro complessivo in cui appaiono prioritari i programmi occasionali, imposti dalle necessità del momento e dall'accesso al finanziamento. Peraltro, non sono infrequenti i casi di programmi che, di fatto, costituiscono aspetti parziali di progetti complessi, la cui realizzazione è graduale soprattutto



per difficoltà di ordine finanziario.

Ne deriva che le voci di questo bilancio (e quindi anche la loro classificazione) dovrebbero essere costituite da obiettivi invece che da strumenti o settori funzionali, talché i capitoli stessi vengano intestati a precisi obiettivi del progetto di sviluppo.

Dall'indagine svolta risulta carente il momento valutativo consistente nel "feedback" e cioè il controllo a ritroso del già realizzato, che potrebbe permettere alle amministrazioni locali di individuare gli eventuali scompensi e provvedere alle rettifiche dei medesimi errori in futuro. E', in sostanza, carente la considerazione di un profilo economico-funzionale, profilo che consentirebbe di tenere ben distinti la scuola dall'edificio che la ospita.

Con la relazione, il comune dovrebbe individuare concretamente i progetti da realizzare, le modalità di esecuzione, i servizi comunali nascenti, il computo dei costi diretti ed indiretti e prefigura i risultati di natura finanziaria, patrimoniale e sociale, ma in molti casi, fa difetto una stima e una proiezione in futuro degli effetti indotti dal progetto.

Con la relazione, il confronto programmatico con



le regioni dovrebbe uscire dal piano generale dei principi per divenire un più pragmatico momento di scambio sistematico di informazioni, sia per la ricorrenza annuale, sia per le osservazioni che gli enti locali ricevono in un processo di andata-ritorno che è auspicabile sia sempre più sviluppato.

16. Necessità di adeguata analisi economica nei bilanci pluriennali

Sotto tale profilo, l'indagine della Sezione, circoscritta ad un ambito di enti, scelti a campione, tra quelli compresi tra i 60.000 e i 200.000 abitanti, si è posto il risultato di conoscere concretamente se questi impostassero i propri piani poliennali sulla base di principi di vasta portata sia dal punto di vista temporale, sia sotto quello della gamma di implicazioni indotte. Ciò per valutare se nella pratica operativa fosse presente una istanza di riferimento cui le spese pluriennali - sostanzialmente di investimento - fossero collegate in una più ampia e armonica strategia di interventi.



E' evidente, infatti, che il fine di un'attività pubblica da perseguire mediante la spendita di risorse in un ambito pluriennale, non è soltanto la costruzione, in ipotesi, di una scuola, ma la predisposizione di condizioni idonee a migliorare la qualità e la quantità dell'apprendimento da parte dei discenti. Orbene, con riferimento ad un obiettivo della specie, i mezzi impiegati consistono non già in una singola spesa, ma in un insieme di iniziative, ad esempio nel campo dei trasporti pubblici, nella formazione degli insegnanti, nell'incentivazione e nel controllo delle imprese che producono libri di testi, ecc.

Ovviamente il problema assume proporzioni assolutamente eccezionali nelle ipotesi in cui vi siano da attrezzare delle aree in armonia con i piani di insediamento produttivo, o con i piani di fabbrica o con quelli di recupero, ad esempio di zone terremotate (Basilicata, Friuli, Calabria, Abruzzo, Irpinia, ecc.).

Si consideri, al riguardo, che il piano di costruzione di 20.000 alloggi nel comune di Napoli e nelle zone circumflegree è divenuto, a sua volta, occasione per il recupero di zone storicamente arretrate in armonia con il dettato legislativo (artt. 84 e segg. della



legge 14 maggio 1981, n. 219). Il che, tra l'altro, ha comportato e comporta una esplosione della spesa inimmaginabile al momento dell'emanazione della legge speciale.

Va, per inciso, evidenziato un fenomeno che è divenuto del tutto naturale nella pratica governativa e parlamentare: quello secondo cui lo Stato, in occasione di situazioni di grave degrado o di calamità, sotto la spinta emotiva dell'accadimento, con successive normative legittima il recupero di patrimoni pubblici o privati senza alcun riguardo al grado o indice di vetustà degli immobili distrutti o danneggiati, ma secondo una logica che va ben al di là del danno effettivamente subito, con onere economico a carico dell'intera collettività. (12)

(12) Vedasi tutta la legislazione in tema di calamità naturali degli ultimi 12 anni.



Al riguardo, va anche segnalato che nella maggior parte dei piani poliennali manca o è incompleto il giudizio di congruenza delle singole attività. E' carente una lucida disamina dei risultati complessivi che si intendono raggiungere e che consistono in un certo grado di conseguimento dell'oggetto specifico di dette attività e, nello stesso tempo, dei progressi di politiche a carattere generale che siano state definitive. Ciò in quanto la valutazione degli output conseguiti in ciascun settore e il raffronto di essi con i mezzi impiegati per realizzarli, richiedono uno sforzo di analisi che ha prevalente contenuto economico, che il più delle volte fa difetto.

Appare chiaro alla Sezione che strategie di intervento di tale genere difficilmente possono essere valutate in riferimento all'anno: esse hanno una proiezione pluriennale non solo nel senso che occorre perseguirle attraverso interventi definiti in periodi poliennali, ma nel senso che i progressi, che attraverso tali interventi siano realizzati, possono essere apprezzati raffrontando le variazioni dei dati economici e sociali che si sarebbero verificati nel lungo periodo in assenza di esse, con quelle che invece effettivamente hanno



luogo.

E', in sostanza, carente e quindi permane l'esigenza che le scelte relative alle attività svolte dagli enti locali, specie da quelli di maggiori dimensioni, siano basate su un adeguato livello di analisi economica, su un meccanismo basato su documenti di programmazione del tipo "cross-walking". Tale pluralità di materiali di analisi economica impone la ricerca sistematica di strumenti diretti a dare ad essi coerenza, di strumenti di raccordo tra bilancio dell'ente locale e documenti di programmazione (la relazione al bilancio dovrebbe sempre contenere ogni necessario elemento che consenta il "cross-walking").

17. Ipotesi di interventi particolari: interventi per opere pubbliche e private nelle zone terremotate

Sulla base dei primi rilevamenti nelle zone colpite dal sisma del novembre 1980 in Basilicata, Campania e Puglia, sotto la spinta dell'urgenza che la gravità del sisma imponeva, l'entità del danno fu prevista in 8.000 miliardi.



I. INTERVENTI IN MATERIA DI EDILIZIA PRIVATA

a) Previsione iniziale-incremento dei costi

Sulla base dei primi rilevamenti nelle zone colpite dal sisma del novembre 1980 in Basilicata, Campania e Puglia, sotto la spinta dell'urgenza che la gravità del sisma imponeva, l'entità del danno fu prevista in 8.000 miliardi.

L'originaria previsione non fu una attenta valutazione dei danneggiamenti e delle distruzioni, ma solo una acquisizione della ampiezza del disastro. Ne derivò che le stime successivamente effettuate dai tecnici, su incarico dei cittadini danneggiati, hanno comportato una notevole impennata sia circa il numero degli interventi necessari sia nell'importo degli stessi rispetto alle primitive indicazioni.

La successiva più realistica valutazione conseguita dalla maggiore conoscenza dei singoli aspetti del sisma ha dimostrato che le previsioni iniziali erano lontane dalla effettiva gravità e dimensione del danno e del tutto inadeguate alla ripresa socio-economica delle popolazioni colpite.

Così, i costi di ricostruzione presi a base della stima, riferiti al 1980-1981 e aggiornati secondo i



decreti emanati dal Ministro dei Lavori Pubblici, hanno subito un incremento progressivo: il costo di L. 457.000/mq. del 1980-81 è passato a lire 525.000/mq. nel 1982, a L. 616.000/mq. nel 1984 e a L. 747.000/mq. nell'anno 1988.

Di fronte alle pressanti richieste delle Regioni interessate e delle Amministrazioni statali, il legislatore, con disciplina successiva alla fondamentale legge n. 219/81, emanava norme di maggiore respiro, sempre più dirette ad assicurare il ristoro del danno e condizioni di reale sviluppo economico e sociale delle popolazioni.

Nell'ottica innanzi ricordata rientrano, tra le tanté, le provvidenze previste dalle leggi via via emanate per:

1. l'adeguamento alle effettive necessità abitative del nucleo familiare degli immobili, prima insufficienti e spesso lontani dai parametri di una civile convivenza (art. 9, legge 219/81);
2. la ricostruzione fuori sito di unità abitative, danneggiate, per creare condizioni ambientali migliori e consentire assetti urbanistici più adeguati e funzionali (art. 23 D.L. 57/1982 e art.



- 9, legge 80/1984);
3. il restauro ed il risanamento conservativo di unità immobiliari comprese nei piani di recupero (art. 29, legge 219/81 e art. 3, legge 80/1984);
 4. l'ammissione a contributo in conto capitale e senza limiti di importo delle opere di ricostruzione e riparazione delle pertinenze agricole (ricovero del bestiame, degli attrezzi, fienile, ecc.), che inizialmente erano state escluse dalla previsione legislativa (art. 1 bis e ter Decreto Legge 333/1981 convertito dalla legge 456/1981);
 5. l'ammissione a contributo in conto capitale - e senza limiti d'importo - per la ricostruzione o riparazione dell'abitazione rurale dei coltivatori diretti, ovvero dell'abitazione sita nel centro abitato utilizzata direttamente dagli stessi;
 6. l'ammissione a contributo, fino al 25% della spesa di ricostruzione delle superfici utili allo svolgimento delle attività dei liberi professionisti e dei lavoratori autonomi, distrutte o danneggiate;
 7. l'ammissione a contributo per la ricostruzione o la riparazione di parti comuni di un edificio co-



stituito da più unità immobiliari, ancorché in tali casi rimborsabile solo il 25% del costo d'intervento (art. 2, comma 6° D.L. 19/1984, Legge 80/1984);

8. L'ammissibilità al contributo delle unità immobiliari private adibite a strutture pubbliche (art. 1 bis e ter D.L. 333/1984 predetto).

Non meno energico e sostanziale è stato l'intervento dello Stato per assicurare l'ordinata rinascita urbanistica dei Comuni terremotati (disastrati e gravemente danneggiati) a favore dei quali è stato anche previsto il finanziamento delle spese per l'aprontamento degli strumenti urbanistici e quello diretto ad attuare il recupero e la preservazione del patrimonio artistico, storico ed ambientale delle regioni, più cospicuo e rilevante di ogni previsione.

b) Ampliamento della gamma dei benefici del contributo per l'edilizia abitativa

Nel primo momento la possibilità di ottenere il contributo dello Stato fu ristretta ai soggetti

che, alla data del sisma, erano proprietari degli immobili colpiti o titolari di diritti reali parziali sugli stessi.

