

CAPITOLO I

IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO E DI POLITICA ECONOMICA I DATI FINANZIARI GLOBALI DEI COMUNI, PROVINCE E COMUNITA' MONTANE

1. Il quadro normativo nazionale

Il quadro normativo avente ad oggetto la finanza locale del 1989 offre non pochi elementi di novità. Nel corso dell'anno preso in considerazione, infatti, sono stati prodotti alcuni plessi normativi che hanno segnato un ulteriore passo in avanti verso una concreta apertura di province e comuni al sistema delle autonomie.

Trattasi di un processo di affinamento legislativo che ha trovato negli anni ottanta i suoi prodromi più significativi.

Invero, tale processo, pur tra incertezze e ripensamenti, non si è mai arrestato; anzi, ha continuato il suo corso fino al conseguimento di due tappe fondamentali, costituite dall'emanazione, prima, della legge 24 aprile 1989, n. 144, e, successivamente, della legge 8 giugno 1990, n. 142, entrambe convergenti, quasi sincronicamente, verso un diverso assetto delle autonomie locali.

E' un nuovo indirizzo normativo che rappresenta, in un certo senso, una reazione alla tendenza legislativa che aveva caratterizzato il decennio precedente; quando, cioè, nel corso degli anni settanta lo Stato aveva inciso in larga misura sui poteri degli enti locali in materia tributaria. Per cui, l'attuale recupero - ancorché parziale - dei tributi propri, da parte di tali enti, si è posto come l'avvio di una

nuova considerazione della finanza del settore pubblico allargato.

E non avrebbe potuto essere altrimenti. Perchè, anche se è vero che in una prima fase il legislatore aveva avvertito la necessità di una razionalizzazione in senso contenitivo della finanza pubblica locale per renderla compatibile con quella generale, in una seconda fase - tuttora in atto - il legislatore medesimo non poteva non farsi carico di ricondurre il quadro finanziario in un sistema che fosse più coerente con i dettati costituzionali, soprattutto in relazione ai principi contenuti nell'art. 5 della Costituzione.

In sostanza, nell'ambito di due decenni si è assistito ad una produzione legislativa di tipo pendolare: una sorta di oscillazione tra due punti estremi, costituiti, il primo, dall'art. 119 della stessa Costituzione - che, come è noto, demanda alla normazione ordinaria il coordinamento della finanza regionale con quella dello Stato, delle province e dei comuni - e, il secondo, dal suddetto art. 5, il quale, inserito nei "principi fondamentali", sancisce - come è altrettanto noto - il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali.

Ora, l'applicazione di tali due norme, in una con quelle di cui agli artt. 114 e 128 dello Statuto della Repubblica, avrebbe dovuto essere effettuata con maggiore aderenza allo spirito del quale le disposizioni in esso contenute risultano permeate. Vale a dire, si sarebbe dovuto realizzare, è vero, un necessario coordinamento finanziario tra Stato, province e comuni, ma da attuarsi nel pieno rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite.

E su questa strada il legislatore pare si sia mosso con le due leggi del 1989 e del 1990, sopra indicate.

Per altro verso, nello stesso senso spinge anche la Carta europea delle autonomie locali, la cui relativa convenzione, stipulata dai paesi del Consiglio d'Europa, è stata già ratificata dallo Stato italiano.

Certo, la via intrapresa è ancora da percorrere fino in fondo. Poiché - come si vedrà in appresso - la legge n. 142 del 1990 ha, sì, assicurato le basi fondamentali per l'attuazione del sistema autonomistico, ma tale sistema forse risulterà monco se non si provvederà ad accordare agli enti locali, ormai formalmente autonomi, la potestà tributaria, di modo che possa derivarne un contributo ad una maggiore responsabilizzazione degli amministratori in relazione alle scelte operate ed ai servizi resi.

Occorre, in sostanza, che il legislatore nazionale, pur nella necessaria conciliazione con altri fondamentali principi costituzionali, appronti un sistema di regole giuridiche in virtù del quale si stabilisca un nuovo e più giusto equilibrio tra poteri di spesa e relative responsabilità. Altrimenti, si ha ragione di ritenere che le innovazioni del 1989 e del 1990 in materia di finanza e autonomia locali non conseguiranno pienamente lo scopo per cui appaiono preordinate.

