

CAPITOLO I

QUADRO DI RIFERIMENTO

1. Politica legislativa nazionale

La relazione generale sulla finanza locale, che la Corte dei conti annualmente rassegna al Parlamento, ha quale suo momento genetico l'art. 13 della legge 26 febbraio 1982, n. 51.

Sulla base delle disposizioni in tale legge contenute, sono state finora presentate tutte le relazioni (redatte in aderenza ad altrettanti piani di rilevazione) e gli altri referti in corso d'anno, prodotti autonomamente dalla Sezione enti locali su specifici argomenti.

Dopo la legge istitutiva della Sezione sono sopravvenute alcune norme, le quali, da un lato, hanno innovato, soprattutto in senso ampliativo, le funzioni attribuite in materia alla Corte e, dall'altro, hanno inciso sulle modalità di svolgimento delle gestioni degli enti.

Ora, per esaminare il primo dei due divisati fenomeni, si ritiene opportuno -- per una migliore intelligenza della interve-

nuta normativa, e in una con l'approfondimento delle linee di tendenza delle relative disposizioni - fare alcune considerazioni d'ordine giuridico e funzionale in merito all'espletamento dei nuovi compiti che la Corte dei conti - e, per essa, la Sezione enti locali - è stata chiamata a svolgere.

Come è noto, le finalità della legge istitutiva della Sezione vanno ricercate nella necessità, avvertita dal Parlamento, di avere annualmente un costante ed omogeneo flusso informativo sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa delle province e dei comuni con più di ottomila abitanti.

E l'aver individuato nella Corte dei conti l'istituzione idonea al fine, probabilmente trova fondamento e giustificazione nella particolare posizione di indipendenza che essa occupa nell'ordinamento repubblicano, il quale le assegna, tra l'altro, il tradizionale ruolo di qualificato ed imparziale osservatorio dei fatti gestori in materia di finanza pubblica.

In sostanza, alla Corte è stata attribuita la funzione - per finalità esclusivamente conoscitive, senza alcun collegamento con altre funzioni della stessa Corte diverse da quella di referto - di verificare come le gestioni siano condotte ed i motivi per i quali talune di esse versino in condizioni di precarietà rispetto

ad altre. Tutto ciò al fine di razionalizzare il sistema della finanza locale e renderlo compatibile con quello della finanza pubblica generale.

Coerentemente, il Legislatore ha inserito nel citato art. 13 una norma d'azione, di natura organizzatoria, con la quale, allo scopo di rendere funzionale la nuova Sezione, ha stabilito che le dotazioni organiche del personale di magistratura della Corte relative alle qualifiche inferiori a presidente di sezione dovessero essere aumentate di venti unità, e di un'altra unità quelle di presidente di sezione.

In sostanza, il Parlamento ha valutato in un nucleo di ventuno magistrati il "minimum" occorrente per l'esercizio della nuova funzione. Il tutto, ovviamente, affiancato da un proporzionato numero di unità di personale amministrativo e da adeguate strutture logistiche.

Tale nucleo operativo - ridotto nei ranghi per le note difficoltà in cui versa la Corte in materia di personale - ha funzionato, e continua a funzionare, fin dalla sua costituzione, avvenuta nel 1982.

Senonché, con norme successive (legge 13 maggio 1983, n. 197: "Ristrutturazione della Cassa depositi e prestiti"; art. 28 del

decreto-legge 31 agosto 1987, n. 339: "Provvedimenti urgenti per la finanza locale", convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440) le funzioni assegnate alla nuova Sezione sono state notevolmente ampliate. In virtù della prima legge, infatti, essa ora deve anche seguire l'attività gestoria della Cassa depositi e prestiti per deliberare sul suo rendiconto; in ottemperanza alla seconda, deve altresì esaminare le gestioni "di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo ovvero rechino la indicazione di debiti fuori bilancio".

E, nello spirito e nella lettera della seconda legge, l'espressione "tutti gli enti" sta ad indicare anche i comuni che trovansi al di sotto della soglia di ottomila abitanti, che originariamente costituiva il limite inferiore per la determinazione delle competenze attribuite alla Sezione.

Pertanto, sono intuibili le difficoltà in cui la Sezione stessa si è trovata ad operare, soprattutto in relazione alle potenzialità che essa avrebbe potuto esprimere per svolgere pienamente i compiti assegnatili (senza dover utilizzare - come di fatto avviene - lo strumento dell'indagine a campione per taluni enti); potenzialità da realizzare anche con l'esame delle gestioni delle unità sanitarie locali, di quelle delle comunità montane

e dei consorzi tra enti, che, insieme, variamente incidono sulla finanza locale.

Tali difficoltà e le predette potenzialità inesprese sono state chiaramente stigmatizzate pure dal Procuratore Generale della Corte dei conti in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 1990.

Un migliore assetto della Sezione, soprattutto se attuato mediante un decentramento a base regionale, potrebbe portare ad una più compiuta conoscenza di tutti i fenomeni gestori praticati in ambito locale. Non solo, ma potrebbe essere incrementato il proficuo dialogo - peraltro in parte già iniziato - con gli enti attraverso continui contatti "in loco", che avvicininno di più gli enti medesimi alle istituzioni centrali, e queste a quelli. Perché, anche se è vero che i risultati dell'esame compiuto dalla Corte sulle gestioni delle amministrazioni locali hanno come destinatario istituzionale il Parlamento per le scelte di sua competenza, è altrettanto vero che destinatarie sono pure le stesse amministrazioni, le quali, in definitiva, sono quelle più direttamente interessate alle scelte medesime.

In virtù, quindi, di un tale costante flusso informativo, gli enti potrebbero, se del caso, correggere (o meglio indirizzare)

le proprie attività gestionali con spirito di maggiore consapevolezza e responsabilità.

Anche in questo, dunque, si sostanziano i compiti della Corte, la quale non va più guardata soltanto siccome magistratura che operi - secondo il pensiero cavouriano - quale "vigile scolta" della spesa pubblica, ma anche come organo di rilevanza costituzionale che rappresenti un punto di riferimento per il buon andamento nella gestione dei pubblici beni, oltre che (art. 100 Cost.) come istituzione ausiliaria del Parlamento, al quale debba riferire "sui risultati dei riscontri eseguiti".

E se nell'esercizio di siffatta funzione referente, la Corte medesima non ha i poteri di indirizzo politico, tipici degli organi costituzionali, di tale indirizzo, fuor di dubbio, ha i doveri, di guisa che essa non può sottrarsi al compito di rappresentare la cerniera di quel costante collegamento, in materia di finanza pubblica, che deve esistere tra le Camere rappresentative della collettività nazionale e tutte le comunità locali, le quali, ancorché organizzate in entità autonome, da quelle derivano i loro poteri nel più ampio sistema dello Stato-comunità.

E nello Stato-comunità la finanza pubblica è allo stesso tempo una e plurima, nel senso che essa, pur esprimendosi in più

centri dispositivi di spesa, facenti capo a distinti soggetti dotati di autonoma personalità giuridica, è, nel suo complesso, sostanzialmente un "unicum"; un "unicum" soggiacente al sistema dei vasi comunicanti, per cui le inefficienze di un settore finiscono necessariamente per riverbarsi sugli altri, determinando non pochi problemi di reciproca compatibilità finanziaria. Sulle cause che producono siffatti problemi, la Corte è chiamata a riferire al Parlamento affinché questo possa avere ulteriori elementi di valutazione per effettuare normativamente le proprie scelte.

Ora, per dare adeguato contenuto allo spirito e al senso della propria funzione, la Sezione enti locali si è sempre mossa (e continua a muoversi) anche per realizzare un utile raccordo con gli organi di controllo locale previsti dagli artt. 125 e 130 della Costituzione, oltre che, ovviamente, con le amministrazioni provinciali e comunali. Ciò ha fatto sia attraverso rapporti diretti, sia, e soprattutto, mediante l'emanazione di una serie di delibere accertative, di carattere ermeneutico, aventi ad oggetto regole di contabilità pubblica e di gestione allo scopo di individuare le finalità e le più congrue modalità di applicazione pratica.

Su tali finalità, e sulle linee di tendenza delle leggi annuali relative alla finanza locale, è stato già riferito con le precedenti relazioni. Qui giova sottolineare, in breve, che in tutta la normativa è immanente, se non esplicitamente espresso, lo scopo del legislatore di evitare che nelle gestioni degli enti locali si verifici il riesplodere del fenomeno dei "debiti sommersi", i quali nel passato (anno 1977) hanno determinato il loro acollo da parte dello Stato.

Gli strumenti giuridici cui si è fatto ricorso per il conseguimento di tale importante obiettivo sono stati l'art. 1 bis della legge 9 agosto 1986, n. 488 - contenente disposizioni per il riequilibrio delle gestioni - e gli artt. 23, 24 e 25 della legge 24 aprile 1989, n. 144 - recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale.

Quest'ultima legge - come è noto - ha istituito anche un'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni. Essa, se da un lato meglio adegua il vigente ordinamento ai principi contenuti nell'art. 5 della Costituzione - che, appunto, riconosce e promuove le autonomie locali - dall'altro si pone come elemento accentuativo della responsabilizzazione degli amministratori.

Comunque, la legge in questione, in una con gli effetti che avrà determinato nella realtà locale, formerà oggetto di più approfondito esame in occasione della redazione del referto per l'anno 1989. Ai referti successivi si fa pure rinvio per quanto concerne l'esame degli effetti che avrà prodotto la legge 8 giugno 1990, n. 142, disciplinante la riforma delle autonomie locali.

Quest'ultimo plesso normativo rappresenta una svolta di non poco rilievo nella vita degli enti interessati, i quali dovranno svolgere le proprie funzioni in un mutato assetto organizzatorio che vede aumentata di molto la loro autonomia.

Al riguardo, numerose sono le innovazioni. In questa sede, però, esse non saranno esaminate se non per evidenziare due soli aspetti, dei quali - per il legame che hanno con specifici paragrafi della presente relazione - è opportuno fin d'ora fare un breve cenno: trattasi, per un verso, delle norme di cui all'articolo 28 della legge in questione e, per altro verso, di quelle del successivo art. 55. Le prime concernono, tra l'altro, la nuova struttura delle comunità montane, le quali sono venute ad assumere, "pleno iure", la qualifica di "enti locali"; le seconde prevedono, ai fini della rilevazione dei risultati di gestione

degli enti, l'uso della "contabilità economica".

A tale proposito, giova rammentare che siffatto sistema di contabilità si appalesa coerente con numerosi principi giuridici rinvenibili nell'ordinamento (art. 97 della Costituzione; art. 22 del decreto presidenziale n. 421 del 1979; art. 13 della legge n. 51 del 1982; ecc.), i quali, fra l'altro, pongono l'accento sull'aspetto economico dell'attività amministrativa e, più in generale, sul buon andamento della stessa.

Ciò posto, si ritiene ora utile fermare l'attenzione anche sulla normativa, sempre in materia di finanza locale, più specificamente afferente all'anno 1988, per coglierne i caratteri differenziali rispetto a quella prodotta per l'anno precedente. Le relative disposizioni sono contenute principalmente nella legge 11 marzo 1988, n. 67 (finanziaria 1988) e nel decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511 - convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1989, n. 20. Esse integrano quelle degli anni trascorsi, con le quali fanno sistema. Soprattutto con quelle del 1986 (legge 9 agosto 1986, n. 488 - già citata - che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 318 del 1° luglio dello stesso anno, e legge 29 ottobre 1987, n. 440, che ha convertito - anche questa con modificazioni - il decreto-legge 31 ago-

sto 1987, n. 359).

Di questi due ultimi plessi normativi, il primo ha acquistato grande rilievo per il fatto che l'art. 1 bis ha prodotto i suoi effetti (relativamente al ripiano dei disavanzi di amministrazione e dei debiti fuori bilancio) anche nell'anno 1988; la seconda ha dettato i parametri di base cui in parte fa riferimento il cennato decreto-legge n. 511, che reca disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale.

Comunque, le novità della normativa sulla finanza locale, relativamente al 1988, non sono molte rispetto all'anno precedente. Di rilievo è l'art. 29 della citata legge n. 67, che integra, per un importo di 1.178.073 milioni, i trasferimenti statali per il finanziamento dei bilanci degli enti locali, disposti dal decreto-legge n. 359.

Tale integrazione è variamente ripartita - ai sensi dell'art. 3 del più volte citato decreto-legge n. 511 - tra i diversi fondi perequativi e ordinari e per gli investimenti, interessanti province, comuni e comunità montane.

Lo stesso decreto-legge n. 511 stabilisce nuove addizionali sul consumo di energia elettrica in favore degli enti; aumenta la tariffa relativa al servizio di fognatura, nonché quella concer-

nente il canone per i servizi di raccolta, allontanamento, depurazione e scarico delle acque di rifiuto provenienti da insediamenti civili; accorda agli enti locali il potere discrezionale di aumentare le tariffe degli acquedotti da essi gestiti fino ad assicurare la copertura della totalità dei costi di gestione; impone limiti tassativi minimi di copertura finanziaria del costo complessivo di erogazione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni.

Tali disposizioni normative si collocano nel medesimo solco tracciato da quelle emanate negli anni passati, volte tutte al recupero di una nuova dimensione delle entrate proprie, le quali - nel disegno del legislatore - dovrebbero svolgere un più congruo ruolo nell'insieme delle risorse di cui gli enti locali possono disporre per il conseguimento dei fini assegnati alla loro cura.