Ai soggetti predetti in base a disposizioni legislative successive alla legge n. 219/81, sono state aggiunte le seguenti nuove categorie di beneficiari:

- in genere, tutti i possessori (non violenti nè clandestini) di immobili alla data del sisma (art. 1 sexies D.L. n. 333/1981);
- vari soggetti diversi dal proprietario ancorchè congiunti del medesimo (art. 7 co. 1 D.L. n. 19/84) quali il discendente in linea retta del proprietario, che occupava l'immobile o l'erede di proprietario, deceduto a causa del terremoto;
- gli imprenditori, non operai operanti nel settore agricolo, come gli affittuari, i coltivatori diretti, i mezzadri, i coloni, gli assegnatari ecc. (art. 5 co. 2 D.L. 474/1987);
- gli emigrati all'estero, ancorchè non occupassero alla data del sisma stabilmente e abitualmente l'immobile danneggiato con titolo al rimborso delle, maggiori spese per l'adeguamento abitati-

vo (art. 5 co. 1 D.L. 474/1987).

c) Maggiorazioni del contributo di base e loro cumu-
labilità

In relazione alle esigenze poste dalla ripresa della vita sociale accanto alle necessità della emergenza, il legislatore ha provveduto ad integrare i contributi di base previsti.

Con leggi successive alla n. 219/81 sono state previste, infatti, notevoli maggiorazioni dei contributi predetti e ne è stata consentita la loro cumulabilità.

Tra questi si indicano:

- maggiorazione del 15% per la ricostruzione o la riparazione delle unità abitative site nelle aree con grado di sismicità da $S= 9$ a $S= 12$ (art. 6 bis, co. 7 D.L. 19/1984 - conv. L. n. 80/1984);
- maggiorazione del 15% per gli interventi su edifici inclusi nei piani di recupero, ai sensi della L. 457/1978;
- maggiorazione del 10% per le unità aventi superfici residenziali fino a 46 mq. (art. 6 D.L.

19/1984 - L. 80/1984);

- maggiorazione del 10% per l'installazione degli impianti di riscaldamento e di produzione di acqua calda alimentati da fonti energetiche non tradizionali (idem).

Sono state inoltre, ammesse a contributo:

- spese necessarie alla realizzazione di superfici non residenziali (a servizio dell'alloggio terremotato) nel limite del 40% della superficie di questo (art. 2 - co. D.L. 19/1984);
- spese necessarie alla realizzazione di autorimessa o posto macchina, nel limite di 18 mq. (idem);
- del 10% nel caso di demolizione, anche parziale (art. 3 - co. 11 D.L. 474/1987 - L. 12/1988);
- del 15% per le unità abitative da 46 70 mq. (art. 6 del D.L. 19/1984).

- d) Particolare disciplina degli interventi su immobili privati vincolati ai sensi della legge 1089/1939



Inizialmente il contributo previsto per la riparazione degli immobili privati di interesse storico o artistico (vincolati ai sensi della legge n. 1080/1939) non differiva da quello stabilito per immobili privati, che risultavano, quindi, penalizzati rispetto alle provvidenze destinate agli immobili pubblici ed a quelli di culto.

Con successive disposizioni è stata concretata una disciplina così articolata:

- un contributo nella misura stabilita per la ricostruzione (art. 2 co. 2 D.L. 19/1984) con maggiorazione del 70% (art. 3, 1° co. D.L. 474/1987) e comunque elevata fino alla totale copertura delle spese per interventi strutturali (art. 13.co. D.L. 474/1987 - L. 12/1988);
- riferibilità del normale contributo pluriennale (dell'8% sul pagamento degli interessi relativi a mutui contratti) all'intera residua somma necessaria (e non al 50%) quale che sia l'entità della superficie e non, quindi, entro il limite di 200 mq. (idem);
- possibilità dell'acquisizione, da parte dei Comuni, degli immobili di interesse storico, anche se

- non ancora vincolati alla data del sisma, ma in presenza del solo avvio della procedura di apposizione del detto vincolo (art. 3, co. 3° D.L. 474/1987);
- equiparabilità, in ordine al contributo, ai beni vincolati ex lege n. 1089/1939, di quelli "comunque di rilevante interesse pubblico" (art. 3 bis D.L. 333/1981);
 - ammissibilità del contributo per l'intera spesa necessaria anche alla ricostruzione dei cennati beni vincolati, purchè effettuata fuori sito, ma nell'ambito dello stesso Comune, comprensiva degli adeguamenti funzionali e degli spazi destinati a parcheggi e al verde attrezzato (art. 3 co. D.L. 474/1987).

e) Innovazioni nella determinazione dei contributi

La determinazione dei contributi per la ricostruzione, ai sensi della legge n. 219/81, ha ancorato il limite massimo del costo vigente per l'edilizia agevolata.

Con il D.L. 19/84 art. 2 (Legge 80/1984) il contri-

buto viene rapportato al costo unitario di intervento, fissato annualmente dal Ministro dei lavori pubblici (art. 2, co. D.L. 19/84 - 80/1984).

Anche negli interventi per le riparazioni, l'aggiornamento è stato significativo: da un parametro valutativo che all'inizio 1980 era ancorato all'importo di 90.000 Lire a metro cubo (con il limite massimo di 45 milioni) si è passati a quello pari, in via generale, al 60% del contributo massimo previsto per la ricostruzione (art. 2, co. D.L. 19.1984), con possibilità di attribuzione in tutte le fattispecie degli interventi previsti per la ricostruzione (art. 2, art. 2, co. 9 bis D.L. 19.1984 L. 80/1984). Anzi, l'indicata aliquota del 60% è suscettibile di essere elevata al 100% se la riparazione consiste in interventi di restauro e risanamento conservativo; al 170% per i beni vincolati, secondo quanto già esaminato; all'80% se le unità da riparare necessitano di opere di adeguamento antisismico, essendo localizzate in zone con indice di sismicità da $S=9$ a $S=12$ (art. 11, co. 2° D.L. 19/84 - L.80/1984).

f) Anticipazioni bancarie



Dal 1982 il legislatore, attesi anche i ritardi nell'attribuzione delle somme di cassa ai comuni, ha consentito il ricorso alle anticipazioni bancarie in attesa del trasferimento delle risorse statali.

Detto sistema è stato disposto con D.L. 1 ottobre 1982, n. 696, convertito dalla legge 29 novembre 1982, n. 883 ed ha avuto specifica disciplina in ogni suo aspetto con decreto del Ministro del Tesoro del 4 ottobre 1982.

Tale regime era stato posto in essere per accelerare il processo di ricostruzione e riparazione nel sistema dell'edilizia privata ed è stato esteso, mediante le varie leggi finanziarie, fino a tutto il 1988, anche alle attribuzioni di stanziamento riferite ad esercizi futuri.

Il meccanismo innescato ha prodotto effetti positivi unanimamente riconosciuti in quanto ha consentito l'avvio di decine di migliaia di interventi che, diversamente, avrebbero dovuto attendere l'anno di assegnazione delle risorse e la relativa erogazione da parte degli organi centrali dello Stato.

Tanto ciò è vero che l'ipotesi di soppressione prevista dal Governo con decreto-legge 30 maggio 1988



n. 173 all'art. 1 non è stata accettata dal Parlamento che, con legge di conversione 26 luglio 1988 n. 291, ha abrogato la norma di soppressione nel presupposto, ritenuto fondato anche dal Governo, di un blocco totale del processo di ricostruzione, fino alla concreta attribuzione di competenza e di cassa delle risorse allo scopo attribuite con le pregresse leggi finanziarie.

Ciò si verifica per i naturali tempi occorrenti per le realizzazioni degli interventi, che mediamente avvengono in un arco temporale di tre anni. Conseguentemente, le attribuzioni di risorse, per essere totalmente utilizzate richiedono, compresi i tempi burocratici dei controlli tempi medi superiori a tre anni.

L'accelerazione dell'intervento si è tradotta in una economia per l'erario, atteso che l'entità del contributo è influenzata annualmente dalla variazione annuale dei prezzi per l'esecuzione delle opere pubbliche o private.

Con successiva norma (art. 1, co. 3 del recente D.L. 173/1988 - L. 291/88) è stato previsto che in caso di tardiva assegnazione dei fondi che compre-



mettesse la continuità e la correntezza degli interventi, gli enti locali interessati fossero autorizzati a prelevare dalle rispettive contabilità speciali istituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, anche in eccedenza alle disponibilità esistenti sulle contabilità stesse.

In sostanza, nei casi in cui non era stato possibile accreditare in tempi utili ai Comuni, per la successiva erogazione agli interessati le somme occorrenti, questi hanno dovuto far ricorso ad anticipazioni bancarie, che hanno comportato un aggravio di costo sia per gli interessi passivi che non sono derivati, sia per l'ulteriore aggiornamento dei costi alla data di anticipazione, rispetto a quelli di assegnazione del contributo.

II. INTERVENTI NEL SETTORE INDUSTRIALE

I contributi per la ricostruzione e la riparazione di stabilimenti industriali colpiti dal sisma sono stati estesi (art. 2 ter D.L. 333/1981) al miglioramento e all'adeguamento funzionale degli stessi e all'acquisto del terreno in caso di necessaria delocalizzazione.



gli stessi contributi sono stati previsti:

- 1) per chi rilevi aziende industriali danneggiate o distrutte (art. 4 - co. 1 D.L. 333/81);
- 2) per chi realizzi la riconversione degli stessi stabilimenti industriali (art. 4, co. D.L. 309/86);

Il limite degli investimenti nelle aree individuate ai sensi dell'art. 32 legge n. 219/81; richiesti entro il 31.12.82, è stato aumentato da 20 a 24 miliardi (art. 9 co. 4 D.L. 57/1982).

La misura della agevolazione contributiva per detti investimenti (75%) è aggiornata sulla base dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, rilevato dall'ISTAT tra il 31 dicembre 1982 e la data di consegna dell'area (art. 3 bis, D.L. n. 309/1986).

- 3) Il limite degli investimenti nelle aree relativi a nuove iniziative in base a domande presentate entro il 30 giugno 1987 è fissato in 50 miliardi (art. 8 co. 1 D.L. n. 8/1987).
- 4) Oltre che nelle aree individuate ai sensi dell'art. 32 della legge n. 219, gli stabilimenti industriali sono incentivati anche nei comuni di-



- sastrati, nel comune di Senise e nelle Comunità Montane di cui facciano parte comuni disastriati (art. 10, c.3 D.L. n. 474/1987).
- 5) L'area industriale di Calaggio, individuata ai sensi dell'art. 32, ampliata nel restante pugliese (art. 8, co.7 D.L. n. 8/1987).
- 6) Nell'area del comprensorio industriale di Salerno ricadenti nel comune disastriato di Campagna sono incentivati gli insediamenti industriali ai sensi dell'art. 32 L. n. 219/1981 (art.8, c7 L. n. 730/1986).
- 7) Sono incentivati gli investimenti di strutture di servizio nelle aree individuate ai sensi dell'art. 32 L. n. 219, nei comuni disastriati e in quelli gravemente danneggiati confinanti con questi mediante contributi del 60% fino a 45 miliardi e del 40% per la parte eccedente (art. 8, c.3 D.L. n. 8 del 1987).
- 8) Sono posti a carico della legge n. 219/1981 gli oneri per la infrastrutturazione resa necessaria dai piani di insediamento produttivo adottati da Comuni disastriati o parzialmente danneggiati nonché i contributi per la realizzazione di investimenti fino a 50 miliardi (art. 8, c. 4 e 5 legge n. 730/1986).