1.1 Norme rilevanti per l'anno 1989

Pur nella consapevolezza delle radicali innovazioni introdotte dalla citata legge n. 142, in questa sede si pone l'attenzione soltanto sui provvedimenti legislativi di maggior rilievo concernenti la finanza locale 1989, che sono:

- a) la legge 24 dicembre 1988, n. 541 (legge finanziaria 1989);
- b) il decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65 - Disposizioni in materia di finanza pubblica - convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 1989, n. 155;
- c) decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66 - Disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale - convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 1989, n. 144, avanti richiamata.

Per quanto concerne la legge finanziaria 1989, deve osservarsi che il legislatore ha intrapreso un nuovo indirizzo rispetto alle omologhe leggi degli anni

precedenti. Infatti, essa indica solamente i presupposti fondamentali in cui deve articolarsi la manovra economica, lasciando ad altre specifiche leggi di accompagnamento la disciplina d'intervento settoriale. In passato, invece, vi provvedeva la stessa legge finanziaria con una congerie di disposizioni che regolavano materie le più disparate, in una sorta di affollato "omnibus", sul quale finivano sovente per trovare posto norme tra loro estranee, che avevano poco o punto a che fare con gli obiettivi di politica economica perseguiti dal Governo.

Il ritorno all'indirizzo originario, quindi, non può non essere registrato come un segno positivo verso il recupero dei principi ispiratori della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362.

Si evidenzia, comunque, che nella legge finanziaria n. 541 trovano posto varie disposizioni (art. 2 e relative tabelle allegate cui è fatto rinvio) concernenti la finanza locale. A proposito della quale, per il 1989, non poco rilievo assumono anche i cennati decreti-legge n. 65 e n. 66, il primo dei quali ha introdotto, tra l'altro, una regola (art. 6) che innova, in senso riduttivo, l'ambito di operatività degli amministratori locali in materia di impegni di spesa di parte corrente.

In sostanza, il suddetto art. 6 dispone, al primo comma, che nel primo semestre di ciascun esercizio le amministrazioni e gli enti del settore pubblico allargato possano assumere impegni di spese correnti, in termini di competenza, in misura non superiore al 50% dello stanziamento previsto nel bilancio di previsione. Segue una serie di esclusioni e inclusioni. Comunque, non pare dubbio che siffatta norma rechi una rilevante deroga a quei principi della contabilità pubblica che accordano agli amministratori il più ampio spazio di libertà nella gestione dei capitoli di bilancio, fino a concorrenza, ovviamente, delle somme in essi stanziare.

Tale norma pare avere, fra l'altro, la finalità di meglio cadenzare nel tempo il regime delle spese degli enti locali per un loro più corretto flusso nel corso di

tutto l'anno, con gli intuibili riflessi sulla circolazione monetaria nazionale.

Per quanto riguarda il decreto-legge n. 66, si osserva che esso contiene numerose disposizioni in materia di finanza locale, raggruppate in quattro titoli, che, per le novità introdotte nell'ordinamento giuridico, si esaminano partitamente nelle loro linee generali.

1.1.1 Con il titolo I viene istituita un'imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni (ICIAP).

Tale imposta ha lo scopo di accordare una maggiore autonomia impositiva ai comuni e, quindi, di determinare un nuovo elemento accentuativo della responsabilizzazione degli amministratori locali. Sull'impatto che essa ha avuto, in sede di prima applicazione, nella realtà comunale è detto nel seguito della Relazione. Qui giova sinteticamente rilevare che essa non ha compiutamente soddisfatto gli obiettivi prefissati.

Comunque, l'imposta in questione, dovuta per anni solari, ha come soggetti attivi i comuni e, come soggetti passivi, le persone fisiche, le società di ogni tipo, gli enti pubblici e privati, le associazioni anche se non riconosciute, i consorzi, le altre organizzazioni di persone o beni che esercitano attività imprenditoriali, artistiche e professionali.

Essa è determinata in base all'attività esercitata e per classi di superficie utilizzata, secondo un'apposita tabella che dell'imposta stessa contiene le relative misure annue.

Al comune è accordato il potere discrezionale, nell'ambito dei limiti indicati dalle norme, di stabilire tali misure d'imposta, le quali sono diverse (nel minimo e nel massimo) a seconda dei settori produttivi considerati. Il limite massimo, comunque, non può essere più del doppio di quello minimo.

Al medesimo comune è altresì attribuito il potere di porre in essere le diverse sequenze procedurali occorrenti per l'applicazione del nuovo tributo, nonché per la comminazione delle eventuali sanzioni.