2. Quadro generale della finanza locale

2.1 Analisi del quadro economico, sociale e politico

2.1.1 Politica di bilancio per il 1988 - Il controllo governativo dell'economia teso alla governabilità del fabbisogno

Le scelte governative effettuate di volta in volta per dare un indirizzo ed una guida alla politica economico-finanziaria del Paese, sono di anno in anno oggetto di analisi, approfondimento e definizione nell'arco temporale che va dal momento di preparazione e di predisposizione della "Relazione previsionale e programmatica" (da presentarsi in Parlamento entro il 30 settembre insieme alla proposta di "legge finanziaria"), fino al momento dell'approvazione di tale strumento normativo.

E' un lavoro serrato, di analisi delle incidenze economiche di maggior rilevanza verificatesi nel più recente periodo e di proiezioni nel futuro immediato, con riflesso sull'anno successivo, da cui emergono, nel dibattito Governo-Parlamento, divergenze che non sempre conducono all'approvazione di strumenti normativi chiari ed al di fuori di difficoltà interpretative.

Di ciò l'anno 1988 è stato un esempio: forte è stata, infatti, la tensione strategico-culturale dal punto di vista della

ricerca degli strumenti normativi che avrebbero dovuto governare l'economia e la finanza dell'arco annuale. La conclusione scaturita è stata contraddittoria in ragione del fatto che non è intervenuta in tempi utili l'approvazione dei disegni di legge collegati alla legge finanziaria, tra cui quello per la finanza locale.

Le grandi linee di programmazione governativa dell'economia, viste attraverso i documenti programmatici ed attuativi degli anni più recenti, sono passate attraverso tre distinte formule: "piano di rientro" del fenomeno inflattivo (dal 1984 al 1986) con tasso programmato d'inflazione; "manovra di controllo dell'economia" durante l'anno 1987, con superamento delle proiezioni di "crescita zero"; "governabilità del fabbisogno" per l'anno 1988 e successivi, come meta specifica della politica di Governo.

La necessità di governare il fabbisogno nasce dal suo inverso, cioè da quella ingovernabilità evidenziatasi già durante il 1987 con il mancato obiettivo del contenimento del fabbisogno a quota 100.000 miliardi derivante dalla "incompleta attuazione della programmata manovra di finanza pubblica, in relazione anche alle note vicende politiche che hanno impedito l'adozione di tempestive misure di controllo della evoluzione di taluni grandi

aggregati di spesa", come spiegato a pag. 116 della "Relazione previsionale e programmatica".

La chiara intuizione che il problema centrale del buon andamento complessivo della manovra economica dovesse incentrarsi nella "governabilità del fabbisogno" non ha potuto trovare consequenziale attuazione in quanto, nella dialettica Governo Parlamento, la "finanziaria 1988" (legge 11 marzo 1988, n. 67), così come approvata, aveva perduto quella parte dei "tagli" che in modo più incidente avrebbero dovuto consentire il contenimento del fabbisogno pubblico nei limiti previsionali.

Le Sezioni Riunite di questa Corte nella "Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1988" hanno evidenziato con estrema attenzione la contraddittorietà di tale comportamento riportando la sinusoide del fabbisogno: rispetto all'obiettivo programmatico di 100.000 miliardi, il fabbisogno viene inizialmente enunciato pari a 109.500 miliardi all'atto del deposito in Parlamento dello schema di legge finanziaria, viene poi rappresentato in discesa, fino al minimo di 103.500 miliardi nel febbraio 1988 prima dell'approvazione della legge finanziaria, per mostrarsi infine incontrollabilmente in ascesa nel corso dell'anno, passando attraverso un accertamento

di preconsuntivo pari 114.450 miliardi ed una ricognizione terminale di 124.000 miliardi.

In questo contesto generale, fortemente contraddittorio, gli enti locali si sono dovuti muovere privi di uno strumento normativo specifico che facesse da punto di riferimento alla loro attività amministrativa e contabile.

E' d'uso regolare di anno in anno con provvedimento d'urgenza la finanza locale in attesa dell'approvazione della legge organica di settore.

Nel 1988 non si è verificata la conversione in legge del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511 recante "disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale"; la conversione con modificazioni è avvenuta nell'anno successivo (legge 27 gennaio 1989, n. 20).

2.1.2 Strumenti di attuazione

L'attività finanziario-contabile degli enti locali per l'anno 1988 ha dovuto adattarsi alle disposizioni contenute nel decreto legge n. 359 del 31 agosto 1987, convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1987, n. 440, recante "provvedimenti urgenti per la finanza locale", utilizzando quindi le regole fissa-

te per l'anno precedente e le proiezioni di tali regole utili per alcuni particolari settori, secondo gli indirizzi forniti dal Ministero dell'interno con circolare n. 24 del 28 febbraio.

Innovativo invece è il sistema normativo di contabilità pubblica introdotto con la "finanziaria 1988" (legge 11 marzo 1988, n. 67) che attraverso gli articoli 2 e 3 anticipa il sistema finanziario contabile introdotto poi nel corso dello stesso anno con la legge n. 362, "riforma di contabilità pubblica" innovante rispetto alla legge n. 468 del 1978.

Si tratta di principi contabili che non operano direttamente nella impostazione dei bilanci degli enti locali ma che hanno incidenza sugli stessi perché dettano norme sulla "copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate".

Tutta la produzione legislativa concernente gli enti locali ha riflesso sulle entrate e le spese dello Stato, stante che la finanza locale è alimentata prevalentemente attraverso trasferimenti statali; quindi il meccanismo di forte contenimento o comunque di rallentamento delle spese di parte corrente del bilancio statale viene ad incidere in modo immediato e diretto sulle capacità finanziarie degli enti locali operando una compressione

nel comparto della spesa corrente, con riflesso anche sulla capacità globale degli investimenti, stante che il titolo III di parte corrente dei bilanci degli enti locali comprende gli stanziamenti per l'ammortamento dei mutui.

In concreto le nuove regole introdotte con gli articoli 2 e 3 della legge finanziaria 1988 aventi riflesso sulla contabilità degli enti locali sono:

a) Copertura finanziaria delle leggi. E' questo un principio contabile protetto dalla costituzione, art. 81, quarto comma, assai spesso eluso;

le nuove regole riguardano innanzitutto il forte contenimento delle spese di parte corrente assecondando così la "controllabilità del fabbisogno", che era per l'anno 1988 meta della politica economica del Governo nell'intento di contenere l'incremento entro il tasso d'inflazione programmato, stabilito per il 1988 in misura di poco superiore al 4%.

b) Il sistema di controllo delle nuove regole passa attraverso tre fasce enunciate nello stesso art. 2 della finanziaria 1988 che vede coinvolti il Ministero del tesoro, il Parlamento e la Corte dei conti.

Del primo livello fa parte la "relazione tecnica" che costi-

tuisce una forma di autocontrollo della effettività della copertura.

Un secondo livello di verifica si realizza in Parlamento attraverso le due Commissioni Bilancio;

infine spetta alla Corte dei conti, ogni quattro mesi, valutare attraverso una relazione al Parlamento le coperture adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

c) Tutto questo complesso sistema di verifica dovrebbe creare le condizioni sia per il Governo che per il Parlamento di porre sotto effettivo controllo la finanza pubblica, e di riflesso l'intera economia del Paese, attraverso un meccanismo di verifica, in corso d'anno, degli "scostamenti" rispetto alle previsioni di spesa e di entrata.

E' un complesso di norme che comporta ripercussioni immediate sulle regole della finanza locale. Nel corso del 1988 si è ottenuto certamente un qualche contenimento delle spese di parte corrente nei bilanci degli enti locali senza però l'adeguata e corrispondente modifica riguardante le entrate proprie, con uno squilibrio che a lungo termine potrà ripercuotersi sugli investimenti.

L'irrigidimento delle spese correnti non può costituire da solo l'adeguato correttivo a sostegno della "governabilità del fabbisogno"; e per il caso specifico degli enti locali bisognerebbe consentire agli stessi una ponderata autonomia impositiva ricollegata ad una maggiore autodeterminazione per l'accesso alle risorse finanziarie.

2.1.3 Ruolo riservato agli enti locali e strumenti normativi specifici del settore

La disciplina giuridica riguardante l'assetto della finanza locale e l'impostazione dei documenti contabili è rimasta immutata nel 1988, rispetto all'anno precedente, con applicazione delle disposizioni del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n. 440.

Il ruolo degli enti locali non viene evidenziato, né trova una adeguata collocazione, nell'ambito della manovra economica varata nel corso dell'anno 1988 dal Governo. Nella "Relazione previsionale e programmatica" viene compiuta un'analisi della frammentata normativa che sorregge i vari stanziamenti per gli interventi effettuati o da effettuare da parte degli enti locali e la conclusione cui si perviene (pag. 175) è che a causa della normativa notevolmente eterogenea e dispersiva, solo in parte

rispondente a specifiche ed urgenti necessità espresse a livello settoriale e locale dal mondo delle autonomie, "non appare facilmente ricomponibile all'interno di una logica di programmazione dell'intervento pubblico nel settore".

Se ne deduce che nei confronti degli enti locali la politica di "governabilità del fabbisogno" riesce ad attuarsi non tanto attraverso una legislazione di programma organico, quanto piuttosto attraverso un contenimento generalizzato dei trasferimenti, vale a dire attraverso un taglio alle risorse senza adeguata valutazione delle singole esigenze.

Evidenzia questa generalizzata politica del contenimento dei fondi trasferibili la circolare 24 febbraio 1988, n. 7, del Ministero dell'interno, enunciando che gli stanziamenti assegnati per i contributi erariali restano determinati nelle misure ridotte iscritte nel bilancio pluriennale dello Stato per il triennio 1987/1989. La legge finanziaria 1988 stanziava aggiuntivamente 1.178 miliardi, lasciando immodificato per il resto il disposto dell'art. 3 e seguenti del decreto-legge n. 359 del 1987, convertito dalla legge 29 ottobre 1987, n. 440.

Il concorso dello Stato al finanziamento dei bilanci dei comuni, delle province e delle comunità montane resta articolato

secondo lo schema già noto:

- a) fondo ordinario;
- b) fondo perequativo;
- c) fondo per lo sviluppo degli investimenti.

Qualche particolare distinzione esiste tra i fondi per comuni e province e quelli per le comunità montane, ma riguarda più le quantificazioni di apporto, a seconda delle rispettive competenze, che reali differenziazioni di intervento.

Sul versante delle entrate proprie e sul potere di autonomia impositiva nessuna innovazione viene introdotta per l'anno 1988 mentre per i servizi a domanda individuale viene elevata la copertura del costo a carico dell'utente in misura non inferiore al 36%, salvo eccezioni per comuni particolarmente disagiati.

A protezione della effettiva applicazione della normativa di acollo all'utenza di una parte del costo nella misura anzidetta si introduce il deterrente della restituzione della quota del fondo perequativo 1988, sulla base di una "certificazione" delle riscossioni praticate.

Il criterio di una maggiore partecipazione dei cittadini ai servizi di cui fruiscono, soprattutto dove la fruizione diviene individuabile e ripartibile, è sempre più praticato, specie in

presenza di una accertata maggiore capacità contributiva dei cittadini stessi, ma soprattutto in considerazione che i servizi a domanda individuale costituiscono spesso organizzazione aziendale affidabile a terzi e gestibile secondo criteri di economicità.

L'art. 16 del citato decreto-legge n. 359 prevede inoltre le procedure introduttive delle maggiorazioni della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani mediante delibera da adottare entro il 30 settembre 1987 (vedasi anche Cap. I - par. 1).

Per l'anno 1988 restava valido il principio che la copertura del costo complessivo di erogazione del servizio, con il provento della tassa, non può essere inferiore al 40%, pena la restituzione parziale del fondo perequativo.

Nel settore degli enti locali la ricerca di una gestione sempre più perequata dei servizi, insieme al contenimento globale delle spese correnti, sembra costituire le regole di rispetto del principio della "governabilità del fabbisogno" perseguito dal Governo.

2.1.4 Analisi dei risultati globali e verifica degli obiettivi

Comuni, province e comunità montane possono far affidamento ogni anno su una quantificazione di risorse incluse in legge fi-

nanziaria, quantificazione che però viene modificata di anno in anno, proprio in connessione al ruolo, di volta in volta, affidato agli enti locali nell'ambito della manovra governativa.

Per l'anno 1988 la legge finanziaria include in tabella B, nell'ambito della competenza del Ministero dell'interno, gli accantonamenti per gli enti locali:

- 20.963 miliardi per soddisfare alle più generali disposizioni finanziarie;

- 865 miliardi, quale contributo aggiuntivo in favore degli stessi enti;

- 1.178 miliardi, per il disposto dell'art. 29 della legge finanziaria, ad integrazione dei trasferimenti statali disposti dal decreto-legge n. 359 del 1987 per il finanziamento dei bilanci degli enti locali.

Non sono però quelli inseriti nella legge finanziaria gli unici stanziamenti a favore degli enti locali, in quanto il trasferimento dei fondi a tali enti, nella sua globalità, passa attraverso un ben più complesso sistema che vede coinvolti altri Ministeri quali quelli del tesoro, del bilancio, dei lavori pubblici, del turismo che erogano a loro volta agli enti stessi contributi per il sostegno di attività finalizzate.

Facendo un riscontro a consuntivo dei dati globali dei trasferimenti, traendo tali dati dai capitoli di spesa dei ministeri indicati prima, si evidenzia che gli impegni assunti per contributo ordinario e fondo perequativo ammontano a 32.901 miliardi, ai quali vanno aggiunti quelli per ammortamento di mutui pari a 3.771 miliardi, oltre ad altri cospicui finanziamenti, per un ammontare totale degli impegni statali pari a 39.249,5 miliardi.

Anche nelle relazioni degli anni precedenti erano stati esposti i dati globali degli "impegni" e dei "pagamenti" a favore degli enti locali per cui un apposito prospetto di raffronto viene inserito nel volume degli allegati con il numero I/1.