III. INTERVENTI NEI SETTORI DEL TERZIARIO E DELLA COOPERAZIONE

- 1) Il contributo del 75% per la ricostruzione e la riparazione dei locali e delle attrezzature colpite dal sisma e esteso alle spese per il miglioramento e l'adeguamento funzionale delle spese e all'esproprio del terreno in caso di necessaria delocalizzazione (art. 23 c. D.L. n. 57/1984), ripartiti dal CIPE per le regioni Campania e Basilicata ai fini della concessione dei contributi (art. 1 bis D.L; n. 48/1986).

IV. GESTIONE DELLE AREE E DEGLI IMMOBILI TERROMOTATI ACQUISITI AL PATRIMONIO COMUNALE.

In base a specifica previsione legislativa i proprietari di unità abitative terremotate che avessero diritto all'adeguamento abitativo, ove non in grado di ricostruire o riparare per impossibilità obiettiva di adeguamento, hanno ceduto al Comune le aree di sedimi e gli immobili terremotati.



Questi beni sono stati assegnati dal comune ad altri soggetti proprietari di edifici distrutti o da demolire, non ricostruibili in sito, nonché a soggetti con titolo ad adeguamento abitativo non realizzabile in sito (art. 8 D.L. 19/1984).

In sostanza, tutta l'attività conseguita alla normativa che ha adeguato l'intervento dello Stato alle necessità che sono venute gradatamente a manifestarsi in modo netto e preciso, ha inevitabilmente comportato la dilatazione della spesa.

Non può sottacersi al riguardo che altre e diverse cause hanno influito sulla lievitazione della spesa. In proposito va rilevato che l'effettivo decollo degli interventi - sia per la qualificazione e la quantificazione dei danni e dell'apporto dello Stato in ordine alle singole categorie e di essi, sia per la laboriosità nell'assegnazione dei fondi occorrenti, sia per la definizione delle procedure operative - si è avuto dopo la emissione del D.L. n. 19/1984 convertito, con modificazioni, dalla legge 18.4.1984



n. 80. Immobili che avevano subito danni inizialmente piuttosto modesti, durante il tempo decorso tra gli eventi sismici (novembre 1980/febbraio 1981) a tale momento (giugno 1984) hanno subito un netto degrado: sicchè, invece della semplice riparazione, prima sufficiente, si sono resi necessari interventi di ricostruzione con appesantimento di costi veramente notevole.

In una vicenda tanto vasta e complessa - che negli ultimi 50 anni è seconda solo all'opera di ricostruzione post-bellica - la presenza di discrasie non ha inficiato la complessiva ed ardua opera di sviluppo e di ricostruzione in zone ad alto rischio sismico, oltre che già degradate nelle strutture fisiche facilmente vulnerabili da fenomeni naturali.

Per quanto, poi, riguarda i costi di intervento nel settore delle opere edili, questi vengono desunti dalle tariffe vigenti per le opere pubbliche. Sotto questo profilo non può non rilevarsi l'importanza dell'intervento del Governo - recepito dal Parlamento - diretto a stabilire la non applicazione di prezzi eccessivamente elevati posti in essere in



sede locale da organi statali e regionali che non solo non avrebbero consentito la normale prosecuzione dell'intervento di ricostruzione, ma avrebbero sicuramente determinato un aumento dei costi delle opere pubbliche.

18. Grado di attuazione dei programmi poliennali

18.1 Occorre ora esaminare quale grado di attuazione sia stata data ai programmi di intervento pluriennale da parte di comuni ricompresi tra i 60.000 e i 200.000 abitanti.

Si è operata, al riguardo, una vasta indagine su un campione significativamente esteso per individuare le generali linee di tendenza ed una più approfondita su un più limitato campione per esaminare, nel dettaglio, le vicende temporalmente significative ai fini della valutazione degli stati di avanzamento dei lavori.

Tale situazione, poi, è stata desunta dagli stati di utilizzazione dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, in quanto indicativi del procedere negli



anni di lavori previsionalmente stabiliti in un ampio arco temporale.

Restano fuori da tale indagine, perchè di più difficile individuazione, i diversi tempi tecnici precedenti a quello della domanda di mutuo, nei quali si iscrivono le fasi temporali relative alla deliberazione dell'ente locale, alla fase della progettazione dell'opera, della gara per l'appalto della stessa e agli adempimenti preliminari all'inizio dei lavori. Si tratta, invero, di tempi non agevolmente e uniformemente quantificabili. Può solo affermarsi una linea tendenziale che vede più solleciti, nell'ordine, gli enti del nord, quelli del centro e infine quelli del sud e una predilezione della trattativa diretta rispetto alle altre e più garantite forme contrattuali.

Ai fini della presente ricerca - che ha per oggetto anche la individuazione dei rapporti fra la spesa pubblica e la trasformazione del territorio e del sistema insediativo - particolare interesse riveste la dinamica degli investimenti fissi lordi, con particolare riferimento a quelli nelle abitazioni e nelle opere pubbliche, che attualmente sono di competenza quasi esclusiva degli Enti locali.



Dall'indagine è emersa, innanzitutto, la seguente situazione riguardante gli investimenti fissi lordi per singoli branche produttrici nel decennio 1973-1984. E' dato desumere, quale prima indicazione, una progressione degli investimenti fissi lordi di oltre il 400% nel decennio e, peraltro una lieve flessione (dal 20,6% al 18%) del totale degli investimenti fissi lordi in rapporto con il P.I.L.



X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

16.2

Investimenti fissi lordi per branca produttrice 1974-1983
(in miliardi di lire correnti)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Totale investimenti fissi lordi v.a.	22.831	25.776	31.396	37.203	41.203	50.927	67.016	81.149	89.560	96.268
Totale investimenti fissi lordi % su P.I.L.	20,6	20,6	20,0	19,6	18,7	18,8	19,7	20,2	19,0	18,0
Costruzioni v.a.	12.745	15.001	17.601	21.090	24.038	29.225	37.769	46.574	53.188	59.452
Costruzioni % sul P.I.L.	11,5	12,0	11,2	11,1	10,8	10,8	11,1	11,6	11,3	11,1
di cui: abitazioni v.a.	6.586	6.945	7.964	9.708	11.189	13.723	17.922	22.087	24.785	27.338
di cui: abitazioni % sul P.I.L.	5,9	5,6	5,1	5,1	5,0	5,1	5,3	5,5	5,3	5,1
di cui: fabbricati non residenziali e opere pubbliche v.a.	6.159	8.056	9.637	11.392	12.849	15.502	19.847	24.487	28.403	32.114
di cui: fabbricati non residenziali e opere pubbliche % sul P.I.L.	5,6	6,4	6,1	6,0	5,8	5,7	5,8	6,1	6,0	6,0
Macchine, attrezzature e prodotti vari v.a.	7.971	8.451	10.412	11.857	12.840	16.026	21.324	24.202	24.566	23.885
Macchine, attrezzature e prodotti vari % sul P.I.L.	7,2	6,7	6,6	6,2	5,8	5,9	6,3	6,0	5,2	4,5
Mezzi di trasporto v.a.	2.115	2.324	3.383	4.256	4.616	5.676	7.923	10.373	11.806	12.931
Mezzi di trasporto % sui P.I.L.	1,9	1,9	2,2	2,3	2,1	2,1	2,3	2,6	2,5	2,4

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

16.3

Investimenti fissi lordi per branca produttrice 1974-1983
(in miliardi di lire 1970)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Totale investimenti fissi lordi v.a.	13.451	12.745	13.044	12.998	12.985	13.742	15.033	15.130	14.343	13.586
Totale investimenti fissi lordi & su P.I.L.	18,3	18,0	17,3	17,0	16,5	16,7	17,5	17,6	16,8	16,0
Costruzioni v.a.	7.505	7.408	7.257	7.218	7.251	7.458	7.806	7.845	7.593	7.449
Costruzioni & sul P.I.L.	10,2	10,5	9,6	9,4	9,2	9,1	9,1	9,1	8,9	8,8
di cui: abitazioni v.a.	3.778	3.365	3.250	3.288	3.329	3.430	3.598	3.624	3.460	3.361
di cui: abitazioni & sul P.I.L.	5,1	4,8	4,3	4,3	4,2	4,2	4,2	4,2	4,1	4,0
di cui: fabbricati non residenziali e opere pubbliche v.a.	3.727	4.043	4.007	3.930	3.922	4.028	4.208	4.221	4.133	4.088
di cui: fabbricati non residenziali e opere pubbliche & sul P.I.L.	5,1	5,7	5,3	5,1	5,0	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8
Macchine, attrezzature e prodotti vari v.a.	4.648	4.208	4.445	4.351	4.344	4.808	5.468	5.328	4.838	4.320
Macchine, attrezzature e prodotti vari & sul P.I.L.	6,3	5,9	5,9	5,7	5,5	5,8	6,4	6,2	5,7	5,1
Mezzi di trasporto v.a.	1.298	1.129	1.342	1.429	1.390	1.476	1.759	1.957	1.912	1.817
Mezzi di trasporto & sui P.I.L.	1,8	1,6	1,8	1,9	1,8	1,8	2,0	2,3	2,2	2,1

A

Gli investimenti fissi lordi passano da 22.831 miliardi nel 1974 a 96.268 miliardi nel 1983, con un incremento in termini monetari del 321,6% che si traduce in un aumento dell'1,0% in termini reali. Nello stesso periodo gli investimenti fissi variano dal 20,6% al 18,0% del P.I.L.

IL 1980 registra il più alto incremento del decennio, sia in termini monetari che reali: alla base di questa espansione è posta l'esigenza di razionalizzare gli impianti industriali e di allargare la base produttiva.

Questo andamento positivo non si riscontra negli anni successivi: in particolare il biennio 1982-1983 accusa una nuova e generalizzata contrazione, in linea con il clima di incertezza del quadro congiunturale.

Il valore degli investimenti in costruzioni passa da 12.745 miliardi nel 1974 a 59.452 miliardi nel 1983 con un incremento in termini monetari del 366,5% ed una flessione dello 0,7% in termini reali (lire 1970), mentre la quota percentuale rispetto al P.I.L. (con riferimento ai dati in lire correnti), decresce dall'11,5% del 1974 all'11,1% del 1983. L'esame delle categorie di opere che compongono gli investimenti in costruzioni



evidenziano la maggiore flessione registrata dalle abitazioni che, dopo la crescita registrata nella parte centrale del decennio, scontano un arretramento nel settore delle nuove abitazioni e nell'attività di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione degli edifici (vedi figura 16).

La quota percentuale delle abitazioni sul P.I.L. passa dal 5,9% del 1974 al 5,1% del 1983, mentre la quota relativa a fabbricati non residenziali e opere pubbliche, passa dal 5,6% del 1974 al 6,0% del 1983.

In termini reali tali riduzioni sono più nette perchè nel decennio l'aumento dei costi di costruzione è stato superiore all'aumento del costo della vita.