1.1.2 Con il titolo II del decreto-legge in questione vengono introdotte disposizioni fiscali varie.

Tra queste, un certo rilievo assumono quelle relative:

- 1) alla modificazione della rubrica della sezione II del capo XVIII del titolo III del testo unico per la finanza locale, che prende la denominazione di "Sezione II-Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani";
- 2) alla modificazione del primo comma dell'articolo 268 dello stesso testo unico, che impone ai comuni l'istituzione di un'apposita tassa annuale per i servizi concernenti lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni e dei rifiuti di qualsiasi natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche o soggette ad uso pubblico;
- 3) alla copertura tariffaria del costo di taluni servizi.

1.1.3 Il titolo III contiene disposizioni in ordine alle risorse trasferite dallo Stato per il finanziamento dei bilanci.

In particolare - e ferme restando le notazioni che saranno fatte nelle singole parti della Relazione - devesi sottolineare che, dopo l'indicazione del termine (31 marzo) entro il quale deve intervenire la deliberazione dei bilanci di previsione degli enti locali, sono disposti i finanziamenti dei diversi fondi in favore dei medesimi enti; vale a dire, i fondi ordinari, quelli perequativi, quelli per la retribuzione del personale assunto ai sensi della legge 1 giugno 1977, n. 285, quelli per il finanziamento dei maggiori oneri contrattuali 1985-1987, quelli per lo

sviluppo degli investimenti.

Particolari disposizioni sono dettate anche in ordine ai contratti di accensione dei mutui con enti diversi dalla Cassa depositi e prestiti e dalla Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro, nonché in ordine all'ulteriore proroga di termini per adempimenti tributari.

1.1.4 Importante rilievo assumono infine le norme contenute nel titolo IV dello stesso decreto-legge, le quali si occupano del risanamento finanziario delle gestioni locali.

Trattasi di disposizioni che completano il disegno introdotto dall'articolo 1 bis della legge 9 agosto 1986, n. 488. Esse si pongono come norme di chiusura, per quanto riguarda le amministrazioni locali, che, presentando disavanzi di amministrazione e/o debiti fuori bilancio, non abbiano applicato la procedura prevista dal medesimo articolo 1 bis.

Infatti, a tali enti è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti dalla legge; anzi, le delibere eventualmente assunte sono da considerare nulle.

Per tutti gli enti, comunque, vale il principio secondo il quale l'effettuazione di qualsiasi spesa è consentita esclusivamente se sussistano la deliberazione autorizzativa nelle forme previste dalla legge e divenuta o dichiarata esecutiva, nonché l'impegno contabile registrato dal ragioniere o dal segretario, ove non esista il ragioniere, sul competente capitolo di bilancio di previsione, da comunicare ai terzi interessati.

In difetto, e qualora vi sia stata acquisizione di beni o servizi, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per ogni altro effetto di legge, tra il privato fornitore e l'amministratore o il funzionario che abbiano reso

possibili le singole prestazioni.

Giova ricordare in proposito che si è in presenza di una forma di responsabilità, che può riguardare non solo gli amministratori, ma anche i funzionari qualora non vengano osservate le formali procedure di spesa.

Per quanto concerne i debiti fuori bilancio - di cui è detto in altra parte della Relazione - occorre che gli enti provvedano ad accertarli e riconoscerli con apposita deliberazione, precisando se gli stessi siano derivati da atti necessari all'espletamento di pubbliche funzioni o servizi di competenza; è indispensabile, altresì, che con la stessa deliberazione siano indicati i mezzi di copertura delle spese e impegnati in bilancio i fondi necessari.

Nell'ipotesi in cui non risulti possibile provvedere con le modalità di cui sopra, l'ente può avvalersi delle facoltà accordate dal citato art. 1 bis della legge n. 488 del 1986. In tal caso, ai fini della copertura dei debiti fuori bilancio e/o di disavanzo d'amministrazione, dovrà essere predisposto un piano finanziario della durata massima di cinque anni, il quale soggiace ad una serie di vincoli che vanno dai rapporti con i creditori, all'assunzione di personale e all'accensione di mutui.

Lo stesso titolo IV contiene (art. 25) una serie di norme aventi ad oggetto gli enti "dissestati".