Qui di seguito, sia pure espositivamente, si intende richiamare l'attenzione sui valori assoluti degli "impegni per trasferimenti" assunti dallo Stato attraverso vari ministeri: nel 1986 la somma globale fu di 36.390,6 miliardi, nel 1987 di 39.199,5 miliardi e nel 1988 di 39.249,5 miliardi.

I pagamenti in conto competenza sono così variati, con riferimento al medesimo triennio: 1986, 34.047,7 miliardi; 1987, 36.057,7 miliardi; 1988, 37.055,2 miliardi.

Come può constatarsi dai dati esposti, i fondi messi a disposizione degli enti locali sono in aumento tendenziale, sia per

gli "impegni", sia per i "pagamenti".

Diverso, invece, diviene l'andamento della "cassa", cioè dei pagamenti effettuati dallo Stato sia in conto competenza che in conto residui. Si rinvia al prospetto I/1 del volume degli allegati per una più approfondita disamina; qui si riportano le cifre globali che sono: 1986, 39.567,1 miliardi; 1987, 36.932,5 miliardi; 1988, 40.403,5 miliardi. Ciò è stato determinato da un pagamento più consistente in conto residui; mentre nell'anno 1987 a tale voce corrispondevano soltanto 874,9 miliardi, nel 1988 risultano pagamenti per 3.348,3 miliardi. Lo Stato, attraverso la Tesoreria effettua operazioni differite di cassa o rallentando il quarto rateo dei trasferimenti ordinari o pagando il fondo perequativo con uno slittamento sul primo quadrimestre dell'anno successivo. Prevalentemente sono i fondi perequativi ad essere utilizzati per la "manovra di cassa" differita, circostanza, questa, verificatasi durante l'anno 1988 con il "pagamento in conto residui" di 2.986,8 miliardi a fronte di 640,3 miliardi pagati durante l'anno precedente (cfr. prospetto I/2 del volume degli allegati).

Relativamente al significato dei dati che si espongono bisogna tener conto che i "dati globali" riguardanti i trasferimenti

possono essere attinti in questa fase soltanto dal bilancio dello Stato, stante che la presentazione di tutti i consuntivi degli enti locali interviene fortemente differita nel tempo con disponibilità, quindi, soltanto di dati parziali; va quindi posta attenzione circa la lettura dei dati, tenendo conto che agli "impegni" tratti sul bilancio dello Stato corrispondono "accertamenti", e quindi introiti, nel bilancio degli enti locali.

Ancora va tenuto conto che i fondi di "parte corrente" e quelli in "conto capitale", spesso trovano confuse collocazioni e non sempre i fondi esposti in "conto capitale" costituiscono investimenti in senso proprio, stante che in "conto capitale" devono trovare esposizione tutti i movimenti di Tesoreria.

Dai dati esposti nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese" presentata nel marzo 1989 dal Ministero del tesoro, viene evidenziato che la spesa sostenuta dai comuni e dalle province per "investimenti" ammontava, al 31 dicembre 1988, a 16.045 miliardi con un incremento dell'11,3% rispetto all'anno precedente, che aveva visto effettuati investimenti per 14.422 miliardi.

L'anzidetta cifra globale di 16.045 miliardi sarebbe poi disaggregabile in due ulteriori raggruppamenti: 14.389 miliardi per

investimenti immobiliari e 1.656 miliardi per l'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature scientifiche; si tratta di cosiddetti investimenti mobiliari molto simili all'acquisto dei "beni e servizi" che deve trovare esposizione nei bilanci degli enti locali, in "parte corrente" e non tra gli investimenti. Tali spese comunque dovrebbero essere affrontate dagli enti locali senza ricorso al credito, per cui potrebbe supporre che gli investimenti in "beni mobili" abbiano costituito spese sostenute con risorse proprie degli enti, considerato ciò che viene rilevato in appresso, cioè la mancata corrispondenza tra "ricorso al credito" ed investimenti effettuati.

Più in particolare, per quanto riguarda gli investimenti immobiliari, evidenziati sopra in 14.389 miliardi, partendo dal presupposto che tali spese vengano effettuate dagli enti locali soltanto previa acquisizione di mutui e rilevando dagli stessi dati "Relazione sulla situazione economica" - tabella 64 - che i mutui acquisiti dagli enti locali nell'anno 1987 ammontavano a 10.960 miliardi, di cui l'85% presso la Cassa depositi e prestiti, lo stesso dato per il 1988, tratto dalla tav. aC15 della Relazione Banca d'Italia, è di 11.183 miliardi di cui 9.063 miliardi a carico della Cassa depositi e prestiti (81%); mentre il dato

ricavabile dalla "Relazione sulla situazione economica" è di 8.707 miliardi riferito alla sola Cassa depositi e prestiti.

Resta sempre un differenziale molto alto quello necessario per raggiungere l'anzidetta cifra di 14.389 miliardi di investimenti immobiliari, e neppure è pensabile che il differenziale sia dovuto a riferimenti erronei tra "impegnato" e "pagato". La massa dei "pagamenti" è strettamente correlata all'ammontare dei residui e non risulta da nessun dato, tra quelli esaminati, che nel 1988 si sia verificata una massiccia riduzione di residui di conto capitale nella gestione degli enti locali.

Per poter comprendere il divario esistente tra le varie cifre esposte si dovrà procedere ad un esame dei conti disponibili degli enti locali per comprendere fin quanto massiccia sia stata l'utilizzazione di residui, attraverso una forte accelerazione della procedura di realizzo delle opere e quindi una accelerazione dei pagamenti, oppure se gli enti locali abbiano praticato una consistente immissione di risorse proprie (ipotesi poco calzante in presenza della nota situazione in cui versano tali enti).

2.1.5 Risultati conseguiti dagli enti locali in connessione alla manovra generale di politica economica

2.1.5.1 Entrate

In termini globali si è dovuto constatare nel paragrafo precedente un congelamento dei trasferimenti statali in termini di competenza e un aumento in termini di "cassa" con utilizzazione di residui passivi ed inversione di tendenza rispetto all'anno precedente.

Dall'esame dei conti il fenomeno dell'incremento delle riscossioni e quindi la "manovra di cassa" appare meno accentuata di quella evidenziatasi dalla lettura del bilancio dello Stato.

Va intanto precisato che le aggregazioni globali contenute nel bilancio Stato difficilmente sono riconponibili attraverso i bilanci degli enti locali. Una percentuale di questi presenta a volte con notevole ritardo i conti e quindi al momento del computo dei risultati finali si verificano carenze di composizione incidenti sui totali.

Per ciò che riguarda in particolare la ricerca qui condotta sulla influenza avuta dagli enti locali in tema di "governabilità del fabbisogno" attraverso il contenimento della spesa corrente, può affermarsi che la manovra ha trovato riscontro positivo con

influenza più accentuata in tema di accertamenti-impegni che sul versante delle riscossioni e pagamenti.

La "competenza" è stata influenzata più della "cassa", e ciò è stato evidenziato nel paragrafo precedente, parlando dei trasferimenti globali pervenuti dallo Stato.

Passando all'analisi dei dati raccolti dalla Sezione, attraverso l'esame dei conti, con sistematica comparata dei bilanci 1987-1988, si evidenziano i seguenti risultati.

Stante l'approfondimento che il centro raccolta dati della Sezione ha inteso condurre, attraverso molteplici disaggregazioni, per classi, regioni e collocazione geografica degli enti, appare particolarmente significativo far riferimento alla ricerca condotta sull'universo dei comuni (con esclusione di quelli che non avevano presentato il conto al 30 giugno 1990). In altra parte della relazione è data spiegazione del metodo di analisi seguito.

2.1.5.2 Entrate di parte corrente

Il totale degli accertamenti di parte corrente di tutti i comuni a confronto negli anni 1987-1988 è il seguente, in miliar-

di di lire: per il 1987, 44.393; per il 1988, 47.055 con un aumento del 5,99%.

Disaggregando le cifre per i comuni superiori ad ottomila abitanti gli accertamenti risultano: per il 1987 pari a 34.579 e per il 1988 pari a 36.334 con un incremento del 5,08%; le stesse cifre per i comuni inferiori ad ottomila abitanti risultano: 1987, 9.814, 1988, 10.721 con un incremento del 9,24%.

In termini di cassa, "riscossioni" totali entrate correnti (in miliardi di lire): 1987, 42.751; 1988, 46.360. Disaggregate per comuni superiori ed inferiori ad ottomila abitanti le cifre sono le seguenti: 1987, 33.268 + 9.483; 1988, 35.932 + 10.428.

2.1.5.3 Spese di parte corrente

I comuni nel corso dell'anno 1988 hanno perseguito una politica di contenimento delle spese di parte corrente, ovviamente influenzate dalla contenutezza dei trasferimenti statali e privi della reale autonomia impositiva.

Si fa rinvio al capitolo secondo per quanto concerne l'analisi di dati di parte corrente ed agli allegati a tale capitolo per quanto riguarda le utili e dettagliate disaggregazioni.

Si riportano qui di seguito i totali degli impegni e dei pa-

gamenti (in miliardi di lire) con la disaggregazione riferita soltanto ai comuni superiori ed inferiori agli ottomila abitanti.

Impegni di parte corrente per il 1987, 41.730; per il 1988, 44.097, con un incremento del 5,67%. Disaggregati risultano nel 1987, 32.466 e nel 1988, 34.624 con un incremento del 6,66% per i comuni superiori agli ottomila abitanti e rispettivamente per gli stessi anni, 9.264 e 9.469, con un incremento del 2,21% per quelli inferiori.

Le cifre di cassa "pagamenti", seguendo lo stesso ordine di cui sopra, sono: 39.401; 42.099, incremento pari al 6,84%. L'incremento per i comuni superiori a ottomila abitanti è del 7,44%, per quelli inferiori, del 4,83%.

2.1.5.4 Entrate e spese in conto capitale

In considerazione del sistema che impone perfetto equilibrio e corrispondenza tra entrate e spese in conto capitale, si espongono qui di seguito, a confronto, i totali più significativi (in miliardi) riguardanti i comuni:

	1987	1988	incred. %
accertamenti	20.775	24.270	16,82
riscossioni	11.104	16.237	46,22
impegni	21.337	24.113	13,01
pagamenti	11.315	13.733	21,36

Per l'analisi di cosa sia accaduto della differenza tra il riscosso ed il pagato si fa rinvio al capitolo riguardante gli investimenti.

Bisogna ammettere che l'anno 1988 è stato di forte impulso per gli enti locali nel settore investimenti con influenza negativa però sulla "governabilità del fabbisogno". Negli anni successivi, infatti, il Governo ha dovuto rettificare la politica, imponendo restrizioni agli enti locali in materia di ricorso al credito.

3. Profili normativi sui trasferimenti regionali

3.1 Premessa

Nel quadro delle tendenze normative che interessano l'ambito della finanza locale, una sia pur sommaria considerazione deve infine rivolgersi agli orientamenti cui appare ispirata la legi-

slazione che prevede l'acquisizione, da parte degli enti territoriali minori, di risorse finanziarie mediante trasferimenti di fondi regionali.

In realtà non del tutto agevole si presenta l'esatta definizione di un quadro normativo che offra una esauriente visione d'insieme del fenomeno - e delle sue peculiarità - tenuto conto del cospicuo numero dei provvedimenti legislativi, delle varie finalità d'intervento, delle procedure di erogazione (che comportano talora ritardi nelle assegnazioni dei fondi da trasferire o un loro ridimensionamento) e della pluralità di progetti e di azioni programmate (a livello regionale, nazionale e comunitario) sulla base dei quali gli interventi stessi ricevono attuazione.

La Sezione ha comunque cercato di evidenziare, con un'indagine che si amplierà nelle prossime relazioni, almeno i profili più significativi delle questioni inerenti ai trasferimenti regionali.

A tal fine è stata compiuta in primo luogo la ricognizione delle molteplici fonti normative - con riguardo ai principali settori di intervento - di una regione (l'Emilia-Romagna) che è sembrata particolarmente attiva nei rapporti regione-enti.

In secondo luogo, in relazione alla ravvisata opportunità di

segnalare, tra le varie problematiche, quelle di maggiore significatività, è stata avviata una breve indagine comparativa tra la normativa della indicata regione e quella di una regione meridionale (la Puglia), ponendo in particolare evidenza alcuni dei più rilevanti fattori che incidono sul processo di razionalizzazione della spesa pubblica regionale per trasferimenti.

3.2 Fonti normative (Emilia-Romagna)

In relazione al primo dei delineati argomenti, si è ritenuto di compiere la ricognizione delle fonti normative tenendo distinte tre aree di intervento: a) attività produttive; b) assetto e servizi del territorio; c) servizi sociali e tempo libero.

3.2.1 Attività produttive

Quanto al settore dell'agricoltura è da rilevare, con particolare riguardo al risanamento zootecnico, che interventi finanziari sono previsti, in favore delle amministrazioni provinciali, dalla legge regionale 27 dicembre 1973, n. 49, per l'attuazione di piani contro le mastiti sub-cliniche dei bovini, al fine di migliorare la produzione igienica del latte e dalla legge regionale 27 dicembre 1978, n. 53, per l'attuazione di piani di lotta

e controllo delle parassitosi animali, mentre la legge regionale 27 agosto 1983, n. 34, (modificata dalla legge regionale 28 aprile 1986, n. 10, art. 77), che delega alle province oltreché al circondario di Rimini e ad altri enti) funzioni amministrative in materia di agricoltura e di zootecnia, pone a carico della regione le spese relative all'esercizio delle funzioni delegate, facendo peraltro obbligo agli enti delegati di trasmettere alla regione una relazione annuale sulle attività svolte con indicazione delle spese sopportate, alla cui accertata congruità è condizionata l'assegnazione dei fondi, ove non determinati forfetariamente.