Gli investimenti in macchine, attrezzature e prodotti vari passano da 7.971 miliardi nel 1974 a 23.885 miliardi nel 1983, con un incremento in termini monetari del 199,6% ed una flessione del 7,1% in termini reali; nello stesso periodo l'incidenza percentuale sul P.I.L. passa dal 7,2% al 4,5%. L'arretramento è generalizzato alle varie categorie di beni, con flessioni vistose per quanto riguarda le macchine non elettriche. Le macchine ed i sistemi di calcolo elettronico e le



macchine per ufficio connesse con lo sviluppo dell'informatica e dei servizi in genere, presentano risultati comparativamente migliori.

Per quanto riguarda il gruppo dei mezzi di trasporto, i cui investimenti passano da 2.115 miliardi nel 1974 a 12.931 miliardi nel 1983, con un incremento in termini monetari del 511,4% e del 40% in termini reali, si assiste nel 1983 al cedimento della domanda di automotoveicoli (in ascesa nei cinque anni precedenti) ed al recupero degli investimenti in altri mezzi di trasporto, in particolare ferroviario (13).

(13) In Belgio l'incidenza della spesa per opere pubbliche sul Prodotto Nazionale Lordo, che era del 3,5% nel 1971, è scesa al 2,7% nel 1979. In Francia, l'incidenza della spesa pubblica per costruzioni è scesa, tra il 1972 ed il 1980, dal 10% al 6,7% del reddito pubblico complessivo. In Gran Bretagna, tra il 1971 ed il 1981, l'incidenza della spesa pubblica per costruzioni sul reddito pubblico complessivo è scesa dal 13,5% all'8,7% e quella sul Prodotto Nazionale Lordo dal 5,5% al 4,1%. Stessa tendenza in Olanda: l'incidenza della spesa pubblica per costruzioni sul Prodotto Nazionale Lordo è calata, tra il 1971 ed il 1981, dal 4,4% al 2,8%, mentre l'incidenza sul reddito pubblico è diminuita dal 15,6% del 1971 all'8,1% nel 1979. In Italia, la spesa per opere pubbliche rappresentava il 4,3% del P.I.L. nel 1960; il 3,6% nel 1965; il 3,3% nel 1970; il 2,9% nel 1975 ed il 2,6% nel 1980 e nel 1982.



19. La realizzazione dell'opera: esecuzione materiale

19.1 E' noto che la progettazione, obbligatoria per legge, è un momento veramente importante, non solo per la valutazione estimativa dell'opera, ma soprattutto perchè un investimento riesce nella misura in cui il suo progetto è in grado di presentare soluzioni tecnicamente valide. Inoltre essa consente la possibilità, una volta ultimata l'opera, di verificarne la realizzazione.

Naturalmente la progettazione presuppone dei rilievi puntuali, deve essere esente da errori di calcolo e presentare la soluzione più conveniente, sia dal lato tecnico che da quello economico.

Risulta normalmente soddisfatta da parte degli enti locali l'esigenza di predisporre fin dall'inizio il progetto generale esecutivo, in modo da consentire una rappresentazione completa dell'opera e, soprattutto, dei suoi costi.

E' noto, al riguardo, che allo scopo di evitare la proliferazione di perizie suppletive, a decorrere dal 1 gennaio 1983 gli importi approvati non possono superare



il 30% dell'importo originario per perizie di variante non dipendenti da revisione o aggiornamento prezzi.

I problemi della progettazione sono insieme organizzativi, di chiarezza di obiettivi pratici, di gestione del personale e di politica vera e propria. E, infatti, la diversa capacità progettuale è in funzione della capacità di realizzare gli investimenti, essendo evidente che se si hanno idee e capacità di tradurle in elaborati è molto più facile acquisire mezzi ed utilizzare provvidenze.

Anche in tale settore le situazioni risultano estremamente differenziate: così, il piccolo Comune risulta totalmente sprovvisto di personale tecnico; il Comune rientrante nelle fasce intermedie, pur avendone in teoria, in pratica il più delle volte non dispone di tecnici dotati di professionalità adeguate; nel Comune grande, infine, alla pleora di personale tecnico non corrisponde una produttività proporzionale.

E', questo, un problema organizzatorio. Talvolta, però, sui tecnici finiscono con il ricadere responsabilità che andrebbero ascritte ad altro livello.

Gli esempi, al riguardo, potrebbero essere molteplici: la costruzione di un acquedotto industriale che

finisce per assorbire anche l'acqua destinata al centro; l'ubicazione di un depuratore in una certa posizione a dispetto di ogni diverso parere tecnico, ecc.

19.2 Per quanto riguarda l'approvazione da parte dei consigli degli enti, si è constatato che il più sovente esso è meramente formale, in quanto è raro che si entri nel merito delle opere e dei relativi mezzi.

Anche l'elemento prezzo rappresenta una questione molto delicata: quelli risultanti dai capitolati sono in media notevolmente superiori ai prezzi ordinari praticati sul mercato. Tale elemento del sistema, naturale nei periodi di altissima inflazione, quando i progettisti notoriamente sopravvalutavano gli importi, per l'aspettativa di inflazione, ben oltre il necessario, si rivela in parte tuttora ingiustificatamente presente.

Scarsamente influenti, al riguardo, si rivelano i controlli che alcune regioni esercitano sui progetti degli enti locali: le strutture del Genio civile, infatti, risultano scarsamente incisive in ordine ad un serio controllo sull'attività dei progettisti, per cui



sarebbe auspicabile che il Ministero dei lavori pubblici, stabilisse con decreto i prezzi massimi ammissibili nel periodo, come in base alla legge n. 219 del 14 maggio 1981 è tenuto a fare annualmente per i costi di intervento nei comuni terremotati.

Sotto tale profilo non appare commandevole la tendenza delle regioni a limitare i controlli alle sole opere fruenti delle provvidenze regionali o a sopprimere del tutto (come ha fatto la regione Liguria) i comitati tecnici regionali e provinciali per le opere pubbliche, cosicchè per l'approvazione del progetto non è più richiesto alcun parere tecnico regionale.

Per quanto riguarda, invece, il sistema di accelerazione delle procedure, va sottolineata positivamente la frequente tendenza a delegare alla Giunta municipale e provinciale e al Comitato direttivo della Comunità montana la facoltà di adottare, per periodi di tempo prestabiliti e per importi predeterminati, atti deliberativi in materia di opere pubbliche, che acquisiscono immediata eseguibilità.

L'approvazione attribuisce significato giuridico agli elaborati tecnici, impegnando l'Ente alla relativa realizzazione, subordinatamente al reperimento del fi-

nanziamento.

La problematica relativa alla redazione dei progetti ed alla loro approvazione richiederebbe, ad avviso della Sezione, una più articolata e approfondita disciplina non tanto degli aspetti strettamente tecnici, ma soprattutto della parte estimativa delle opere e della loro approvazione da parte dei competenti organi amministrativi, che attualmente è scarsamente responsabilizzante degli stessi.

La stessa problematica postulerebbe un aggiornamento costante dei tecnici comunali, ad evitare il pericolo, riscontrato in non pochi comuni, del ricorso sovente ad obsolete soluzioni; postulerebbe, inoltre, la disciplina delle ipotesi in cui l'Ente possa far eseguire all'esterno i progetti. Del pari, sarebbe necessario prevedere sempre la predisposizione di seri prezzi, in modo da evitare la lievitazione artificiosa dei prezzi. Infine, i consigli comunali responsabili delle delibere, dovrebbero prendere sostanziale visione degli atti al fine di decidere consapevolmente, superando la frequente prassi attuale di consigli che non esaminano il merito dell'opera o la quantità delle risorse necessarie.



La Sezione ha, infatti, constatato che molte delle difficoltà di realizzazione e di gestione delle opere da parte degli enti locali nascono dalla cattiva progettazione, che incide negativamente non solo sui costi e sulle modalità di realizzazione, ma spesso anche sull'utilizzazione stessa dei manufatti.

19.3 L'acquisizione delle aree, o meglio il problema degli espropri, costituisce uno dei punti più dolenti della materia, in quanto l'attuale estrema confusione legislativa ha creato una situazione veramente difficile.

E' noto che la situazione di grande incertezza è nata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 1980, che, chiamata a risolvere il nodo creato dalla legge "Bucalossi" n. 10 del 1977, ritenne non ammissibile, in presenza di un vastissimo contenzioso, la determinazione della indennità di espropriazione così come prevista dalla legge (che, fra l'altro, fissava, per terreni espropriandi, la valutazione dell'indennizzo in relazione al mero valore agricolo prefissato in 720 aree tariffarie). E' noto, altresì, che la successiva



legge "tampone", più volte prorogata, sostanzialmente finiva con il prorogare il vigore delle norme dichiarate incostituzionali.

Una successiva sentenza (n. 223 del 1983) della Corte Costituzionale fra l'altro suggeriva il criterio che il giusto indennizzo non debba essere necessariamente pari al prezzo che il bene avrebbe sul libero mercato, ma che è sufficiente un ristoro serio e tale da non ledere il principio di uguaglianza tra i cittadini, essendo giusto che anche le scelte urbanistiche siano indifferenti a tutti i cittadini, proprietari dei terreni compresi.

In conseguenza di tutto ciò, moltissime amministrazioni non hanno avvertito l'esatta dimensione del debito che si andava accumulando per effetto degli espropri, perchè nel momento in cui agli enti locali venivano garantite più risorse per gli investimenti, aumentavano le occupazioni, anche di ampio respiro, che sarebbero costate molto, una volta risolta la situazione, non solo per l'aumento del valore del terreno, ma anche per gli interessi.

Una successiva sentenza della Corte di Cassazione dell'8 luglio 1985, ha poi stabilito, per le aree edi-



ficabili e per le altre aree destinate ad opere pubbliche, che sono ancora validi i criteri fissati dalla legge fondamentale n. 2359 del 1865, per cui l'indennizzo deve essere pari al giusto prezzo di mercato, confermando il principio generale per cui chi acquisisce d'imperio un terreno deve pagare il giusto prezzo. Ma tale ultima puntualizzazione ha finito con il riverberarsi pesantemente sul bilancio dei Comuni, aggravando la posizione debitoria di molti.

Risulta, altresì, che molti comuni siano addivenuti alle cessioni bonarie dell'immobile con il privato a seguito di difficili trattative, in casi estremi minacciando di voler procedere all'occupazione ed all'esproprio di un immobile molto più grande, con il risultato di spendere cifre maggiori rispetto a quelle previste dalla legge n. 10/1977, ma risparmiando sulle cifre indennitarie attuali e ottenendo certezza sui costi e sul futuro dell'opera.

Si è verificato, in tal modo, che il numero delle espropriazioni è sensibilmente diminuito, per cui attualmente il mezzo più diffuso di acquisizione dell'area da parte dell'Ente è la trattativa bonaria.



19.4 E' noto, altresì, che il legislatore ha circondato di molte garanzie le procedure di affidamento dell'appalto, ponendo come regola generale il pubblico incanto, ma prevedendo anche, quando siano presenti "la convenienza, la necessità, le circostanze eccezionali", la possibilità di esperire la trattativa privata senza limiti di valore.