Infatti, per gli enti che si trovano in condizioni tali da non poter garantire l'assolvimento dei servizi essenziali è previsto un piano di risanamento, articolato in due parti: una per la copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio, un'altra per il consolidamento e il pareggio finanziario della gestione.

Per la redazione della prima sono previsti numerosi adempimenti fino ad arrivare alla determinazione delle cause che hanno prodotto il saldo effettivo passivo da finanziare, l'entità dello stesso e le possibili fonti di entrata.

Una volta quantificato il debito residuo, soccorrono misure previste dallo

stesso art. 25 per la messa a punto della seconda parte della manovra, che consiste nella redazione, approvazione e operatività del piano di risanamento, per il funzionamento del quale intervengono altri adempimenti dettagliatamente stabiliti dalla legge.

Con l'approvazione - da parte del Ministro dell'interno - del piano di consolidamento della gestione, l'ente, a sua volta, provvede ad approvare definitivamente il bilancio di gestione.

A questo punto scattano norme di salvaguardia, nel senso che, qualora si ricostituiscono disavanzi di amministrazione o debiti fuori bilancio, non solo viene sospesa all'ente la concessione delle provvidenze ottenute con l'approvazione del piano di risanamento - vale a dire, le prescrizioni, le autorizzazioni e le attribuzioni di natura economica, finanziaria, organizzativa e contabile, specificate nel quinto comma dell'art. 25 -, ma è rinviato al giudizio della Corte dei conti l'insieme dei fatti di gestione che ha determinato i nuovi squilibri e l'accertamento delle relative responsabilità con tutti gli effetti conseguenti. Inoltre, gli eventuali debiti fuori bilancio, il cui riconoscimento non sia ritenuto legittimo, sono posti a carico dei soggetti che ne hanno disposto l'esecuzione. E ciò senza oneri per l'ente. Comunque, è compito del consiglio dell'ente individuare i responsabili ed esperire le procedure per la copertura, da parte degli stessi, di ogni onere addebitato all'ente medesimo; e, qualora non vi provveda, deve ad esso sostituirsi un commissario ad acta nominato dal competente comitato regionale di controllo. Infine, il Ministro dell'interno, ove dall'esame degli atti rilevi dolo o colpa grave, contesta i fatti agli amministratori o funzionari ritenuti responsabili e, qualora non trovi giustificate le deduzioni dagli stessi presentate, rimette gli atti alla Procura generale della Corte dei conti.

Per la revisione della propria gestione, i consigli provinciali e comunali in

dissesto nominano un revisore, nel caso di enti con popolazione al di sotto di 5.000 abitanti e, negli altri casi, un collegio di revisori composto di tre membri.

Contrariamente a quanto avveniva nel passato, detti revisori devono essere scelti tra gli iscritti all'albo dei revisori dei conti e agli ordini professionali provinciali dei dottori commercialisti e ragionieri, nonché tra i ragionieri e i segretari comunali di altri comuni che abbiano esercitato nell'amministrazione di appartenenza funzioni economico-finanziarie per almeno dieci anni.

E' evidente l'opportunità di tale norma - anche se in parte essa risulta modificata dall'art. 57 della legge n. 142 - in quanto conferisce maggiore incisività ed obiettività al funzionamento del collegio dei revisori, il quale si trova ad operare con ampio margine di autonomia e professionalità rispetto a possibili condizionamenti da parte dell'ente sulla cui gestione deve esprimersi.

1.2 Normativa rilevante successiva al 1989

Le innovazioni recate dalle leggi fin qui esaminate - delle quali è data più puntuale contezza nei successivi capitoli della presente Relazione - riguardano le gestioni relative al 1989 degli enti locali. Tuttavia, in questa sede non possono sottacersi - anche se con breve cenno - le altre norme che, sempre con riferimento agli stessi enti, sono intervenute nel 1990.

A tale proposito, importanza decisiva assume la cennata legge 8 giugno 1990, n. 142.

Trattasi di un sistema normativo che non è esagerato definire come una pietra miliare nell'ordinamento giuridico nazionale. Esso, in un certo senso, interrompe la tradizione legislativa italiana sulle province e sui comuni, tanto nel metodo quanto nel merito, assurgendo a dignità di normativa essenzialmente di principio. E ai principi degli artt. 5 e 128 della Costituzione la nuova legge si

ispira, colmando tardivamente quel vuoto che dal 1948 si era venuto a creare nell'ordinamento giuridico di fonte costituzionale, Dunque, legge di principi. E ciò è chiaramente affermato, in forma epigrafica, sia nel titolo del capo I, sia nel primo comma dell'art. 1.