Oltre alle leggi di cui si è appena detto, autorizzative di trasferimenti correnti (vincolati nell'an, ma non sempre nel quantum), deve farsi menzione - in quanto anch'essa di interesse per le province - della legge regionale 26 ottobre 1979, n. 37, per effetto della quale tali enti provvedono, per delega, con onere a carico dell'amministrazione regionale (e, pro quota, dello Stato), al censimento, alla classificazione ed ai relativi aggiornamenti annuali delle terre abbandonate o insufficientemente coltivate.

Interventi a sostegno dell'attività agricola e forestale sono

previsti dalla legge regionale n. 6 del 1975 (come modificata ed integrata dalla legge regionale n. 33 del 1977) richiamata dalla legge regionale n. 42 del 1977 di rifinanziamento ventiduenale a partire dall'esercizio finanziario 1977.

L'indicata normativa, nel quadro delle finalità di miglioramento del patrimonio forestale e, in particolare, dei demani forestali degli enti locali, assegna alle province e alle comunità montane contributi aggiuntivi in conto capitale per la realizzazione di opere di rimboschimento o, alternativamente, contributi costanti annui (per la durata massima di venti anni) per l'ammortamento di mutui contratti per l'attuazione di progetti ammessi ai benefici comunitari (Reg. CEE n. 269 del 1979).

Da notare che con legge regionale 19 maggio 1975, n. 33, le comunità montane sono state delegate a ricevere, esaminare ed approvare i piani di sviluppo aziendale o interaziendale delle imprese agricole ed a concedere contributi in conto capitale (per il miglioramento fondiario) ed in conto interessi su mutui (per il finanziamento dei piani di sviluppo e per il miglioramento, tra l'altro, di edifici rurali).

Le spese per l'esercizio delle funzioni delegate sono rimborsate dalla regione.

Ulteriori disposizioni di un certo interesse in favore delle zone montane svantaggiate sono contenute nella legge regionale 5 maggio 1977, n. 18, emanate in attuazione delle direttive comunitarie sull'agricoltura di montagna. Detta legge prevede che la regione può finanziare programmi predisposti dalle comunità montane per la realizzazione di opere infrastrutturali.

Con particolare riferimento al territorio montano, la legge regionale 4 settembre 1981, n. 30 (che modifica ed integra la legge regionale 25 maggio 1974, n. 18 e la legge regionale 24 gennaio 1975, n. 6), prevede contributi in favore delle comunità montane, delle amministrazioni provinciali e del circondario di Rimini per la realizzazione di interventi finalizzati allo sviluppo e alla valorizzazione delle risorse forestali; interventi ora compresi nel Programma Integrato Mediterraneo Emilia-Romagna (Reg. CEE n. 2088 del 1985) per la cui attuazione, con legge regionale 6 settembre 1988, n. 41, è stato istituito un apposito fondo speciale.

Un breve cenno merita anche la normativa sui trasferimenti regionali nel quadro degli obiettivi di sviluppo dell'industria e dell'artigianato.

Va in proposito rilevato che con legge regionale 3 novembre

1984, n. 46, è stato istituito, nell'ambito delle finalità previste dall'art. 51 legge regionale 28 maggio 1984, n. 25, un fondo regionale per il finanziamento di progetti (di comuni e loro consorzi) finalizzati alla realizzazione di reti di distribuzione del gas metano ad uso civile e produttivo in aree montane. L'erogazione del contributo regionale è subordinata al rilascio all'ente richiedente, da parte della Cassa depositi e prestiti, di adesione di massima alla concessione di un mutuo per la realizzazione delle opere.

In materia di artigianato, inoltre, è da ricordare, tra i più recenti provvedimenti legislativi, la legge regionale 4 giugno 1988, n. 24, che disciplina l'esercizio delle deleghe agli enti locali di funzioni di competenza regionale e dispone il trasferimento di fondi per le spese relative.

La normativa inerente ai trasferimenti regionali nel settore del turismo, dalla quale traspare una politica volta alla incentivazione di iniziative per la riqualificazione ed il potenziamento dell'offerta turistica, prevede non pochi interventi finanziari in favore degli enti locali.

Al riguardo assume rilevanza la legge regionale 6 luglio 1984, n. 38, in base alla quale la regione Emilia-Romagna eroga,

con le modalità previste dalla legge regionale 24 marzo 1975, n. 18, e successive modifiche, contributi in capitale agli enti locali ed ai relativi consorzi (oltreché ad altri soggetti), nelle prescritte percentuali della spesa ammissibile, per opere direttamente collegate all'esercizio di attività turistiche e alberghiere.

Ulteriori contributi in conto capitale - anche con quota CEE - sono previsti per lo sviluppo del turismo escursionistico e per la realizzazione di strutture ricettive ad uso turistico, in attuazione del P.I.M. - sottoprogramma turistico - (Reg. CEE n. 2088 del 1985).

Contributi, infine, in favore delle comunità montane vengono erogati, sulla base della citata legge regionale n. 38 del 1984 - che abroga espressamente la legge regionale 8 luglio 1976, n. 26 - per interventi a sostegno dell'economia turistica nelle zone montane.

E' da segnalare che, per effetto della legge regionale 5 settembre 1988, n. 39 (art. 6), che modifica il primo comma dell'art. 14 della legge regionale n. 38 del 1984, i contributi di quest'ultima legge possono essere cumulati con contributi di altre leggi regionali e statali, nonché con contributi CEE. fino

alla copertura delle quote massime.

Trasferimenti correnti, per effetto della legge regionale 20 gennaio 1986, n. 2 (modificata dalla legge regionale 7 marzo 1988, n. 8, e dalla legge regionale 17 agosto 1988 n. 32), sono previsti per il rimborso agli enti locali delle spese per l'esercizio delle funzioni delegate in materia di turismo e industria alberghiera; analogamente sono previsti trasferimenti di mezzi regionali per le spese dovute all'esercizio delle funzioni amministrative delegate ai comuni in materia di classificazione alberghiera (legge regionale 28 febbraio 1979, n. 5 e legge regionale 30 novembre 1981, n. 42, modificata ed integrata dalla legge regionale 14 giugno 1984, n. 30) nonché per il rimborso alle province ed al circondario di Rimini delle somme conseguenti all'espletamento delle funzioni delegate in materia di agenzie di viaggi (legge regionale 14 giugno 1984, n. 31).

Meritevole di attenzione, ai presenti fini, è anche la legge regionale 2 agosto 1986, n. 22, che tende sostanzialmente a soddisfare le esigenze di un processo innovativo nell'attività commerciale, prevedendo contributi alle province (per la redazione dei piani settoriali relativi allo sviluppo delle attività commerciali) nonché ai comuni e alle comunità montane (per la stesu-

ra di progetti di fattibilità e di progetti relativi alla costruzione, alla ristrutturazione e all'ampliamento di mercati all'ingrosso o di centri commerciali al dettaglio e all'ingrosso).

Inoltre, in favore di comuni o di consorzi di enti locali (oltreché di altri soggetti), la regione interviene nel finanziamento per l'acquisizione di aree e per la realizzazione, la ristrutturazione, l'ampliamento ed il trasferimento di strutture annonarie all'ingrosso comprese nelle indicazioni programmatiche della legge regionale 30 maggio 1975, n. 38. In proposito, la legge regionale 7 novembre 1979, n. 42, che prevede detti contributi e relative modalità di erogazione, statuisce che questi possono essere anche cumulati - entro determinati limiti - con altri finanziamenti previsti da leggi nazionali o da provvedimenti CEE.

In attuazione di quanto previsto dal piano energetico nazionale approvato dal CIPE, la legge regionale 17 maggio 1986, n. 16, detta principi per la razionalizzazione della rete di distribuzione di carburanti per autotrazione e, per le finalità connesse al miglioramento del servizio di erogazione del piano regionale, prevede, tra l'altro, l'adozione di piani sub-regionali, delegando l'esercizio delle relative funzioni amministrative

alle province e al circondario di Rimini - per i rispettivi ambiti territoriali - e ponendo a carico della regione i conseguenti oneri.

3.2.2 Assetto e servizi del territorio

Numerosi sono gli interventi regionali in materia di edilizia ed urbanistica.

Va in primo luogo osservato, al riguardo, che per agevolare l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree espropriate ai sensi della legge n. 167 del 1962 (e successive modificazioni) e della legge n. 865 del 1971 sono previsti in favore di comuni e loro consorzi con bilanci deficitari, contributi costanti annui del 2,50% o del 4,50% (rispettivamente per effetto della legge regionale n. 8 del 1973 e della legge regionale n. 48 del 1974) della spesa riconosciuta ammissibile per la durata dei mutui da contrarre con istituti di credito appositamente autorizzati.

Una normativa, più volte riveduta, inoltre, va opportunamente menzionata -- anche se ormai superata dalla legge regionale n. 6 del 1989 -- in relazione agli interventi che fino a tutto il 1988 sono stati attuati per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei centri storici.

La legge regionale n. 2 del 1974, come modificata dalla legge regionale n. 47 del 1978 e dalla legge regionale n. 23 del 1980, ha consentito l'assegnazione ai comuni (o ai loro consorzi) di contributi a fondo perduto da destinare, secondo un programma, deliberato dal consiglio regionale, al finanziamento d'interventi di restauro su beni immobili o di studio di piani urbanistici particolareggiati riferiti a centri storici.

Un posto a sè occupa, nella materia dell'urbanistica, la legge regionale n. 5 del 1975, recante "provvedimenti straordinari per la realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale", la cui efficacia, per effetto dell'art. 3, venne in ogni caso limitata fino al 31 dicembre 1975.

Tale legge ha previsto la concessione di contributi costanti trantacinquennali in favore dei comuni per la costruzione o il potenziamento di impianti per la distribuzione di energia elettrica, nonché per la costruzione o l'ampliamento di edifici destinati a sedi comunali.

Contributi di uguale durata sono stati pure previsti per opere idroigieniche e per interventi di risanamento ambientale (in particolare opere fognarie), nonché per l'esecuzione di opere portuali di interesse dei comuni.

Ulteriori interventi finanziari della regione afferiscono alla edilizia speciale.

La legge regionale n. 51 del 1976, infatti, al fine di agevolare i comuni con popolazione inferiore a diecimila abitanti, nel conseguimento di obiettivi di miglioramento o riattamento di edifici di loro proprietà, consente la concessione ai predetti enti, in conto ammortamento mutui, di contributi regionali costanti annui per la durata massima di trentacinque anni e percentualmente rapportati all'importo di cui al programma regionale degli interventi predisposti dalla giunta.

Non va infine trascurata, nell'ambito degli interventi finalizzati alla formazione degli strumenti urbanistici dei comuni, la legge regionale n. 47 del 1978 che, nell'intento di assicurare l'equilibrato sviluppo del territorio regionale, disciplina anche le modalità di attuazione della pianificazione comunale in relazione alla quale la legge regionale n. 17 del 1988 ha finanziato, per l'esercizio 1988, un programma, già in precedenza attivato, di concessione di contributi in conto capitale.

In attuazione, inoltre, dell'art. 46 della legge regionale n. 6 del 1984, modificato dalla legge regionale n. 50 del 1984, le province, il circondario di Rimini e le assemblee dei comuni

dell'imolese e del cesenate sono destinatari di contributi per la formulazione di pareri istruttori in ordine alle varianti generali e ai piani regolatori generali adottati dalla regione.

Il quadro normativo relativo all'urbanistica richiede un accenno alla legge regionale n. 5 del 1978, la quale, modificando parzialmente la legge regionale n. 18 del 1975, rinvia alle successive leggi di bilancio lo stanziamento di mezzi regionali per l'esercizio di funzioni delegate ai comuni in materia di occupazione temporanea e di espropriazione per pubblica utilità.

Quanto al settore ambiente e difesa del suolo, gli interventi finanziari della regione in favore degli enti locali appaiono prevalentemente diretti alla realizzazione di opere idrauliche e di impianti di smaltimento rifiuti, nonché a finalità di risanamento ambientale e di protezione in genere della natura.

Per la realizzazione delle opere idroigieniche (già finanziate dalla regione ai sensi del D.P.R. 11 marzo 1968, n. 1090, e della legge 3 agosto 1949, n. 589) la legge regionale 24 gennaio 1975, n. 5 (la cui efficacia, come si è già detto, venne limitata al 31 dicembre 1975) ha autorizzato la concessione, in favore di enti locali, - sulla base di motivate e documentate richieste di contributi regionali integrativi in annualità costanti sia per

la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione di acquedotti previsti nel relativo piano regolatore generale, sia per l'esecuzione di opere igieniche e sanitarie di interesse di enti locali.

La legge regionale 15 novembre 1976, n. 47, inoltre, autorizza la concessione di contributi in capitale (oltreché in conto interesse), secondo ben definiti meccanismi di erogazione, per opere acquedottistiche e, prioritariamente, per quelle la cui realizzazione riveste carattere di urgenza.

In disparte interventi di scarsa rilevanza quali prevede la legge regionale n. 23 del 1985 per la progettazione di una diga a Vetto, nel bacino dell'Enza, è da mettere in rilievo la legge regionale n. 6 del 1980 secondo la quale la regione concorre alle spese sostenute dalle province, dai comuni e loro consorzi per l'installazione, il completamento o il potenziamento delle reti per il rilevamento degli inquinamenti atmosferici ed idrici.

Tali finanziamenti consistono nella concessione di contributi in capitale ragguagliati al costo preventivato dei lavori e sono erogati agli enti beneficiari sulla base delle deliberazioni di approvazione dei preventivi.