Non essendo puntualizzata "la convenienza, la necessità, le circostanze eccezionali", si è finito con il far coincidere con l'apprezzamento dei comuni (e degli organi di controllo) lo stabilire quando le dette circostanze ricorrano, con le possibili deviazioni che possono derivarne. Peraltro, la disciplina legislativa in materia è in continua evoluzione anche grazie alla progressiva incidenza delle statuizioni della Comunità europea.

19.5 Per effetto dell'intervento della pronuncia della Corte costituzionale n. 223/83 i criteri di determinazione dell'indennità di occupazione disciplinati dall'art. 20, trovano all'attualità applicazione solo per le aree agricole.



Per le aree aventi potenzialità edificatoria, ferma restando la competenza della Commissione provinciale per la determinazione, dovrà farsi riferimento alla legge generale (legge n. 2359/1965) e in particolare all'art. 72 della stessa che disciplina le procedure di determinazione, di offerta e di opposizione all'indennità di occupazione stessa, ma non indica i criteri in base a cui va effettuato il calcolo. Sul punto, per indicazione giurisprudenziale costante, considerata la natura della limitazione imposta con l'occupazione al diritto del proprietario, nel calcolo dell'indennità si deve tener conto del danno subito per effetto del mancato godimento e della diminuzione di valore del bene.

(14)

(14) Occorre peraltro rilevare che la sez. IV Consiglio di Stato con sentenza 13 aprile 1987, n. 223, ha ritenuto legittima "l'occupazione d'urgenza di un'area che non sia preceduta dalla determinazione della relativa indennità, poiché tale determinazione non costituisce una condizione di legittimità dell'occupazione stessa (Riv. Giur. Ed., 1987, pag. 462).



L'impegno quotidiano rivolto a restituire organicità ad una materia interessata da così profondi mutamenti, non ha comunque né eliminato né attenuato la necessità e l'urgenza dell'atteso intervento legislativo.

Dall'esito di giudizi pendenti dinanzi alla magistratura ordinaria si manifesta una generale tendenza ad accogliere le pretese formulate dai privati in misura notevolmente elevata.

E' importante rilevare sul punto che, proprio in relazione ai rilevanti oneri che sarebbero derivati agli enti locali per effetto della maggiore indennità normalmente riconosciuta ai titolari di beni oggetto di espropriazione, lo Stato, con legge 27 ottobre 1988, n. 458, ha disciplinato il suo concorso ai pregressi maggiori oneri. Pertanto, la Cassa DD.PP. è autorizzata a concedere ai comuni mutui il cui onere di ammortamento è assunto a carico del bilancio dello Stato, per un importo complessivo di 900 md. per ciascuno degli anni 1988-1989, per le maggiori spese di esproprio maturate alla data del 31 dicembre 1987, per l'acquisizione di aree destinate ad interventi di pubblica utilità.

I benefici previsti, secondo quanto prescrive la circolare n. 1166 del gennaio 1989 (G.U. n. 15 del



19.01.1989) devono essere ripartiti proporzionalmente fra i comuni richiedenti in relazione alla disponibilità delle risorse.

Peraltro, il D.L. 30 dicembre 1988, n. 545 (disposizioni in materia di finanza pubblica) con l'art. 4 - udicesimo comma ha ricavato l'assunzione dell'onere delle rate di ammortamento direttamente a carico del bilancio dello Stato al solo finanziamento dei maggiori oneri della indennità di esproprio dovuti in base a sentenza fissata in giudizio.

Ne è derivato che per le altre spese, i relativi mutui saranno concessi con l'onere di ammortamento a carico del bilancio dell'ente, con l'ulteriore specifica contribuzione dello Stato, che si ritiene del 7%, a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti (circ. n. 1166 della Cassa DD.PP., sub 1.1).

20. Vicende inerenti gli appalti

In ordine poi alle vicende inerenti ai singoli appalti previsti nei programmi pluriennali, in base all'indagine svolta dalla Sezione, possono farsi le se-



guenti considerazioni:

20.1 Normalmente l'opera da realizzare necessita del finanziamento ottenibile mediante la concessione di mutuo, il più sovente (v. art. 4 D.L. 585/1988) da parte della Cassa Depositi e Prestiti. Astrattamente è però possibile che il finanziamento avvenga con mezzi propri o con contributi in conto capitale ricevuti da altri soggetti pubblici o privati.

Le spese che i Comuni e le Province sostengono per gli investimenti sono quelle finalizzate alla realizzazione ed acquisto di opere, impianti e beni non destinati al consumo corrente, che costituiscono, quindi, dotazioni permanenti delle comunità locali.

Le spese per gli investimenti assicurano le infrastrutture necessarie per l'esercizio delle funzioni istituzionali del Comune e della Provincia, per l'effettuazione dei servizi pubblici, per promuovere e consolidare lo sviluppo sociale ed economico della popolazione.

Comprendono la realizzazione, l'acquisto e la manutenzione straordinaria di opere di urbanizzazione

primaria e secondaria, di terreni, fabbricati, alloggi, edifici scolastici, acquedotti, fognature, depuratori, strade, opere per lo smaltimento dei rifiuti, illuminazione pubblica, impianti sportivi, asili nido, zone destinate a verde pubblico, parchi e giardini, edilizia giudiziaria e carceraria, mercati, mattatoi, reti di distribuzione del gas, ecc. nonché l'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature tecniche e scientifiche di primo impianto e di rinnovamento, escluse quelle di consumo corrente.

Sono possibili anche i trasferimenti di capitali ad altri soggetti, le partecipazioni azionarie e i conferimenti alle aziende speciali provincializzate o municipalizzate (circ. Ministero Interno n. 11/78 del 2.10.1978).

Si è innanzi accennato che il ricorso al credito è la forma normale di approvvigionamento dei mezzi finanziari per l'effettuazione degli investimenti soprattutto immobiliari.

Essa è costituita dall'assunzione di mutui a medio e lungo termine prioritariamente con la Cassa Depositi e Prestiti, o con il sistema creditizio, in base a specifiche disposizioni legislative che regolano limiti e



formalità.

La Sezione ha avuto modo di riscontrare il sostanziale rispetto della regola (che è di buona amministrazione) consistente nel commisurare il periodo di ammortamento del mutuo con la prevedibile durata dei benefici dell'investimento. In tal modo la ripartizione pluriennale dell'onere commisurato alla fruizione del bene ha consentito all'Ente di disporre un maggior volume di investimento con conseguente miglior benessere dei cittadini.

20.2 Il ricorso al credito non è libero: infatti, l'art. 1 del D.L. n. 946/1977 convertito dalla legge 43/1977, ha fatto divieto ai Comuni, alle Province ed alle Aziende speciali di trasporto di ricorrere a qualsiasi forma di indebitamento, escluse le anticipazioni di Tesoreria ed i mutui per spese d'investimento, con i relativi prefinanziamenti di mutui (15).

(15) A tale divieto fa eccezione l'assunzione di mutui per la copertura delle perdite delle aziende speciali appartenenti alle categorie individuate dall'ultimo comma dell'art. 10 della legge 21 dicembre 1978, n. 843 (centrali del latte ed acquedotti), per le quali la deroga è prevista dal quarto comma dell'art. 9 del D.L. 359/87 convertito dalla legge 440/87.



Secondo quanto stabilito dall'art. 9 del citato D.L. n. 359/87 convertito dalla legge n. 440/1987, i Comuni, le Province ed i loro Consorzi non possono stipulare contratti di mutuo con Istituti diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti se non dopo che la Cassa stessa abbia manifestata la propria indisponibilità alla concessione del mutuo (v. anche art. 4 D.L. 585/1988).

La disciplina per l'assunzione dei mutui da parte degli Enti locali discende da specifiche disposizioni di legge.

Nessun mutuo può essere contratto se l'importo degli interessi di ciascuna rata di esso, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti (al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi), supera il 25% delle entrate dell'Ente, relative ai primi tre titoli del bilancio di previsione dell'esercizio nel quale viene deliberata l'assunzione del mutuo (art. 1, D.L. n. 946/1977).

L'art. 190 del T.U. n. 148/1915, richiamato in vi-




gore dalla legge n. 530/1947, stabilisce che i Comuni non possono contrarre mutui se non siano deliberati dal Consiglio comunale con il voto favorevole della maggioranza dei Consiglieri in carica al momento della votazione, sempre che tale maggioranza non risulti mai inferiore al terzo dei Consiglieri assegnati al Comune.

Gli amministratori dei Comuni e delle Province rispondono in solido ed in proprio dei danni arrecati all'Ente quando ordinano spese finanziate con mutui, prima che gli Organi competenti degli Istituti mutuanti ne abbiano deliberato la concessione. (16)

Gli Enti locali, entro limiti inderogabili, possono rilasciare a garanzia di mutui, debiti e altri im-

(16) Tale responsabilità si estende al Segretario e al Ragioniere a meno che essi dimostrino che il loro concorso nei provvedimenti suddetti fu dato in seguito ad ordine scritto del Capo dell'Amministrazione.




pegni, delegazioni di pagamento a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli di bilancio.

L'art. 19 della legge n. 1/1978 dispone che le rate dei mutui, concessi per l'esecuzione di opere pubbliche o di opere finanziate dallo Stato o da Enti pubblici, sono erogate sulla base di stati di avanzamento vistati dal Capo dell'Ufficio tecnico o, se questi manchi, dal Direttore dei lavori.

Non può essere autorizzata la contrazione di nuovi mutui se non è stato approvato il conto consuntivo dell'esercizio di due anni precedenti quello in cui i nuovi mutui sono deliberati (art. 19, D.P.R. n. 421/1979).

(17)

(17) Gli Enti locali, i loro Consorzi e le loro Aziende dispongono di una pluralità di fonti di provvista cui attingere per il finanziamento dei loro programmi d'investimento. Esse possono essere così raggruppate: a) la Cassa Depositi e Prestiti; b) gli Istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro e l'Istituto per il Credito Sportivo; c) il sistema bancario; d) alcuni Istituti assicurativi e previdenziali (INA, INAIL ecc.); e) Società parabancharie (leasing); f) Istituzioni comunitarie (B.E.I.).



Risulta alla Sezione che negli ultimi anni molti Enti hanno fatto ricorso al "leasing" per ottenere il godimento di alcuni particolari immobili pubblici (scuole, uffici, rimesse, officine), in analogia a quanto avviene nel settore privato.

Peraltro, accanto ad alcuni indiscutibili vantaggi del leasing, deve essere considerato l'elevato costo, sempre superiore ai tassi dei mutui ordinari e la mancanza di qualsiasi concorso statale, essendo il canone di leasing, una spesa corrente e non di investimento.

Viceversa la B.E.I. (Banca Europea per gli Investimenti) ha rappresentato una valida alternativa, a seconda delle condizioni dei mercati per gli investimenti che abbiano comunque un "interesse comunitario".

I mutui non hanno superato il 50% della spesa totale dell'investimento, e per gli Enti locali del Mezzogiorno, il rischio di cambio (le operazioni vengono effettuate in valuta) è stato assunto dal Ministero del Tesoro.