Con tale legge il valore autonomistico degli enti locali viene quindi esaltato, riconquistando quel primato storico rispetto alla stessa legislazione statale, la quale (art. 128 Cost.) vi si deve adeguare ed è tenuta a corrispondervi.

Gli enti locali, perciò, diventano autonomi più che autarchici. E la loro autonomia è elevata a sistema, nel senso che essi non sono più considerati - come avveniva nel 1934 (T.U. 383) - oggetto di specifica disciplina di dettaglio nel loro singolo ambito istituzionale, ma insieme organico di soggetti pubblici, tra loro comunicanti sulla base di una legge recante principi di ordinamento e configurante un assetto di insieme che riguarda non un settore fra i tanti dei quali si compone l'ordinamento giuridico materiale, ma l'assetto stesso della convivenza e il suo modo di essere.

L'esaltazione dell'autonomia acquista dinamismo principalmente nel momento in cui la legge n. 142 fornisce agli enti gli strumenti giuridici per la loro vita futura, accordando loro la capacità di produrre discipline interne al sistema, come gli statuti e i regolamenti.

In questa sede non si vuole entrare nel merito delle singole disposizioni della legge. Ciò avverrà nelle future relazioni che la Sezione rassegherà al Parlamento dopo che avrà accertato l'impatto che la legge stessa avrà avuto nella realtà degli enti locali, e sempreché la Sezione medesima sarà posta nella condizione di poter utilmente agire con mezzi e personale adeguati.

A tal proposito, occorre che essa riconsideri il proprio ruolo e rappresenti al Parlamento le proprie insufficienti possibilità operative, stante l'attuale struttura

assolutamente carente rispetto ai gravosi compiti cui è chiamata a corrispondere.

Al riguardo, bisogna tener presente che, nel quadro dell'evoluzione normativa intervenuta dopo il 1982 - epoca dell'istituzione della Sezione enti locali - sono state emanate due importanti leggi, le quali hanno ampliato in grande misura i non pochi compiti assegnati a tale Sezione fin dalla sua origine; vale a dire, la legge 13 maggio 1983, n. 197 - che le ha attribuito il controllo sulla Cassa depositi e prestiti - e il decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359 , convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440 - il quale, con l'art. 28, le ha commesso l'esame delle gestioni di tutti gli enti locali - quindi, anche di quelli con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti, che non erano stati considerati dalla legge n. 51 del 1982 - aventi disavanzi di amministrazione o debiti fuori bilancio.

A fronte di tali competenze aggiuntive, il numero di unità di magistrati, fissato dalla suddetta legge n. 51, è rimasto invariato.

Ne è conseguito che fin dalla sua istituzione, la Sezione è stata costretta, per carenza di personale e mezzi materiali, a dedicarsi in via prevalente all'esame generale della gestione finanziaria degli enti di competenza, senza poter accertare le ragioni della mancata allegazione, da parte dei comuni, ai propri conti consuntivi, di quelli delle unità sanitarie locali. Non solo, ma ha dovuto limitare l'esame speciale dei consuntivi alla sola "analisi programmata di campioni rappresentativi delle gestioni relative a specifici comparti o settori di attività", trascurando le gestioni delle comunità montane.

Per cui, è facile intuire quali siano oggi le difficoltà operative della Sezione dopo l'aumento dei compiti che le sono stati attribuiti dalle due leggi sopra richiamate.

Pertanto, se siffatta situazione non sarà modificata con un incisivo potenziamento delle strutture - con provviste esterne e/o interne alla Corte dei conti -

non si vede come la Sezione potrà, in futuro, svolgere utilmente le funzioni che la legge le ha intestato.

Intanto, essa, pur nelle gravi difficoltà in cui si dibatte e coi limiti avanti evidenziati, procede comunque nella sua attività e, continuando nella prassi fin qui seguita, ha di recente emanato anche alcune delibere di natura dichiarativa aventi ad oggetto norme di legge, le quali, in sede di applicazione, avevano determinato negli amministratori locali non pochi dubbi di carattere ermeneutico.