La citata legge prevede, altresì, contributi alle province, ai comuni e ai consorzi per le spese di gestione da essi sostenu-

te per il mantenimento delle reti periferiche di monitoraggio.

Con più specifico riguardo al risanamento ambientale la legge regionale n. 9 del 1983 prevede il rimborso alle province e al circondario di Rimini delle spese per la redazione di piani di bacino idrografico (previa consultazione con i comuni, i loro consorzi, le comunità montane, i consorzi di bonifica e i competenti uffici statali) e per il censimento di corpi idrici.

In materia di discariche delle pubbliche fognature e degli scarichi civili la legge regionale n. 7 del 1983 (modificata ed integrata dalla legge regionale n. 13 del 1984 e dalla legge regionale n. 42 del 1986)) autorizza il rimborso agli enti locali delle spese sostenute per l'esercizio delle deleghe, mentre in materia di smaltimento dei rifiuti, la legge regionale n. 6 del 1986 (modificata ed integrata dalla legge regionale n. 29 del 1988) pone a carico della regione le spese per l'esercizio di funzioni amministrative e di pianificazione delegate alle province e al circondario di Rimini.

Sempre con riguardo al risanamento ambientale la legge regionale n. 17 del 1983 (che richiama la legge regionale n. 39 del 1978, al fine di rifinanziarne gli specifici interventi) prevede la concessione di contributi agli enti locali (comuni e loro con-

sorzi) per opere e forniture necessarie alla campagna sperimentale di defosfatazione negli impianti di depurazione per la lotta alla eutrofizzazione sulla costa adriatica, nonché per interventi di movimentazione acque finalizzati alla depurazione nei bacini idrici più inquinati.

Con riguardo, poi, ad uno dei più essenziali servizi ad utenza generalizzata connesso coi problemi dell'ambiente, la legge regionale n. 37 del 1980 prevede la concessione di contributi in conto capitale a comuni e loro consorzi per la realizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti; la successiva legge regionale n. 6 del 1986, inoltre, al fine di incentivare l'adeguamento del sistema regionale di smaltimento dei rifiuti ai principi del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (attuazione delle direttive CEE n. 75/442 e n. 78/319), autorizza la concessione di contributi in capitale alle province, alle comunità montane e ai comuni.

Giova rilevare che l'art. 17 della legge regionale n. 29 del 1988, a parziale modifica della citata legge n. 6 del 1986, stabilisce che i contributi per interventi urgenti relativi all'adeguamento del sistema di smaltimento dei rifiuti possono essere approvati, da parte del consiglio regionale, anche in deroga alla norma di cui alla legge regionale n. 29 del 1985, per effetto

della quale l'erogazione dei finanziamenti viene di regola disposta sulla base degli stati di avanzamento delle opere, proporzionalmente all'ammontare delle spese di volta in volta liquidate.

Una certa attenzione merita pure la legge regionale n. 47 del 1976 che prevede contributi in capitale ai comuni per la realizzazione d'impianti di depurazione di acque reflue nei centri rivieraschi, ma oggetto di maggiore considerazione appare indubbiamente la normativa riguardante gli interventi per la protezione della natura.

Suscita un immediato interesse, a tale riguardo, la legge regionale n. 11 del 1988 che detta norme per la istituzione e la gestione di parchi regionali ed aree di riequilibrio ecologico, prevedendo interventi finanziari in favore dei cosiddetti enti di gestione (costituiti da consorzi tra province, comuni e comunità montane col compito di provvedere alla struttura organizzativa e tecnica per il funzionamento dei parchi) al fine della realizzazione di progetti finalizzati alla valorizzazione delle risorse ambientali, nonché per spese di redazione di piani territoriali.

La successiva legge regionale n. 27 del 1988, istitutiva dell'ente di gestione del parco regionale del delta del Po, prevede per il restauro ambientale dei territori interessati al parco,

interventi finanziari secondo criteri (ai quali si richiama) di cui alla citata legge regionale n. 11 del 1980.

Va infine fatta menzione dei contributi in capitale concessi dalla regione ai comuni rivieraschi del basso ferrarese per la sistemazione della rete viaria (legge regionale n. 10 del 1976 e legge regionale n. 26 del 1982).

Nel settore trasporti assume un prevalente interesse, ai fini della presente indagine, la normativa in materia idroviaria e portuale.

La legge regionale n. 11 del 1983 (modificativa della legge regionale n. 19 del 1976 nella parte in cui questa prevedeva contributi nella misura del 70% della spesa riconosciuta ammissibile) autorizza la regione a provvedere al finanziamento, per periodi annuali o poliennali, in favore dei comuni o loro consorzi, di opere, impianti o attrezzature nei porti comunali e nei porti ed approdi turistici e fluviali.

Per i porti comunali è da evidenziare anche la legge regionale n. 5 del 1975, già in precedenza citata in relazione ad altri settori di intervento, in base alla quale sono stati concessi contributi costanti trentacinquennali per l'esecuzione di opere portuali di interesse di enti locali.

La stessa legge merita attenzione anche sotto un altro profilo, essendo stati con la stessa concessi, in favore di enti locali, contributi trentacinquennali per l'esecuzione di opere stradali.

Al raggiungimento di tali finalità concorre anche la legge regionale n. 10 del 1983 che, modificando parzialmente la legge regionale n. 10 del 1976, autorizza, fino all'entrata in vigore del piano regionale integrato dei trasporti (legge regionale n. 45 del 1979, art. 3), la concessione di contributi alle province e loro consorzi e ai comuni per la costruzione e il miglioramento - negli ambiti di rispettiva competenza - di opere stradali.

Sempre in materia di viabilità la legge regionale n. 38 del 1980 autorizza, per il riequilibrio della fascia territoriale cispadana, la concessione di contributi in capitale a province e a comuni per l'acquisizione di aree necessarie alla realizzazione del sistema viario cispadano.

Risorse finanziarie regionali sono inoltre destinate, fino alla misura del 100%, ai comuni e alle province, per la sottoscrizione di azioni di società costituite al fine della realizzazione di due centri attrezzati per la movimentazione e lo smista-

mento di merci (legge regionale n. 27 del 1979, come modificata dalla legge regionale n. 51 del 1981).

Un contributo non obbligatorio è previsto, in materia di trasporti, dalla legge regionale n. 50 del 1981, secondo la quale la regione può finanziare studi e progettazioni inerenti a sistemi di trasporto su ferro, elaborati dagli enti locali.

Vale da ultimo ricordare che con legge regionale n. 25 del 1984 è stato istituito il FRIET (fondo regionale per le infrastrutture economiche e territoriali) per il finanziamento di progetti, presentati alla regione da enti locali (o da società con partecipazione dei medesimi), per vari interventi di interesse regionale (opere pubbliche rilevanti, infrastrutture turistiche, ecc.). Tale fondo straordinario, istituito con durata triennale, è stato rifinanziato con la recente legge regionale n. 17 del 1988.

3.2.3 Servizi sociali e tempo libero

Relativamente ai servizi sociali assume rilevanza innanzitutto la normativa sugli asili nido.

Per la legge regionale n. 17 del 1978, infatti, istitutiva di un fondo regionale per gli asili nido comunali alimentato da fon-

La procedura indicata dall'art. 7 della citata legge regionale n. 17 del 1978, preordinata all'ottenimento dei benefici, è modificata, quanto ai termini temporali di presentazione delle domande da parte degli enti interessati, dall'art. 52 della legge regionale n. 11 del 1981. La stessa legge regionale n. 17 del 1978, innovando alla legge regionale n. 14 del 1972, laddove il contributo in conto ammortamento mutui per il finanziamento della costruzione di asili nido veniva concesso per la durata di trent'anni nella misura costante annua del 6% della somma mutuata, limita ora la durata del contributo stesso ad anni venti e l'adone al 9% la misura annua costante.

Per la realizzazione delle finalità di cui alla legge regionale n. 30 del 1979 (potenziamento dei servizi di assistenza sociale per gli anziani) è prevista l'erogazione di somme ai comuni e loro associazioni per i servizi di assistenza domiciliare (assistenza sanitaria, cura della persona e governo della casa).

Contributi in conto capitale sono inoltre concessi per la trasformazione di case di riposo in case protette e per la nuova istituzione di queste ultime.

La legge regionale n. 2 del 1985, istitutiva di un fondo regionale per le spese di gestione dei servizi socio-assistenziali, prevede all'art. 41 finanziamenti correnti agli enti locali per assicurare la continuità degli interventi assistenziali, mentre all'art. 42 prevede la concessione ai comuni di contributi in conto capitale, fino alla concorrenza del 50% della spesa ritenuta ammissibile, per la costruzione o l'acquisto di strutture immobiliari, per incentivare l'attivazione, l'adeguamento e il potenziamento di strutture socio-assistenziali.

Per la promozione di forme di solidarietà e di tutela a favore di lavoratori emigrati ed immigrati e delle loro famiglie la legge regionale n. 52 del 1974, come più volte modificata ed integrata (leggi regionali n. 7 del 1980, n. 26 del 1980, art. 48 e n. 11 del 1981, art. 55), prevede la concessione di provvidenze ai comuni per attività di assistenza ai predetti lavoratori.

Tra le finalità di promozione sociale perseguite dalla regione Emilia-Romagna, si collocano lo sviluppo e la diffusione della cultura, la tutela del patrimonio storico ed artistico e la sua

valorizzazione.

La legge regionale 10 aprile 1986, n. 9, infatti, consente interventi finanziari regionali in favore degli enti locali, singoli o associati, per la realizzazione di manifestazioni culturali, anche di carattere celebrativo, mentre la legge regionale 27 dicembre 1983, n. 42, recante norme in materia di biblioteche ed archivi storici di enti locali o di interesse locale, istituisce il fondo unico regionale per la programmazione bibliotecaria, una delle cui destinazioni di intervento consiste nel trasferimento alle province ed al circondario di Rimini (che operano anche quali tramite per erogazioni ad altri soggetti) per la costituzione di un fondo finanziario provinciale in relazione all'espletamento delle funzioni di coordinamento e di programmazione dell'organizzazione bibliotecaria per i rispettivi ambiti territoriali.

Numerosi contributi, nel settore scuola e formazione professionale, la regione eroga a favore degli enti locali per le competenze inerenti al diritto allo studio, all'orientamento ed alla formazione professionale.

Fondamentale, a tale riguardo, è la legge regionale 24 luglio 1979, n. 19 (modificata ed integrata dalle leggi regionali n. 11 del 1981, n. 32 del 1983 e n. 10 del 1986), la quale disciplina

la programmazione e le deleghe di funzioni per la formazione delle professioni, prevedendo l'erogazione, da parte della regione, di contributi a favore degli enti locali territoriali (province, circondario di Rimini e comuni) per il raggiungimento delle finalità istituzionali di ciascun ente in materia di formazione professionale.

Molto articolata si presenta la normativa in relazione ai criteri ed alle modalità di erogazione dei contributi, anche in ragione della pluralità di soggetti interessati alle attività formative.

E' da evidenziare, con riguardo alla citata legge regionale 26 agosto 1983, n. 32 (art. 24), che sono previsti contributi, alle province ed ai comuni per l'acquisizione di aree edificabili, per l'acquisizione, la costruzione, il ripristino o la manutenzione di locali destinati alle attività di formazione professionale.

Vanno ancora menzionate le leggi regionali n. 39 del 1983 e n. 58 del 1980 che costituiscono il supporto normativo dei trasferimenti di fondi agli enti locali, rispettivamente, per l'aggiornamento degli operatori sanitari non medici e per la formazione degli operatori degli asili nido e la qualificazione dei

servizi rivolti all'infanzia.

Un'attenzione particolare viene rivolta dalla regione al miglioramento del diritto allo studio.

Assume, a tale riguardo, un ruolo di decisiva rilevanza la legge regionale 25 gennaio 1983, n. 6, che, per il raggiungimento della suddetta finalità, prevede contributi a favore dei comuni per la qualificazione del sistema scolastico e delle relative attività, anche in relazione all'inserimento di soggetti portatori di handicaps.

Sono, allo stesso scopo, previsti contributi in conto capitale per la realizzazione di interventi relativi a strutture ed attrezzature nell'ambito dell'organizzazione dei servizi collettivi.

Finanziamenti per attività corsuali per adulti sono, infine, assegnati alle province ed al circondario di Rimini.

Relativamente all'attuazione del diritto allo studio universitario, la legge regionale 31 gennaio 1983, n. 8 (successivamente modificata dalle leggi regionali n. 27 del 1983, n. 31 del 1983 e n. 51 del 1988), realizza un sistema integrato di interventi mediante il trasferimento ai comuni (sedi di Università e di Istituti Superiori) di somme per l'esercizio delle funzioni

amministrative delegate in materia (art. 24 della stessa legge).

Con riguardo all'edilizia scolastica la legge regionale 23 marzo 1984, n. 14 (modificativa della legge regionale n. 39 del 1980), stabilisce che, per far fronte ad improrogabili necessità di competenza dei comuni e delle province, la giunta regionale ha facoltà di finanziare, in tutto o in parte, l'esecuzione o il ripristino di opere scolastiche.

Va da ultimo evidenziata la legge regionale n. 30 del 1986 (che abroga la legge regionale n. 20 del 1979)), la quale prevede l'erogazione di contributi agli enti locali per la realizzazione, negli edifici scolastici, di attrezzature per attività sportive extrascolastiche.

La legislazione regionale, che nel settore del tempo libero assume rilievo ai presenti fini, ha come principali obiettivi la tutela della fauna selvatica e la caccia, oltreché la pesca e l'incremento della pescosità delle acque interne.