21. Considerazioni sui singoli appalti

L'esame dei singoli interventi effettuati dagli Enti locali e concretantisi in appalti di opera pubblica si presta alle seguenti considerazioni:

- a) la concessione del mutuo da parte della Cassa Depositi e Prestiti è normalmente sollecita e consta di quattro momenti distinti.

Il procedimento è attivato dalla domanda dell'ente pubblico, cui segue l'adesione della Cassa in tempi che normalmente non eccedono i 20-30 giorni.

Quindi segue l'invio dei necessari atti del Comune per la concessione del mutuo. Tale fase può essere immediatamente consecutiva al rilascio dell'adesione della Cassa, ovvero può seguire di qualche mese e, ovviamente, ove gli elementi inviati dal Comune siano incompleti, può esservi un maggiore scarto temporale per la concessione del mutuo. Questo poi, ove siano presenti i necessari atti, ha luogo nei successivi 20-40 giorni, in relazione alla data di riunione del Consiglio di amministrazione della Cassa, che ha cadenza mensile;



- b) le successive somministrazioni di risorse avvengono fino alla copertura dei 19/20 dell'importo contrattuale, mentre gli acconti per revisione prezzi da corrispondere all'impresa appaltatrice sono erogati fino all'85% dell'importo revisionale sulla base della domanda e del certificato di spesa, e non è accordato, ovviamente, sull'importo che è stato oggetto di anticipazioni e sul primo anno dei lavori;
- c) l'andamento degli appalti oggetto di previsione di piano pluriennale, una volta iniziati, mostra, come è evidente, andamenti del tutto eterogenei. Al riguardo, la Sezione ha preso in esame numerosi lavori oggetto di appalto la cui domanda di concessione di mutuo è stata effettuata nel 1984.

Orbene, considerati i tempi tecnici per la concessione dei mutui, si sono avuti comportamenti disomogenei da parte degli enti, meglio evidenziati nella pagine che seguono. A titolo esemplificativo, possono citarsi le seguenti opere, suddivise per tipologia. Va rilevato che sono state selezionate opere pubbliche il cui finanziamento è avvenuto nell'anno 1984, al fine di consentire un minimo di esame comparativo.



FOGNATURE URBANE

- 1) Il comune di Asti contrasse un mutuo di circa 640 ml., avendone la concessione nel marzo '84.

Furono ultimati lavori:

al dicembre 1984 per circa 304 ml.;

" " 1985 " " 88 ml.;

" " 1986 " " 114 ml.;

" " 1987 " " 47 ml.;

" " 1988 " " 16 ml.

(con un residuo pari a 71 ml.)

- 2) il comune di Imola contrasse un mutuo di 200 ml. con la Cassa, avendone la concessione nell'ottobre 1984.

Furono conclusi lavori:

al dicembre 1985 per circa 116 ml.;

" " 1986 " " 31 ml.;

" " 1987 " " 2 ml.;

" " 1988 " " 45 ml.;

(conclusi)

- 3) il comune di Lucca contrasse un mutuo di 800 ml. con la Cassa, ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Furono conclusi lavori:

al dicembre 1985 per circa 324 ml.;

" " 1986 " " 433 ml.

Non risulta prosecuzione di lavori negli anni successivi, per cui residuano lavori per un importo pari a 43 ml.;

- 4) lo stesso comune di Lucca contrasse un mutuo di 360 ml. con la Cassa, ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Furono ultimati lavori:

al dicembre 1985 per circa 99 ml.;

" " 1986 " " 50 ml.;

" " 1987 " " 170 ml.;

" " 1988 " " 10 ml.;

per cui residuano lavori per 20,5 ml.;

- 5) il comune di Pisa contrasse mutuo di 1.800 ml. con la Cassa, ricevendone la concessione nel novembre 1984. Al dicembre 1985 furono ultimati lavori per circa 408 ml.; nei successivi due anni non risulta prosecuzione di lavori; al dicembre 1988 furono ultimati lavori per circa 102 ml. per cui residuano lavori per 1.289 ml.;
- 6) il comune di Cosenza contrasse un mutuo per 100

ml. con la Cassa, ricevendone la concessione nel novembre 1984.

Furono conclusi lavori:

al dicembre 1985 per circa 61 ml.;

" " 1986 " " 38 ml.;

con un residuo di sole 486.072 lire;

- 7) lo stesso comune di Cosenza contrasse un mutuo per 197,8 ml. con la Cassa, ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Furono conclusi lavori:

al dicembre 1985 per circa 174 ml.;

" " 1986 " " 18 ml.;

" " 1987 " " 7 ml.

(senza alcun residuo)

STRADE E SISTEMAZIONI STRADALI

- 1) il comune di Asti contrasse mutuo con la Cassa DD.PP. di lire 532,5 ml., ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Furono ultimati lavori:

al 31 dicembre 1985 per circa 112 ml.;

" " " 1986 " " 294 ml.;

" " " 1987 " " 23 ml.;

- 2) il comune di Faenza contrasse mutuo con la Cassa per 245 ml., ricevendone la concessione nel giugno 1984.

Furono ultimati lavori:

al 31 dicembre 1985 per circa 138 ml.;

" " " 1986 " " 57 ml.;

" " " 1987 " " 40 ml.;

" " " 1988 " " 9,7 ml.;

(senza alcun residuo)

- 3) il comune di Imola contrasse mutuo con la Cassa per 1.000 ml., ricevendone la concessione nel novembre 1984.

Furono ultimati lavori:

al dicembre 1985 per circa 132 ml.;

" " 1986 " " 197 ml.;

" " 1987 " " 320 ml.;

" " 1988 " " 13 ml.;

(con un residuo di 328 ml.)

- 4) lo stesso comune di Imola contrasse mutuo con la Cassa per 200 ml., ricevendone la concessione nel novembre 1984.

Furono conclusi lavori:

al dicembre 1985 per circa 33 ml.;

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

al dicembre 1986 per circa 30 ml.;

" " 1987 " " 137 ml.;

(senza alcun residuo)

- 5) il comune di Pisa contrasse con la Cassa un mutuo per 1.100 ml., ricevendone la concessione nel Settembre 1984.

Furono ultimati lavori:

al dicembre 1985 per circa 254 ml.;

" " 1986 " " 824 ml.;

(con un residuo di 21 ml.)

- 6) il comune di Livorno contrasse con la Cassa un mutuo per 607 ml., ricevendone la concessione nel giugno 1984.

Nei primi due anni non risultano avanzamenti di lavoro.

Furono ultimati lavori:

al dicembre 1986 per circa 402 ml.;

" " 1987 " " 100 ml.;

(non risulta ultimato il lavoro, per cui residuano lire 3,5 ml.)

- 7) lo stesso comune di Livorno contrasse con la Cassa un mutuo per 470 ml., ricevendone la concessione nel marzo 1984.

Non risultano iniziati lavori fino al 1986.

Furono ultimati lavori:

al dicembre 1986 per circa 150 ml.;

" " 1987 " " 290 ml.;

(residuano lavori per circa 27 ml.)

- 8) il comune di Pisa contrasse con la Cassa un mutuo di 591 ml., ricevendone la concessione nel marzo 1984.

Furono conclusi lavori:

al dicembre 1984 per 467 ml.;

" " 1985 " 108 ml.;

(residuano lavori per 15,5 ml.)

- 9) il comune di Lucca contrasse con la Cassa un mutuo per 422 ml., ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Al dicembre 1985 furono ultimati lavori per circa 261 ml. ma gli stessi non risultano proseguiti, con un conseguente residuo di 161 ml.;

- 10) il comune di Benevento contrasse con la Cassa un mutuo per 250 ml., ricevendone la concessione nel settembre 1984.

I lavori risultano iniziati e sospesi nel 1986 per soli 36,6 ml., con un residuo di 213,3 ml.;

11) il comune di Cosenza contrasse con la Cassa un mutuo per 699 ml., ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

I lavori risultano iniziati e sospesi per 118 ml. nel 1986, con un residuo pari a 581 ml.;

12) lo stesso comune di Cosenza contrasse mutuo con la Cassa per 200 ml., ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Risultano ultimati lavori:

al dicembre 1985 per 67 ml.;

" " 1986 " 93 ml.;

" " 1987 " 33 ml.;

(residuano lavori per 7,15 ml.)

OPERE IGIENICHE E IMPIANTI DI DEPURAZIONE

1) il comune di Asti contrasse mutuo con la Cassa per 135 ml., ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Al dicembre 1986 risultavano lavori per 109 ml. e al dicembre 1988 per 6,5 ml., con un residuo di 19 ml.;

2) il comune di Faenza contrasse mutuo con la Cassa

per 350 ml., ricevendone l'assegnazione nel giugno 1984.

Risultano ultimati lavori:

al dicembre 1986 per 209 ml.;

" " 1987 " 132 ml.;

al dicembre 1988 per 2 ml.;

(con un residuo di 7,2 ml.)

- 3) il comune di Livorno contrasse mutuo con la Cassa per 290 ml. ricevendone la concessione nell'ottobre 1984.

Al dicembre 1985 risultano iniziati e completati i lavori;

- 4) il comune di Matera contrasse mutuo con la Cassa per 4 miliardi ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Risultano effettuati lavori:

al dicembre 1985 per 511 ml.;

" " 1986 per 980 ml.;

" " 1987 per 823 ml.;

" " 1988 per 474 ml.;

al gennaio 1984 per 117 ml.;

(con un residuo di 1.093 ml.)

EDILIZIA SCOLASTICA

- 1) Il comune di Asti contrasse mutuo con la Cassa DD.PP. per 177 ml., ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Risultavano effettuati lavori:

al dicembre 1985 per 55 ml.;

" " 1986 " 31 ml.;

" " 1987 " 45 ml.;

" " 1988 " 8,5 ml.;

(con un residuo pari a 36,5 ml.)

- 2) il comune di Faenza contrasse mutuo con la Cassa per 245 ml., ricevendone la concessione nel settembre 1984.

Risultavano effettuati lavori:

al dicembre 1984 per 20 ml.;

" " 1985 " 17 ml.;

" " 1986 " 50 ml.;

(non risultano più stati di avanzamento lavori, per cui residuano 30 ml.)

- 3) lo stesso comune di Faenza contrasse mutui con la Cassa per 40 ml., ricevendone la concessione nell'aprile 1984.

I lavori risultano ultimati nel 1985 (residuano

lire 618.000);

- 4) il comune di Imola contrasse mutuo con la Cassa DD.PP. per 109 ml., concessi nel luglio 1984.

Erano stati conclusi lavori:

al dicembre 1985 per 33 ml.;

al dicembre 1986 per 58 ml.;

" " 1987 per 13 ml.;

(nessun residuo)

- 5) il comune di Lucca contrasse mutuo con la Cassa DD.PP. per 444 ml.; concessi nel luglio 1984.

I lavori risultano iniziati solo nel 1987.

Risultano ultimati lavori:

al dicembre 1987 per 379 ml.;

" " 1988 per 38,5 ml.;

(residuano 12,3 ml.)

- 6) il comune di Livorno contrasse con la Cassa un mutuo per 410 ml., concessi nel marzo 1984.

Risultano conclusi lavori:

al dicembre 1984 per 291 ml.;

" " 1985 " 74 ml.;

" " 1986 " 2 ml.;

" " 1988 " 32 ml.

I lavori risultano sospesi nel 1986/87 e residua-

no per 10,4 ml.;

- 7) il comune di Benevento contrasse mutuo con la Cassa DD.PP. per 1 miliardo, concesso nel settembre 1984.

Risultano conclusi lavori:

al dicembre 1984 per 182 ml.;

" " 1985 " 403 ml.;

" " 1986 " 315 ml.;

(nessun residuo)

- 8) il comune di Matera contrasse mutuo per 450 ml. con la Cassa DD.PP., concessi nell'aprile 1984.

Risultano conclusi lavori:

al dicembre 1984 per 66 ml.;

" " 1985 " 214 ml.;

" " 1986 " 0 ml.;

" " 1987 " 121 ml.;

" " 1988 " 36 ml.;

(residuano 2,1 ml.)

22. Contenuto della relazione programmatica e realizzazioni pratiche

Dall'indagine svolta è emerso che, in carenza di

schemi paradigmatici, e quindi solo sulla base delle istruzioni ministeriali e delle esperienze di questi anni, il contenuto della relazione programmatica si articola, negli enti più avvertiti, in tre parti:

- 1) la prima di carattere descrittivo, tendente a rappresentare esattamente la concentrazione e la dispersione della popolazione sul territorio, in relazione alla struttura degli stock abitativi ed alla natura ed ubicazione delle attività produttive.

Sono quindi forniti i dati sull'offerta istituzionale complessiva (cioè sulla dotazione di infrastrutture e di servizi offerti alla comunità dal complesso delle amministrazioni pubbliche), sul grado di utilizzo da parte degli utenti e sui programmi di sviluppo attualmente in corso.

Da ultimo si dà contezza degli indicatori dell'andamento economico aggregato dei principali settori e delle dinamiche del mercato del lavoro e dell'occupazione, ai fini della appropriata ed efficace definizione delle urgenze;

- 2) la seconda parte definisce gli obiettivi dell'amministrazione sia a breve che a medio termine.

Una volta assunti tutti i dati informativi neces-



sari per l'elaborazione dei piani di intervento, vengono specificati i singoli interventi, che sono configurabili con l'indicazione di quelli più urgenti in relazione alle carenze dei servizi pubblici, delle infrastrutture, del territorio.

Peraltro, oltre alla scarsa disponibilità alla programmazione in termini di concretezza e di previsione di risultati controllabili, è rilevabile la tendenza a far coincidere l'investimento con l'utilizzazione di un determinato finanziamento.

Il finanziamento, poi, si individua in relazione ad un preciso progetto che è normalmente tecnico-ingegneristico, per cui la realizzazione dell'investimento diviene la realizzazione dell'appalto.

In questa parte sono tradotti i programmi in progetti definiti ed individuate le forme di finanziamento, le temporalizzazioni degli interventi e le modalità operative di ciascuno, anche in relazione alle spese correnti che saranno indotte dalle nuove opere;

- 3) la terza parte, riguarda gli aspetti propriamente finanziari del bilancio. Essa non è altro che un semplice compendio delle parti salienti delle va-

rie quantificazioni contabili, e tuttavia costituisce la sede opportuna di controllo dell'attuazione dei piani precedenti in relazione alle spese correnti ed alla capacità di indebitamento (feedback).

Vale la pena di sottolineare come alcuni Enti abbiano correttamente e perspicuamente interpretato il precetto legislativo di cui all'art. 1 del D.L. 28 febbraio 1983, n. 55 (L. n. 131 del 26 giugno 1983) (18) in cui è riconosciuta l'esigenza della programmazione e del coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, e, anzi, nella pratica, lo abbiano persino anticipato.

E' il caso, ad es., del Comune di Carpi le cui relazioni previsionali e programmatiche appaiono commendevoli sotto il profilo della lucida individuazione dei problemi per un armonico e articolato sviluppo della comunità locale (19).

(18) "Le Province e i Comuni sono tenuti ad allegare al bilancio di previsione una relazione previsionale e programmatica per il periodo considerato dal bilancio pluriennale della Regione. La relazione previsionale e programmatica è comunicata alla Regione che può formulare proprie osservazioni in relazione agli obiettivi programmatici di sviluppo risultanti dal programma regionale".

(19) Una sorta di "patto per lo sviluppo" tra istituzioni, privati, forze politiche e sociali per trasformare il tessuto economico-sociale.

Esiste, invero, un chiaro e articolato "progetto economia", in cui è previsto, tra l'altro, un "centro di terziario avanzato", in grado di consentire l'inse-
diamento e lo sviluppo di servizi avanzati per le im-
prese e d'offrire strutture e strumenti diretti alla
promozione dei prodotti. Esiste, altresì, un "progetto
ambiente" volto, tra l'altro, al settore tutela e di-
sinquinamento delle acque (20), allo smaltimento e re-
cupero dei rifiuti solidi urbani, al risparmio energe-
tico. Sono previsti servizi diretti al miglioramento
della qualità della vita, attraverso la "qualificazione
della città costruita", il "recupero del patrimonio e-
dilizio del centro storico (21), la viabilità (22), la
mobilità a livello territoriale tra il Comune e gli al-
tri centri, la riqualificazione urbana di aree e zone
della città, la creazione di centri sociali autogestiti
per sovvenire

(20) Il primo lotto del depuratore per 100.000 abitanti è stato realizzato in due anni, e in pari tempo sono stati realizzati gli interventi relativi alle fognature di S. Marino, Migliarina e Santa Croce.

(21) Per favorire il quale è stata attivata una convenzione tra la Cassa di risparmio e il Comune per favori-
re l'accesso a mutui agevolati.

(22) Attraverso la sistemazione di alcuni incroci, nuo-
vi interventi viari, la realizzazione di sottoattraver-
samenti ferroviari e di due grandi sovrappassi.

alle necessità degli anziani (23), degli handicappati, la creazione di attività per i giovani e i tossicodipendenti e, infine, attraverso una più intensa e aggregante partecipazione dei cittadini alle istituzioni.

E' anche da sottolineare, sul piano della chiarezza delle indicazioni, il bilancio pluriennale (e la relativa relazione previsionale e programmatica) del Comune di Arezzo che individua, tra gli altri interventi, la revisione del piano regolatore generale, un piano di pronto intervento per il traffico e l'adeguamento del piano per il commercio, oltre che il piano di investimenti produttivi, la costruzione di un nuovo ospedale, ed il vasto programma di ristrutturazione e risanamento edilizio e ambientale del centro storico e di infrastrutture.

Anche il Comune di Cervia è da segnalare per la perspicuità delle indicazioni di interventi contenute nei programmi tra i quali spiccano quello per la riqualificazione turistica del territorio (ai fini della ri-

(23) Per i quali sono stati predisposti 100 orti e varie decine di alloggi, con carattere di priorità.

presa di un "indotto" che tocchi tutti i comparti dell'economia locale e rilanci nuove possibilità di lavoro), quello delle strutture culturali e associative e di sostegno, quello della estensione della rete idrica nel territorio comunale, quello per l'ottimizzazione dell'impianto di depurazione, la realizzazione dei primi stralci del piano paesaggistico (24).

23. L'impegno finanziario dello Stato nell'opera di ricostruzione delle zone colpite dal sisma del 1980

La Sezione ha avuto modo di considerare, altresì, la fenomenologia connessa all'opera di ricostruzione in

(24) Assai più contenute nelle indicazioni programmatiche e quindi meno perspicue sotto il profilo di una chiara indicazione di criteri e modalità di interventi appaiono le relazioni di molti altri comuni, tra cui quello di Como, di Savona, di Asti, di Latina e di molti comuni meridionali e insulari.



dipendenza del sisma del 1980 che sconvolse 687 comuni della Basilicata, Campania e Puglia.

Nella prima fase di attuazione della citata legge 14 maggio 1981, n. 219 - pur nella consapevolezza delle difficoltà di intervento, con diretti riflessi sulla capacità di spesa, essendo all'epoca in pieno svolgimento la fase dell'emergenza con il reinsediamento dei senzatetto in alloggi provvisori - veniva disposta una dotazione finanziaria su base triennale di complessivi 8.000 miliardi.

Avvenuta la quantificazione del danno in misura più aderente alla realtà, per effetto dei meccanismi introdotti dal D.L. 28 febbraio 1984, n. 19, convertito con modificazioni nella Legge 18 aprile 1984, n. 80, fu possibile, con le leggi finanziarie dal 1985 in poi, incrementare adeguatamente il fondo per l'opera di ricostruzione e sviluppo delle zone colpite.

E' invero, in base alla legge finanziaria 1985 (legge 22 dicembre 1984 n. 887) per il triennio 1985-1987 fu disposta una prima integrazione di 5.450



miliardi, cui è seguito nella successiva legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986) un incremento di 4.000 miliardi per il triennio 1986-1988.

Un ulteriore incremento del fondo in 6.000 miliardi è stato disposto con la legge finanziaria 1987 (22 dicembre 1986, n. 910).

Nella legge finanziaria 1988 (11 marzo 1988, n. 67) è prevista una ulteriore disponibilità di 6.000 miliardi, non ancora ripartiti dal CIPE.

In dettaglio, l'impegno dello Stato può così sinteticamente riassumersi in relazione ai singoli anni:

anno 1981	miliardi.	2.000
" 1982	"	2.000
" 1983	"	2.000
" 1984	"	2.000
" 1985	"	1.950
" 1986	"	2.250
" 1987	"	3.750
" 1988	"	4.800
" 1989	"	2.500
" 1990	"	3.700
" 1991	"	<u>2.500</u>

miliardi 29.450

Si può osservare che nelle previste disponibilità

di 29.450 miliardi di lire, 21.450 sono stati stanziati a partire dall'esercizio finanziario 1985.

Gli importi innanzi precisati riguardano i soli interventi previsti dalla legge 14 maggio 1981, n. 219.

Non rientrano, quindi, negli stessi:

- gli interventi posti in essere durante la fase della emergenza;
- l'intervento dello Stato per la costruzione di 20.000 alloggi a Napoli e per i Piani di Sviluppo Regionali;
- le opere finanziate o finanziabili con le disponibilità della Legge per Interventi Straordinari nel Mezzogiorno o con i fondi e finanziamenti comunitari o con il ricavato di prestiti esteri.

24. Riparto delle risorse tra le Pubbliche Amministrazioni

In conformità alle disposizioni contenute nella Legge 219/81, il fondo di cui all'art. 3 della stessa è stato ripartito dal CIPE con attribuzioni delle risorse finanziarie sia su base annuale che su base triennale.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ai fini del riparto triennale, giova ricordare le delibere più significative:

- delib. CIPE 29 luglio 1982 per il triennio 1982-1984;
- " " 3 aprile 1985 " " " 1985-1987;
- " " 15 aprile 1986 " " " 1986-1988;
- " " 29 maggio 1986 " " " 1986-1988;
- " " 8 aprile 1987 " " " 1987-1989;
- " " 12 aprile 1988 " " " 1988-1990.