Relativamente all'attività venatoria ed alla protezione della fauna selvatica la legge regionale n. 20 del 1987, che ha abrogato le preesistenti leggi in materia, introducendo una regolamentazione nuova, stabilisce che la regione, per il raggiungimento delle finalità di ripristino e di miglioramento degli habitat

naturali, nonché per l'esercizio controllato dell'attività venatoria, predispone piani faunistici annuali e poliennali con i quali vengono stabiliti, tra l'altro, i criteri e le modalità di finanziamento delle funzioni delegate alle province e ai comuni.

Con la legge regionale n. 41 del 1976 viene inoltre delegata alle province l'applicazione di sanzioni pecuniarie nella materia della caccia e della pesca, e i fondi raccolti vengono destinati ad opere di tutela dell'ambiente e di sviluppo ittico e faunistico, nonché alla copertura degli oneri di cui alla delega.

Quanto alla pesca è di rilievo la legge regionale n. 25 del 1979, la quale concede contributi agli enti locali per vari interventi nel settore pesca, oltreché alle province, per l'esercizio delle funzioni delegate.

Va segnalata infine la legge regionale n. 30 del 1986 (modificata dalla legge regionale n. 22 del 1987) la quale concede agli enti locali, per la promozione della pratica sportiva e delle attività ricreative, contributi correnti (da determinarsi annualmente con la legge di bilancio) e in conto capitale (di volta in volta specificamente autorizzati a seconda delle necessità).

3.3 Sintesi comparativa della legislazione dell'Emilia-Romagna con quella della Puglia

Venendo ora all'indagine comparativa di cui si è innanzi detto e che, in aderenza al piano delle rilevazioni, vuole qui limitarsi ad alcuni aspetti essenziali della disciplina dei trasferimenti, occorre osservare, innanzitutto, che la normativa, sia dell'una che dell'altra regione, appare tendenzialmente informata, in relazione agli interventi da finanziare, ad una logica programmatica (talora da ricercarsi in procedure interattive fra programmazione a livello regionale e subregionale) non del tutto idonea, peraltro, - attesi anche gli ostacoli che la programmazione incontra in sede operativa - a dare compiuta soluzione alle non poche difficoltà connesse all'esigenza di razionalizzare la spesa pubblica regionale per trasferimenti secondo equi criteri territoriali e settoriali.

Ciò è forse con più evidenza testimoniato dalla Puglia che, a differenza dell'Emilia-Romagna (dotata di maggiore iniziativa e di una superiore capacità progettuale), presenta, come quasi tutte le regioni meridionali, una relativa capacità programmatica.

Per rendere conto di alcuni peculiari aspetti della disciplina del fenomeno dei trasferimenti e dei fattori che ne influenzano l'erogazione con riflessi, talora, sull'aspetto qualitativo

degli interventi, interessa qui mettere in evidenza, oltre ad alcune finalità perseguite dal legislatore con l'utilizzo delle risorse trasferite, quali siano i parametri oggettivi che la normativa pone di volta in volta a base della ripartizione dei fondi, gli eventuali vincoli di destinazione dei trasferimenti, la problematica dei controlli sulla gestione degli interventi.

Al riguardo, è nel riferimento all'area dei servizi sociali e, marginalmente, a quelle delle attività produttive e dell'assetto del territorio, che può individuarsi una base alquanto indicativa delle questioni che involgono il sistema dei trasferimenti regionali.

Una prima osservazione può farsi in merito alla disciplina dettata dalla legge regionale n. 49 del 1981 per la realizzazione ed il potenziamento dei servizi di assistenza sociale a favore delle persone anziane. La citata legge - che, relativamente agli interventi già di competenza regionale, prevede il riparto, tra tutti i comuni, del 70% delle disponibilità finanziarie secondo parametri correlati a costi oggettivi di gestione (popolazione residente; incidenza, su questa, della popolazione anziana; numero dei cittadini con basso reddito) - individua genericamente gli interventi che possono essere finanziati dalla regione con il

restante 30% della disponibilità annuale di bilancio in tutte quelle "forme di intervento che i comuni intendano realizzare, trasformare o adeguare" (art. 23). A fronte di tali obiettivi, però, la legge non rende espliciti i criteri in base ai quali il piano di finanziamento viene elaborato dalla giunta prima di essere sottoposto alla competente e definitiva approvazione del consiglio regionale, mentre, ai fini dell'assegnazione dei fondi per "progetti sperimentali" nel settore (per i quali è previsto un apposito fondo permanente nel quale confluiscono le somme assegnate e non investite dagli enti), indica come criterio preferenziale quello del finanziamento dei servizi di cui i comuni richiedenti siano completamente sprovvisti.

Parallelamente, la legge regionale Emilia-Romagna n. 30 del 1979 prevede la concessione di contributi per concorrere nelle spese di istituzione e funzionamento dei servizi di assistenza domiciliare o per la istituzione di case protette. In essa i criteri di riparto dei contributi -- che non possono comunque superare il 70% della spesa ammessa -- "devono favorire le zone carenti dei servizi in rapporto alla popolazione anziana residente".

Anche in questo caso, dunque, la definizione dei parametri da adottare in concreto per il riparto viene praticamente rimessa

all'operato discrezionale dei competenti organi regionali ai quali è demandato il compito di valutare, in sede di predisposizione e di approvazione del piano, la validità delle singole richieste degli enti, sulla scorta della documentazione che le correda.

Un breve cenno merita anche la normativa sugli asili-nido e sul diritto allo studio.

Al riguardo, occorre segnalare, che, per effetto della legge regionale Emilia-Romagna n. 17 del 1978, i criteri per la concessione dei contributi (correnti e in capitale, rispettivamente per la gestione e per la costruzione degli asili-nido comunali) privilegiano, quanto alle spese di gestione, indicatori di efficienza - sostanzialmente riferiti, oltre che al prodotto del servizio prestato (con riguardo, ad esempio, ai "posti-bambino"), anche alle differenze qualitative dello stesso (in relazione, ad esempio, agli "effettivi mezzi di funzionamento del servizio") - e, quanto alle spese in conto capitale, indici che non sono direttamente desumibili dal testo legislativo, ma che - dal dato sistematico - possono ragionevolmente ritenersi orientati verso logiche di equità; di portata più generica, invece, in special modo per i contributi di funzionamento ("effettivo costo di gestione e di manutenzione degli asili-nido funzionanti nell'anno", "condi-

zioni socio-economiche locali") sono i parametri di cui deve tener conto la giunta regionale pugliese nella determinazione della misura dei finanziamenti (legge regionale n. 62 del 1979 Puglia).

Quanto ai trasferimenti destinati a garantire il diritto allo studio, va osservato che la legge regionale Puglia n. 42 del 1980 (modificata ed integrata della legge regionale n. 43 del 1980) giunge all'individuazione degli interventi da finanziare mediante un'articolata procedura di coordinamento tra programmazione a livello regionale ed infraregionale.

Il piano regionale per l'attuazione del diritto allo studio, infatti, viene elaborato dalla giunta regionale sulla base dei piani di intervento predisposti da ciascun comune e tenendo conto dei programmi dei distretti scolastici, a loro volta elaborati sulla scorta degli indirizzi della regione.

Sicché, può ritenersi che in Puglia (come pure in Emilia, rispetto alla quale valgono, sul punto, analoghe considerazioni - cfr. legge regionale n. 6 del 1983) il legislatore si è proposto di raggiungere gli obiettivi programmatici, nel settore, facendo, tra l'altro, ricorso ad un meccanismo di riparto tendente ad assicurare una distribuzione delle risorse tra i singoli governi subregionali, secondo le differenti esigenze locali.

Un approccio ulteriore ai diversi contenuti paradigmatici delle procedure di erogazione in argomento consente di coglierne un aspetto - anch'esso di un certo interesse - che in particolare emerge dalla normativa che prevede interventi in favore degli emigrati e delle loro famiglie.

In proposito sembra opportuno evidenziare che, sia in Emilia-Romagna che in Puglia, nei procedimenti preordinati alla concessione dei relativi finanziamenti regionali si inserisce l'attività propositiva e/o consultiva di un organo, il comitato per l'emigrazione e l'immigrazione, istituzionalmente competente a pronunciarsi su varie questioni, non ultima proprio quella attinente ai criteri da porre a base dell'erogazione dei contributi o delle sovvenzioni. Sicché, il momento decisionale, in sede di ripartizione dei mezzi finanziari, si arricchisce delle risultanze istruttorie di un organo qualificato, per la sua stessa composizione eterogenea, all'elaborazione di indicatori potenzialmente idonei ad eliminare eventuali tendenze distorsive.

Procedure di tipo analogo a quella ora descritta ricorrono con frequenza nella legislazione regionale; solo per un altro esempio, si può fare riferimento alla disciplina degli interventi nel campo dello sport la quale, in entrambe le regioni, prevede

un comitato tecnico con competenze consultive. Ma la notazione che, ai presenti fini, può assumere un certo rilievo riguarda la valutazione dell'ammissibilità dei progetti da finanziare operata da un apposito nucleo costituito, presso il competente assessorato della regione Emilia-Romagna, da esperti esterni e da collaboratori regionali col compito di stabilire, secondo l'analisi costi-benefici, un ordine di priorità dei finanziamenti, tenendo conto degli obiettivi del piano regionale di sviluppo (cfr. legge regionale n. 30 del 1986 che rinvia, quanto agli aspetti procedurali, alla legge regionale n. 29 del 1985). Così, accanto alle tradizionali procedure di riparto si osserva, sul piano normativo, la tendenza ad estendere alla spesa regionale metodologie di analisi che si contrappongono alla mera discrezionalità politica. Giova soggiungere che questo, della costituzione di uno staff di funzionari ed esperti per la valutazione della spesa regionale, non è un fatto privo di precedenti in Emilia, né del tutto sconosciuto in Puglia (cfr. legge regionale n. 7 del 1987 e successive modifiche).

Già, infatti, con il FRIET istituito con legge regionale n. 25 del 1984 (che, a differenza della citata legge regionale n. 29 del 1985, prevedeva una dotazione straordinaria per la rea-

lizzazione di specifici investimenti di preminente interesse regionale) la valutazione e la selezione dei progetti presentati dagli enti locali veniva effettuata secondo metodologie quantitative che, però, a quel che se ne sa, non trovarono costante applicazione per insorte difficoltà tecniche.

Le osservazioni che precedono aprono appena uno spiraglio su una molteplicità di problematiche relative all'assetto dei rapporti finanziari tra regione ed enti territoriali.

Pur senza addentrarsi in una puntuale disamina di esse, un accenno richiede il tema dei controlli, che può mettersi in correlazione con l'altro relativo ai vincoli che vengono spesso imposti alla destinazione e all'utilizzazione delle risorse trasferite, al fine di garantirne un certo livello di economicità e di efficienza.

Ora, sulla natura vincolata dei trasferimenti che vengono assegnati secondo un modulo di riparto approvato dai competenti organi regionali, per specifiche finalità, non sembra di dover indugiare; né occorre soffermarsi sulla natura, anch'essa vincolata, dei trasferimenti destinati a sostenere oneri di ammortamento di mutui contratti dagli enti locali con la Cassa depositi e prestiti, ovvero destinati ad interventi specifici in attuazio-

ne di politiche di interesse regionale; si è visto, ad esempio, il caso del FRIET (recentemente riattivato con legge regionale n. 17 del 1988).

Deve piuttosto sottolinearsi il fermo intendimento del legislatore di impedire la violazione del vincolo di destinazione dei trasferimenti soprattutto attraverso varie forme di controllo.

La questione è di grande rilievo nel sistema dei rapporti regioni-autonomie locali e meriterebbe di essere adeguatamente approfondita mediante un'opportuna verifica delle concrete modalità di attuazione dei controlli e della loro reale (e potenziale) incidenza correttiva sulla gestione delle risorse trasferite.

E' comunque, a tale riguardo, da precisare che alcune volte, come nel settore del diritto allo studio, è previsto l'esercizio del potere di vigilanza della regione sugli atti relativi all'utilizzazione dei fondi assegnati; in altri casi, invece, (come, per esempio, nel finanziamento di opere infrastrutturali di interesse pubblico - cfr. citata legge regionale n. 29 del 1985) le stesse informazioni tecniche che il progetto deve fornire per essere ammesso a finanziamento possono riguardarsi come un tentativo della regione di valutare la funzionalità degli interventi.

Non mancano, nella legislazione, altre forme di controllo

come quella sulla quale pone in particolare l'accento la citata legge regionale Puglia n. 32 del 1985, per effetto della quale, la giunta regionale, qualora accerti - in sede di verifica delle opere sovvenzionate - una spesa inferiore a quella ammessa a contributo ovvero constati più gravi irregolarità, può rispettivamente ridurre o revocare il contributo stesso. Previsioni analoghe sono numerose e contemplano anche le modalità di reimpiego dei finanziamenti oggetto di revoca.

Alla luce delle considerazioni svolte, può conclusivamente ritenersi che il momento di ripartizione dei mezzi finanziari costituisce il punto nodale di un sistema di trasferimenti.

In Emilia e in Puglia, come si è rapidamente illustrato con qualche esempio, vengono adottati indicatori talora più o meno simili, altre volte diversi (o più dettagliati) in ragione delle disparità socio-economiche che caratterizzano le due regioni rispetto ai cui ambiti territoriali lo stesso indicatore potrebbe rappresentare, com'è del resto intuitivo, realtà diverse.