Agli Enti locali (Comuni e Regioni) è stato assegnato, di norma, circa il 75% delle risorse stanziare (v. tabelle nn. 1 e 2). L'attuazione dei programmi di loro competenza procede complessivamente in modo soddisfacente, (come risulta dalla esposizione effettuata sotto la voce concernente lo stato di attuazione degli interventi relativi, più avanti svolto) pur se permangono difficoltà realizzative nei Comuni del cratere, conseguenti alla definizione dei piani di recupero.

E' da rilevare, al riguardo, che i termini di attuazione di detti piani sono stati più volte prorogati

nel tempo e, nonostante le numerose proroghe concesse, non pochi Comuni, in particolare quelli del cratere, non dispongono ancora di tale strumento.

Per la non disponibilità di risorse finanziarie, invece, il programma relativo sia all'opera di riparazione e ricostruzione degli impianti industriali danneggiati o distrutti (art. 21 della legge 219), sia quello relativo alla cosiddetta "operazione sviluppo", precedentemente accennata, prevista dal citato art. 32 della legge 219, non è stato interamente realizzato.

Non vi è dubbio che l'impegno dello Stato è stato mantenuto ed accresciuto tenuto conto che, a distanza di otto anni dagli eventi sismici, gli Enti locali, gli operatori pubblici e quelli privati hanno migliorato la loro capacità organizzativa e di realizzazione, favoriti, in particolare, dalle semplificazioni introdotte con più provvedimenti legislativi rispetto ai meccanismi ipotizzati nella originaria Legge 219/81.

E', invero, interrompere l'attività intrapresa per carenze finanziarie od organizzative sarebbe stato sicuramente pregiudizievole. Ciò, sia dal punto di vista



sociale, essendo noto che sul territorio sono tuttora presenti in numero considerevole soggetti costretti in alloggi precari (containers e prefabbricati leggeri), sia dal punto di vista della stessa immagine dell'intervento pubblico. E' da considerare, infatti, che aumentano continuamente i progetti di opere di edilizia privata cantierabili - i cui lavori, però, non possono seguirsi per carente copertura finanziaria - che rappresenta il più consistente nodo per l'attuazione completa della Legge 219.

E' da rilevare, altresì, che il ritardo nella realizzazione delle opere di ricostruzione comporta un incremento degli oneri a carico dello Stato in conseguenza di due ordini di fattori: da una parte la necessità di adeguamento dei contributi statali in relazione alla lievitazione dei costi e, dall'altra, l'aggravio dei danni, attesa l'esposizione agli agenti atmosferici del patrimonio edilizio (pubblico e privato) danneggiato, attualmente in stato di grave e continuo deterioramento, come precedentemente indicato, conseguente all'abbandono con pericolo, anche, per l'igiene e la pubblica incolumità.



25. L'opera di ricostruzione attuata dai Comuni

Il merito maggiore dell'opera di ricostruzione del tessuto edilizio privato e pubblico, in attuazione degli artt. 9, 10 e 65 della Legge 219, va riconosciuto ai Comuni, i quali, coadiuvati dalle forze tecniche ed imprenditoriali locali e con il supporto delle strutture dall'Ente allora denominato "Intervento Straordinario nel Mezzogiorno" hanno dato una risposta che, dopo l'entrata in vigore del Decreto Legge n. 19/1984, convertito nella Legge n. 80/1984, può ritenersi generalmente soddisfacente. Non vanno, tuttavia, sottaciuti taluni ritardi determinati dalle difficoltà di impegno soprattutto nei vecchi centri abitati, nonché il progressivo scadimento di attenzione nei confronti della ricostruzione denunciato da molti Comuni interessati.

In relazione all'aggiornamento dei dati, inoltrati dai Comuni alla data del 15 dicembre 1988 attuato dall'Agenzia per il Mezzogiorno la quale ha disponibili per i singoli interventi i relativi elementi - le opere private interessate al processo di ricostruzione risultano complessivamente di 362.281.

Alla stessa data del 15 dicembre 1988, il numero

degli interventi per opere pubbliche risulta di circa 17.000.

In rapporto alle 362.281 domande di accesso al contributo per opere private, sempre alla data del 15 dicembre 1988, risultano prodotti circa progetti esecutivi per un importo di lavori di 13.500 miliardi circa.

Gli interventi in favore dell'edilizia privata possono, pertanto, così riassumersi:

Situazione al 15.12.1988 - Opere private

	NUMERO	IMPORTO (in miliardi di lire)
Domande	362.281	18.943
Progetti presentati	276.393	13.061
Progetti approvati	203.185	8.213
Progetti finanziati	109.506	7.642
Progetti in corso di esame	73.208	4.848

Alla stessa data del 15 dicembre 1988 risultano avviati 12.764 interventi per opere pubbliche per un importo di 2.511 miliardi di lire.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In definitiva, il quadro degli interventi sia pubblici che privati, può così riassumersi:

Situazione al 15.12.1988 - Opere pubbliche e private

(importi in miliardi di lire)

	EDILIZIA PRIVATA		EDILIZIA PUBBL.		TOTALE	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
Domande	362.281	18.943	16.991	5.964	378.478	24.907
Progetti presentati	276.393	13.061	11.908	2.245	288.301	15.306
Progetti approvati	203.185	8.213	11.908	2.245	215.093	10.458
Progetti finanziati	189.506	7.642	12.764	2.511	202.270	10.153
Progetti in corso esame	73.208	4.848	-	-	73.208	4.848

(fonte Agenzia per il Mezzogiorno)



Gli elementi soprariportati inducono ad alcune considerazioni:

- 1) la percentuale di progetti presentati rispetto alle domande avanzate, sia per le opere private che pubbliche, ha raggiunto in termini economici il 62% ed in termini numerici il 76%;
- 2) la percentuale dei progetti presentati rispetto alle domande avanzate, per le opere private, ha raggiunto in termini economici, il 70%, mentre in termini numerici il 77%;
- 3) la percentuale dei progetti presentati rispetto alle domande avanzate, per le opere pubbliche, ha raggiunto, in termini economici, il 38%, mentre in termini numerici il 70%;
- 4) la percentuale dei progetti approvati rispetto a quelli presentati, per le opere private, ha raggiunto, in termini economici, il 63%, mentre, in termini numerici, raggiunge il 74%;
- 5) pur se sussiste una naturale propensione da parte della maggior parte dei comuni a realizzare opere pubbliche, la linea perseguita dal Ministro per il Mezzogiorno, nella sua azione di coordinamento, è stata quella di privilegiare il settore delle opere



private ad evitare la permanenza di interi nuclei familiari in disagiate o precarie situazioni alloggiative.

26. Assegnazione di fondi ai Comuni

Dall'analisi dei dati relativi alla ripartizione delle risorse fra i diversi soggetti attuatori, ai Comuni sono stati complessivamente assegnati, alla data del 15 dicembre 1988, 14.150 miliardi di lire, di cui 8.863 miliardi effettivamente erogati:

ANNO DI RIFER.	COMPETENZA	CASSA
Case sparse	183.524.200.000	183.524.200.000
1981	520.191.010.000	520.191.010.000
1982	1.176.859.995.000	1.176.859.995.000
1983	1.012.524.906.000	1.012.524.906.000
1984	1.230.009.000.000	1.230.009.000.000
1985	1.410.415.734.000	1.410.415.734.000
1986	1.301.921.906.000	1.300.919.853.000
1987	2.028.108.360.000	2.029.016.382.000
1988	3.025.988.000.000	-
1989	2.261.077.000.000	-
TOTALI	15.045.180.111.000	8.863.461.080.000

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con riferimento alle risorse erogate in favore delle diverse regioni colpite la situazione è così rappresentabile:

1) CAMPANIA

ANNO DI RIFER.	COMPETENZA	CASSA
Case sparse	154.791.700.000	154.791.700.000
1981	415.599.000.000	415.599.000.000
1982	1.046.264.995.000	1.046.264.995.000
1983	870.700.000.000	870.700.000.000
1984	1.070.362.000.000	1.070.362.000.000
1985	1.096.834.418.000	1.096.834.418.000
1986	1.012.462.302.000	1.012.462.027.000
1987	1.582.238.280.000	1.583.147.552.000
1988	2.777.065.000.000	-
1989	2.020.360.000.000	-
TOTALI	12.046.677.695.000	7.250.161.692.000



1) BASILICATA

ANNO DI RIFER.	COMPETENZA	CASSA
Case sparse	28.732.500.000	28.732.500.000
1981	94.592.010.000	84.592.010.000
1982	120.200.000.000	120.200.000.000
1983	131.999.906.000	131.999.906.000
1984	149.819.000.000	149.819.000.000
1985	276.754.238.000	276.754.238.000
1986	255.465.392.000	254.465.614.000
1987	401.983.370.000	401.983.120.000
1988	741.575.000.000	-
1989	524.012.000.000	-
TOTALI	2.715.133.416.000	1.448.546.388.000

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1) PUGLIA

ANNO DI RIFER.	COMPETENZA	CASSA
Case sparse	-	-
1981	20.000.000.000	20.000.000.000
1982	10.395.000.000	10.395.000.000
1983	9.825.000.000	9.825.000.000
1984	9.828.000.000	9.828.000.000
1985	36.827.078.000	36.827.078.000
1986	33.994.212.000	33.992.212.000
1987	43.886.710.000	43.885.710.000
1988	63.737.000.000	-
1989	54.876.000.000	-
TOTALI	283.369.000.000	164.753.000.000

Le somme impegnate dai Comuni, nella quasi totalità delle varie iniziative, sono superiori di 1.290 miliardi a quelle attribuite in termini di cassa, ma comunque nei limiti delle rispettive competenze: al



X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

15.12.1988 si registra la situazione sottoelencata (in miliardi di lire):

- fondi di competenza assegnati	15.045
- fondi di Cassa assegnati fino al '87	8.863
Impegno opere private	7.642
Impegno opere pubbliche	<u>2.511</u>
Totale impegno	10.153

In definitiva, a fronte di una assegnazione di 15.045 miliardi di lire, risultano progetti approvati ed in corso di approvazione - per opere private - per 13.061 miliardi di lire.

Da tale quadro emergono alcune considerazioni fondamentali:

- a) i Comuni, per le opere private, in conformità alle disposizioni contenute nel D.L. 686/82, convertito dalla Legge 882/82, hanno potuto far ricorso alle anticipazioni bancarie solo per le somme previste per l'esercizio in corso, raggiungendo così una percentuale di impegno dell'80% circa rispetto alle risorse disponibili assegnate al Comune;
- b) i Comuni hanno assunto impegni nel settore dell'edilizia pubblica nella misura del 25% della somma di-

sponibile. E' da tenersi presente, però, che, a differenza delle opere private, i progetti per le opere pubbliche sono in pratica finanziabili e cantierabili solo in presenza della relativa disponibilità di cassa, stante l'impossibilità di accedere alle anticipazioni bancarie, così come previsto per le opere private.