In linea di principio devono farsi due considerazioni: da una parte ogni sistema che includa molti indicatori presenta indubbe difficoltà pratiche per l'aggiornamento dei dati di base e rende conseguentemente incerta, per gli amministratori degli enti loca-

li, l'entità delle disponibilità finanziarie per ogni esercizio; dall'altra parte una più generica formulazione dei parametri oggettivi per il riparto non è priva di inconvenienti in quanto lascia all'operatore regionale un ampio margine di discrezionalità nell'individuazione dell'interesse pubblico e dei modi per conseguirlo.

Un meditato giudizio, tuttavia, sulla maggiore o minore idoneità di taluni indicatori a realizzare in maniera ottimale la ripartizione dei fondi tra gli enti locali non può ovviamente prescindere da specifiche indagini che andrebbero opportunamente effettuate su scala regionale.

4. Adempimento all'obbligo di presentazione dei conti

4.1 Generalità

Confrontando i dati sull'adempimento all'obbligo di presentazione dei conti relativo all'esercizio finanziario 1988 con quelli relativi ai due esercizi precedenti, si rileva la tendenza verso un adempimento minore o comunque meno tempestivo.

Come già negli anni precedenti le rilevazioni sono state ef-

fettuate a tre scadenze: al 15 gennaio del secondo anno successivo a quello cui il conto consuntivo si riferisce, a fine aprile e a fine giugno dell'anno medesimo; in conclusione a oltre 12 mesi, a 16 e a 18 mesi dalla chiusura dell'esercizio, cioè a scadenze che sono ampiamente distanti da quella entro la quale il conto consuntivo deve essere deliberato e comunque utili affinché, da parte della Corte dei conti, si provveda all'esercizio delle proprie funzioni di esame (in realtà, l'ultima scadenza, quella di fine giugno è utile più teoricamente che in pratica).

I dati complessivi che si riferiscono alla presentazione dei consuntivi 1988, confrontati con quelli del 1987 e 1986, sono i seguenti:

CONTI CONSUNTIVI PERVENUTI

Esercizio 1986

al 15.1.1988	392	30%
al 30.4.1988	1.028	78%
al 30.6.1988	1.130	85%

Esercizio 1987

al 15.1.1989	535	40%
al 30.4.1989	1.018	78%
al 30.6.1989	1.055	80%

Esercizio 1988

al 15.1.1990	486	37%
al 30.4.1990	896	68%
al 30.6.1990	974	74%

Per il 1986 si era raggiunto il massimo adempimento all'obbligo di presentazione dei conti consuntivi tanto da far presumere in prima approssimazione che solo l'area degli enti locali in condizioni definibili "patologiche" non fosse ancora adempiente alla scadenza ultima. Ma già per il 1987 e più marcatamente per il 1988 il comportamento degli enti diviene regressivo in misura che non è di poco conto.

Non sembra che ci siano stati in questo periodo fattori esterni, per esempio d'ordine legislativo, tali da incidere negativamente sui tempi di approvazione, e quindi di presentazione, dei conti consuntivi. Pertanto il fatto va ben rimarcato.

4.2 Enti inadempienti

Considerando più in dettaglio i dati sull'adempimento è da rilevare che al 30 giugno 1990 cinque amministrazioni provinciali (Trieste, Frosinone, Isernia, Avellino e Salerno) non hanno ancora presentato i propri conti per il 1988, mentre alla stessa

scadenza del 1989 tutte le novantadue province avevano adempiuto all'obbligo.

Per quanto riguarda i comuni risultano ancora non pervenuti, al 30 giugno 1990, i conti consuntivi 1988 di trecentoquarantatre comuni così ripartiti per regione:

Piemonte	5 (su 76)
Lombardia	25 (su 187)
Veneto	18 (su 116)
Friuli-Venezia Giulia	3 (su 27)
Liguria	6 (su 30)
Emilia-Romagna	3 (su 88)
Toscana	15 (su 93)
Lazio	38 (su 63)
Umbria	6 (su 19)
Marche	2 (su 34)
Abruzzo	11 (su 26)
Campania	57 (su 122)
Puglia	45 (su 119)
Basilicata	3 (su 14)
Calabria	24 (su 41)
Sicilia	63 (su 127)
Sardegna	19 (su 32)

Risultano adempienti tutti i comuni della Valle d'Aosta (1), del Trentino Alto-Adige (11) e del Molise (4).

E' da segnalare che risultano inadempienti più della metà dei comuni del Lazio, della Calabria e della Sardegna. In confronto all'adempimento relativo al 1987, si rileva un maggior numero di comuni inadempienti, oltre che nelle tre regioni segnalate, anche

in Toscana (+10), in Puglia (+12), in Sicilia (+19).

4.2.1 Enti integralmente inadempienti

In ordine alla presentazione del conto consuntivo relativo al 1988 entro la data del 30 giugno 1990, risultano integralmente inadempienti i seguenti enti, ripartiti per regione:

PIEMONTE

Alessandria, Valenza (AL), Asti, Chieri (TO), Grugliasco (TO).

LOMBARDIA

Alzano Lombardo (BG), Clusone (BG), Costa Volpino (BG), Nembro (BG), Seriate (BG), Gardone Val Trompia (BS), Lonato (BS), Sarezzo (BS), Mariano Comense (CO), Castelleone (CR), Soresina (CR), Mantova, Agrate Brianza (MI), Besana in Brianza (MI), Biassono (MI), Carate Brianza (MI), Cassina dé Pecchi (MI), Cerro Maggiore (MI), Cornaredo (MI), Novate Milanese (MI), Paderno Dugnano (MI), Pieve Emanuele (MI), Sant'Angelo Lodigiano (MI), Senago (MI), Gallarate (VA).

VENETO

Cortina d'Ampezzo (BL), Conselve (PD), Trebaseleghe (PD), Badia

Polesine (RO), Porto Tolle (RO), Roncade (TV), San Biagio di Cal-
lalta (TV), Camponogara (VE), Martellago (VE), Mira (VE), Mirano
(VE), Musile di Piave (VE), Santa Maria di Sala (VE), Legnago
(VR), San Martino Buon Albergo (VR), Cassola (VI), Montecchio
Maggiore (VI), Torri di Quartesolo (VI).

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Aviano (PN), Sacile (PN), San Vito al Tagliamento (PN), Provincia
di Trieste.

LIGURIA

Lavagna (GE), Bordighera (IM), Ventimiglia (IM), Albisola Supe-
riore (SV), Savona, Varazze (SV).

EMILIA-ROMAGNA

Castelmaggiore (BO), Forlimpopoli (FO), Castel S. Giovanni (PC).

TOSCANA

Arezzo, Monte Argentario (GR), Orbetello (GR), Bagni di Lucca
(LU), Forte dei Marmi (LU), Lucca, Carrara (MS), Fivizzano (MS),
Pontremoli (MS), Cascina (PI), Ponsacco (PI), Pontedera (PI),
Pescia (PT), Chiusi (SI), Montepulciano (SI).

LAZIO

Provincia di Frosinone, Alatri (FR), Cassino (FR), Frosinone, Isola del Liri (FR), Pontecorvo (FR), Sora (FR), Cisterna di Latina (LT), Cori (LT), Fondi (LT), Gaeta (LT), Latina, Minturno (LT), Pontinia (LT), Terracina (LT), Fara in Sabina (RI), Anzio (RM), Ardea (RM), Ariccia (RM), Artena (RM), Bracciano (RM), Cerveteri (RM), Ciampino (RM), Colleferro (RM), Guidonia Montecelio (RM), Marino (RM), Mentana (RM), Monterotondo (RM), Nettuno (RM), Pomezia (RM), Rocca di Papa (RM), Santa Marinella (RM), Segni (RM), Subiaco (RM), Tivoli (RM), Valmontone (RM), Zagarolo (RM), Civita Castellana (VT), Vetralla (VT).

UMBRIA

Assisi (PG), Castiglione del Lago (PG), Città di Castello (PG), Corciano (PG), Foligno (PG), Amelia (TR).

MARCHE

Loreto (AN), Grottammare (AP).

ABRUZZO

Francavilla a Mare (CH), Celano (AQ), Città di Sant'Angelo (PE), Penne (PE), Spoltore (PE), Alba Adriatica (TE), Atri (TE), Giulianova (TE), Martinsicuro (TE), Montorio al Vomano (TE), Silvi

(TE).

MOLISE

Provincia di Isernia.

CAMPANIA

Provincia di Avellino, Atripalda (AV), Avellino, Cervinara (AV),
Montella (AV), Montorio Inferiore (AV), Sant'Agata de' Goti (BN),
Aversa (CE), Capua (CE), Carinola (CE), Casal di Principe (CE),
Caserta, Frignano (CE), Lusciano (CE), Macerata Campania (CE),
Orta di Atella (CE), Parete (CE), San Cipriano d'Aversa (CE), San
Felice a Cancelli (CE), San Marcellino (CE), San Nicola la Strada
(CE), Santa Maria a Vico (CE), Santa Maria Capua Vetere (CE),
Sant'Arpino (CE), Sessa Aurunca (CE), Trentola-Ducenta (CE), Vil-
la Literno (CE), Afragola (NA), Cardito (NA), Casandrino (NA),
Castellammare di Stabia (NA), Cicciano (NA), Ercolano (NA), Forio
(NA), Frattamaggiore (NA), Gragnano (NA), Melito di Napoli (NA),
Monte di Procida (NA), Nola (NA), Portici (NA), Quarto (NA), San-
ta Maria la Carità (NA), Sant'Antimo (NA), Sant'Antonio Abate
(NA), Saviano (NA), Trecase (NA), Provincia di Salerno, Agropoli
(SA), Battipaglia (SA), Capaccio (SA), Castel San Giorgio (SA),
Fisciano (SA), Montecorvino Rovella (SA), Nocera Inferiore (SA),

Pagani (SA), Pontecagnano Faiano (SA), San Marzano sul Sarno (SA), Sarno (SA), Scafati (SA).

PUGLIA

Alberobello (BA), Castellana Grotte (BA), Gravina in Puglia (BA), Grumo Appula (BA), Minervino Murge (BA), Mola di Bari (BA), Palo del Colle (BA), Polignano a Mare (BA), Ruvo di Puglia (BA), Turi (BA), Ceglie Messapico (BR), Latiano (BR), Oria (BR), Apricena (FG), Cagnano Varano (FG), Lucera (FG), Manfredonia (FG), Monte Sant'Angelo (FG), San Ferdinando di Puglia (FG), San Marco in Lamis (FG), Sannicandro Garganico (FG), Trinitapoli (FG), Vico del Gargano (FG), Campi Salentina (LE), Carmiano (LE), Casarano (LE), Gallipoli (LE), Lecce, Lizzanello (LE), Martano (LE), Matino (LE), Monteroni di Lecce (LE), Novoli (LE), Parabita (LE), Ruffano (LE), Squinzano (LE), Surbo (LE), Ugento (LE), Veglie (LE), Castellaneta (TA), Ginosola (TA), Laterza (TA), Martina Franca (TA), San Marzano di San Giuseppe (TA), Taranto.

BASILICATA

Bernalda (MT), Montalbano Jonico (MT), Montescaglioso (MT).

CALABRIA

Cirò Marina (CZ), Crotone (CZ), Cutro (CZ), Filadelfia (CZ), Iso-

la di Capo Rizzuto (CZ), Lamezia Terme (CZ), Mesoraca (CZ), Peti-
lia Policastro (CZ), Pizzo (CZ), Soverato (CZ), Vibo Valentia
(CZ), Acri (CS), Amantea (CS), Cassano allo Ionio (CS), Cetraro
(CS), Corigliano Calabro (CS), Luzzi (CS), Montalto Uffugo (CS),
Rossano (CS), San Giovanni in Fiore (CS), Locri (RC), Rosarno
(RC), Taurianova (RC), Villa San Giovanni (RC).

SICILIA

Casteltermini (AG), Favara (AG), Naro (AG), Palma di Montechiaro
(AG), Porto Empedocle (AG), Racalmuto (AG), Raffadali (AG), Rava-
nusa (AG), Ribera (AG), San Giovanni Gemeni (AG), Sciacca (AG),
Caltanissetta, Gela (CL), Santa Caterina Villarmosa (CL), Acireale
(CT), Adrano (CT), Belpasso (CT), Biancavilla (CT), Bronte (CT),
Caltagirone (CT), Catania, Giarre (CT), Gravina di Catania (CT),
Mirabella Imbaccari (CT), Palagonia (CT), Paternò (CT), Riposto
(CT), San Giovanni La Punta (CT), San Gregorio di Catania (CT),
Sant'Agata li Battiati (CT), Scordia (CT), Vizzini (CT), Barra-
franca (EN), Leonforte (EN), Nicosia (EN), Piazza Armerina (EN),
Pietraperzia (EN), Giardini-Naxos (ME), Patti (ME), Taormina
(ME), Caccamo (PA), Cefalù (PA), Cinisi (PA), Corleone (PA), Gan-
gi (PA), Monreale (PA), Palermo, San Giuseppe Jato (PA), Terrasi-
ni (PA), Modica (RG), Scicli (RG), Vittoria (RG), Augusta (SR),

Francofonte (SR), Noto (SR), Pachino (SR), Palazzolo Acreide (SR), Priolo Gargallo (SR), Sortino (SR), Castelvetro (TP), Erice (TP), Partanna (TP), Salemi (TP).

SARDEGNA

Capoterra (CA), Carbonia (CA), Quartu Sant'Elena (CA), Sanluri (CA), Sant'Antioco (CA), Selargius (CA), Serramanna (CA), Sestu (CA), Villacidro (CA), Bosa (NU), Macomer (NU), Siniscola (NU), Cabras (OR), Terralba (OR), Ittiri (SS), La Maddalena (SS), Olbia (SS), Sassari, Sorso (SS).

4.2.2 Enti che hanno prodotto documentazione sostitutiva provvisoria

Risulta che hanno presentato il conto consuntivo deliberato dal consiglio provinciale o comunale, ma non ancora favorevolmente esaminato dall'organo regionale di controllo, i seguenti enti, ripartiti per regione:

PIEMONTE

Avigliana (TO), Borgaro Torinese (TO), Castellamonte (TO), Gassinno Torinese (TO), Piossasco (TO), Biella (VC), Cossato (VC), Santhià (VC), Trino (VC), Vercelli, Vigliano Biellese (VC).

LOMBARDIA

Carpenedolo (BS), Cazzago San Martino (BS), Rovato (BS), Salò (BS), Travagliato (BS), Abbiategrasso (MI), Arcore (MI), Bollate (MI), Bresso (MI), Casalpusterlengo (MI), Cesate (MI), Cormano (MI), Giussano (MI), Gorgonzola (MI), Inzago (MI), Lainate (MI), Legnano (MI), Magenta (MI), Milano, Monza (MI), Peschiera Borromeo (MI), Rescaldina (MI), San Giuliano Milanese (MI), Stradella (PV), Provincia di Varese, Induno Olona (VA), Malnate (VA), Saronno (VA).

TRENTINO-ALTO ADIGE

Appiano (BZ), Riva del Garda (TN).

VENETO

Abano Terme (PD), Cadoneghe (PD), Montegrotto Terme (PD), Taglio di Po (RO), Carbonera (TV), Montebelluna (TV), Veduggio (TV), Provincia di Venezia, Marcon (VE), Noale (VE), Salzano (VE), Scorzè (VE), Negrar (VR), Thiene (VI).

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Fontanafredda (PN), Porcia (PN).

LIGURIA

Provincia di Imperia, Imperia, Sarzana (SP).

EMILIA-ROMAGNA

Pianoro (BO), Copparo (FE), Meldola (FO), Finale Emilia (MO),
Pavullo nel Frignano (MO), Brisighella (RA), Casalgrande (RE).

TOSCANA

Provincia di Arezzo, Bucine (AR), San Giovanni Valdarno (AR),
Provincia di Firenze, Barberino di Mugello (FI), Calenzano (FI),
Certaldo (FI), Fiesole (FI), Montelupo Fiorentino (FI), Montemur-
lo (FI), Scandicci (FI), Sesto Fiorentino (FI), Provincia di
Grosseto, Follonica (GR), Roccastrada (GR), Pisa, Provincia di
Siena, Sinalunga (SI).

LAZIO

Boville Ernica (FR), Ceccano (FR), Ferentino (FR), Veroli (FR),
Provincia di Latina, Formia (LT), Priverno (LT), Sabaudia (LT),
Sezze (LT), Albano Laziale (RM), Civitavecchia (RM), Frascati
(RM), Genzano di Roma (RM), Provincia di Viterbo.

UMBRIA

Gualdo Tadino (PG), Gubbio (PG), Provincia di Terni.

MARCHE

Osimo (AN), S. Elpidio a Mare (AP), Corridonia (MC), Potenza Picena (MC), Mondolfo (PS), Urbino (PS).

ABRUZZO

Provincia di Chieti, Ortona (CH), Avezzano (AQ), L'Aquila, Sulmona (AQ), Roseto degli Abruzzi (TE).

CAMPANIA

Mirabella Eclano (AV), Benevento, Provincia di Caserta, Piedimonte Matese (CE), Teano (CE), Boscotrecase (NA), Fratta Minore (NA), Massa Lubrense (NA), Napoli, Ottaviano (NA), Palma Campania (NA), Piano di Sorrento (NA), Pollena Trocchia (NA), Pompei (NA), Pozzuoli (NA), Procida (NA), Qualiano (NA), Sorrento (NA), Torre Annunziata (NA), Torre del Greco (NA), Volla (NA), Angri (SA), Baronissi (SA), Salerno, Vietri sul Mare (SA).

PUGLIA

Adelfia (BA), Bitonto (BA), Noicattaro (BA), Terlizzi (BA), Provincia di Brindisi, Carovigno (BR), Cisternino (BR), Erchie (BR), Ostuni (BR), Margherita di Savoia (FG), Vieste (FG), Copertino (LE), Nardò (LE), Taviano (LE), Tricase (LE), Provincia di Taranto, Grottaglie (TA), Massafra (TA).

BASILICATA

Avigliano (PZ).

CALABRIA

Bisignano (CS), Siderno (RC).

SICILIA

Provincia di Agrigento, Aragona (AG), Campobello di Licata (AG), Grotte (AG), Licata (AG), Menfi (AG), Provincia di Caltanissetta, Mazzarino (CL), Mussomeli (CL), Riesi (CL), Provincia di Catania, Grammichele (CT), Mascalucia (CT), Enna, Tortorici (ME), Bagheria (PA), Castelbuono (PA), Partinico (PA), Comiso (RG), Carlentini (SR), Lentini (SR), Alcamo (TP), Campobello di Mazara (TP), Castellammare del Golfo (TP), Valderice (TP).

SARDEGNA

Assemini (CA), Iglesias (CA), Porto Torres (SS).

Hanno presentato lo schema di conto consuntivo deliberato dalla giunta provinciale o comunale i seguenti enti:

PIEMONTE

Acqui Terme (AL)

LOMBARDIA

Arluno (MI), Codogno (MI), Garbagnate Milanese (MI), Mortara (PV), Samarate (VA)

VENETO

Conegliano (TV), Spinea (VE)

LAZIO

Viterbo

MARCHE

Macerata

CAMPANIA

Maddaloni (CE) Vico Equense (NA)

PUGLIA

Triggiano (BA), San Pietro Vernotico (BR), Torremaggiore (FG),
Leverano (LE), Racale (LE), Lizzano (TA), San Giorgio Jonico (TA), Sava (TA)

BASILICATA

Venosa (PZ)

CALABRIA

Provincia di Reggio Calabria

SICILIA

Agrigento, Canicatti (AG), Niscemi (CL), Militello in Val Catania
(CT), Ragusa

SARDEGNA

Sinnai (CA)

Hanno presentato lo schema di conto consuntivo predisposto
dagli uffici per l'esame della giunta, i seguenti enti:

LOMBARDIA

Chiari (BS), Desio (MI), Vigevano (PV)

VENETO

Peschiera del Garda (VR)

TOSCANA

Barga (LU), Viareggio (LU)

UMBRIA

Marsciano (PG), Terni

MARCHE

Ascoli Piceno, Porto San Giorgio (AP)

ABRUZZO

Pescara

MOLISE

Isernia

CAMPANIA

Marcianise (CE), Provincia di Napoli, Terzigno (NA), Villaricca (NA), Cava de' Tirreni (SA)

PUGLIA

Cerignola (FG), Cutrofiano (LE)

CALABRIA

Cariati (CS), Castrovillari (CS), Paola (CS), Caulonia (RC)

SICILIA

Carini (PA), Floridia (SR)

SARDEGNA

San Gavino Monreale (CA)

Hanno presentato il conto reso dai tesorieri, i seguenti enti:

TOSCANA

Montignoso (MS)

ABRUZZO

Chieti

CAMPANIA

Ariano Irpino (AV), Eboli (SA)

5. Conclusioni

La presente relazione viene deliberata e trasmessa alle Camere qualche tempo dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento

delle autonomie locali disegnato dalla legge n. 142 già innanzi citata, cioè nel momento in cui sta prendendo avvio, attraverso l'applicazione della legge, un importante processo di modificazione di strutture e comportamenti degli enti locali.

Il processo legislativo, lungo e non facile, che ha portato all'approvazione della legge dà ora luogo ad un altro processo, ugualmente impegnativo ed importante, per l'attuazione del nuovo ordinamento sul piano delle norme secondarie e su quello, alla fine decisivo, della pratica e del diritto vivente.

Di tale processo la Sezione verrà ad essere un importante osservatorio, si vorrebbe anzi dire uno dei naturali "testimoni" istituzionali, nonché, per quanto di competenza, l'organo naturalmente chiamato a contribuire ad una attuazione tempestiva ed adeguata.

In questa prospettiva, l'esercizio delle attribuzioni della Sezione enti locali negli otto anni appena trascorsi, costituisce adeguata premessa.

Nel piano delle rilevazioni approvato lo scorso anno (adunanze del 9 giugno e 21 luglio 1989) la Sezione ha già avuto modo di richiamare e sottolineare, anche sulla scorta di alcune sentenze della Corte Costituzionale, quale sia la sua funzione costitutiva

e con quali modalità essa venga esercitata.

In tale occasione è stato ricordato che è funzione essenziale della Sezione "raccogliere - a mezzo dell'esame dei conti e dei documenti e notizie in vario modo acquisiti - elementi conoscitivi e di giudizio e di fornire ragionate sintesi al Parlamento in ordine al complesso delle autonomie territoriali e, particolarmente, in ordine all'andamento delle relative gestioni sia in termini finanziari sia, più ampiamente, in termini economici e di buon andamento".

L'acquisizione dei dati conoscitivi e degli elementi di giudizio, per quanto possibile completa e tempestiva, "deve avvenire" con la collaborazione non soltanto delle amministrazioni dello Stato, ma anche, e soprattutto, degli enti territoriali medesimi "di modo che i risultati ne conseguano al massimo connotati di certezza e approfondimento".

L'esame dei singoli conti e delle singole gestioni deve essere riguardato come il principale processo acquisitivo di dati ed elementi ma non come l'unico, "riscontrandosi la possibilità di utilizzare anche apporti provenienti da amministrazioni ed enti diversi da quelli direttamente interessati".

La messa a punto dei compiti fondamentali della Sezione, così

come questi direttamente discendono dalla norma istitutiva del 1982, ormai passata al vaglio del "giudice delle leggi", fa ben intendere il ruolo che essa verrà naturalmente a svolgere nella fase di passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento delle autonomie locali.

Certamente tale ruolo potrà essere giocato al meglio solo se, sul piano operativo, la Sezione potrà disporre di un moderno sistema informativo, supportato adeguatamente di tecnologia e cultura informatiche, nonché interconnesso con altri sistemi operanti nell'ambito della finanza locale. L'amministrazione della Corte ha preso l'iniziativa di uno studio di fattibilità che, una volta verificato dalla Sezione medesima, è auspicabile venga al più presto realizzato per intervento dei competenti organi dell'amministrazione statale (dipartimento della funzione pubblica e provveditorato generale dello Stato).

Entro l'ambito della funzione fondamentale, appena delineata, il contributo della Sezione al processo di realizzazione del nuovo ordinamento sarà quello di una ricognizione ampia e tempestiva di fenomeni e problemi vecchi e nuovi e conseguenziale valutazione, l'una e l'altra utili per il Parlamento, per le regioni per gli enti locali. Per non dire dell'utilità che i risultati dell'attività conoscitiva e di giudizio compiuta dalla Corte ha per

l'Esecutivo.

In verità, questa funzione conoscitiva e valutativa è stata ancorata dal legislatore al comparto - limitato quanto a numero di enti che ne fanno parte ma di grande peso sul piano dimensionale e su quello dei rapporti finanziari fra Stato centrale e autonomie - che è composto dalle amministrazioni provinciali e dai comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti. Tuttavia, fin dall'inizio, detta funzione è stata accompagnata da una funzione più specifica mirata all'esame di particolari fenomeni nominativamente indicati dal legislatore. Così nel 1982 fu assegnato alla Sezione il compito particolare di cogliere e valutare il fenomeno degli enti caratterizzati dal maggior livello di spesa, nel 1987 fu assegnato quello di cogliere il fenomeno degli enti in disavanzo o che avessero presentato debiti fuori bilancio. Ed al fine di meglio valutare quest'ultimo fenomeno si è ritenuto necessario allargare la ricognizione a tutti i comuni che si fossero trovati in dette condizioni, anche se con popolazione inferiore agli ottomila abitanti.

In questa logica legislativa, che costituisce del resto esplicitazione coerente del principio dell'ausiliarietà nei confronti del Parlamento, altra o diversa specificazione di compiti

mirati è da ritenere possibile in futuro, proprio nella considerazione dei molteplici e delicati aspetti della realizzazione del nuovo ordinamento, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti finanziari e gestionali.

Va infine detto che un ulteriore e assai rilevante apporto potrà essere dato dalla Sezione al nuovo tipo di gestione degli enti locali che la legge di riforma indica nelle linee di principio.

Si fa riferimento al fatto che elemento qualificante del nuovo ordinamento è la definitiva introduzione nella gestione degli enti territoriali di criteri di efficienza ed economicità e conseguenzialmente della contabilità economica e per costi. La Sezione già da tempo si è data cura del problema di una valutazione economica delle gestioni, e questa stessa relazione ne dà ampia dimostrazione nelle pagine seguenti.

Il processo di "acculturamento" e di concreta definizione di strumenti concettuali adeguati che rispondano a requisiti di omogeneità e di certezza giuridica potrà avvalersi di interventi specifici della Sezione, tesi ad accertare principi contabili validi per le gestioni degli enti locali.

La Sezione ha già collaudato la pratica di accertare, anche

tenendo conto di pareri espressi dalle associazioni degli enti locali, i principi contabili rilevanti tutte le volte che essi appaiono, nell'esperienza concreta, mal definiti o incerti. Basti ricordare la serie delle delibere di questo tipo che vanno dalle prime del 1986 sulle entrate a specifica destinazione e sulle partite di giro a quella del 1988 sul conto generale del patrimonio.

Tale pratica, che è stata bene accolta dagli enti ed anzi sollecitata ai fini di una chiara messa a punto del sistema contabile degli enti medesimi, troverà più di una ragione per essere ripresa e continuata nel processo di realizzazione del nuovo ordinamento delle autonomie locali.