Tali delibere hanno riguardato:

- a) i revisori dei conti degli enti locali (delibera n. 56 del 23 novembre 1989);
- b) l'approvazione dei bilanci di previsione dei comuni; maggioranza necessaria (delibera n. 57 del 23 novembre 1990);
- c) la rilevazione annuale sulla consistenza dei residui (delibera n. 58 del 23 novembre 1990);
- d) il trasferimento nel lato passivo della competenza di alcune spese (delibera n. 1 del 15 febbraio e del 2 marzo 1991);
- e) l'attestazione della copertura finanziaria degli impegni di spesa e la validità degli atti conseguenti (delibera n. 2 del 15 febbraio e 2 marzo 1991).

2. Quadri normativi regionali

2.1 Premessa

La Sezione enti locali, con il piano di lavoro adottato con deliberazione dell'11 giugno e del 27 luglio 1990, cui deve essere ricondotto il presente referto, si è riproposto l'obiettivo della "graduale individuazione delle peculiarità dei singoli quadri normativi regionali".

A fondamento dell'enunciato intento sta la constatazione che - nell'originario disegno costituzionale come nella attuazione venutane a realizzazione e perfezionamento - le autonomie territoriali nella realtà italiana si manifestano e si estrinsecano in una articolazione regionale assolutamente determinante.

Con riferimento al nostro Paese è indubbiamente doveroso parlare di repubblica delle autonomie; ma con la stessa convinta adesione ai principi ispiratori della Carta costituzionale occorre anche riconoscere che il passaggio dal particolarismo degli interessi delle comunità locali - che alla stregua della legge 8 giugno 1990, n. 142 trovano riconoscimento e tutela persino a livello sub-comunale - alla sintesi dell'unità repubblicana e dell'interesse nazionale avviene, deve avvenire ed è comunque auspicabile avvenga con crescente intensità, per gradi, quasi senza soluzione di continuità, attraverso i vari livelli di autonomia e soprattutto attraverso l'indefettibile snodo regionale.

La mediazione regionale è di rilievo affatto particolare in quanto essa assume evidenza ordinamentale per effetto della produzione legislativa che equipara i consigli regionali al Parlamento nazionale nella comune soggezione alle sovraordinate fonti costituzionali ed alle potenziali pronuncie del giudice delle leggi.

Per ciò che concerne molte materie, vari e molteplici ambiti settoriali e soprattutto importanti interessi individuali e collettivi, deve riconoscersi l'esistenza di una diversificazione normativa su base territoriale, cioè di una molteplicità di ordinamenti giuridici speculari alla regionalizzazione voluta dal Costituente e ad un tempo ben radicata nella realtà storica e geografica dell'Italia.

Il criterio di distinzione tra i diversi ordinamenti è ovviamente territoriale, nel senso che ognuno di essi trova applicazione soltanto nell'ambito regionale di spettanza, nel quale peraltro è esclusa l'ingerenza di qualsivoglia altro ordi-

namento.

Se si ammette che le leggi regionali e quelle statali fanno "corpo" in quanto interreagiscono tra loro con esclusione di una graduazione gerarchica, si deve conseguenzialmente ammettere che - almeno per tutti gli interessi, aspetti, rapporti suscettibili di specificazione e qualificazione territoriale-regionale - esistono tanti ordinamenti giuridici quanti sono per l'appunto i centri - e gli ambiti territoriali - di potestà legislativa regionale.

Tutto ciò è stato subito avvertito dalla Sezione enti locali sul piano operativo, tant'è che essa ha impostato le proprie rilevazioni ed indagini e ne ha esposto le risultanze sempre su base regionale.

La finanza locale nel suo complesso è stata riguardata come somma delle finanze locali regionali e le esposizioni comparative relative agli enti locali, pur nelle diversificazioni per natura e dimensione demografica, sono state effettuate tra enti assunti come basilamente omogenei per effetto della comune appartenenza regionale. Così, ad esempio, è stato ritenuto che gli indicatori finanziari - espressione sintetica e quantitativa di fenomeni gestionali - possano meglio supportare una funzione di autocontrollo a mezzo di raffronto se riferiti ad uno "standard" regionale perché la "regolarità" regionale assume, essenzialmente per motivi storici, culturali, economici, concretezza di modello e ragionevolezza di obiettivo.

La delineazione del quadro normativo nazionale, quindi, risulta essere acquisizione, seppure necessaria, sufficiente soltanto per una conoscenza di prima approssimazione del complesso delle regole, delle incentivazioni, delle limitazioni ed in genere dei condizionamenti che hanno influenza sul concreto operare dei comuni, delle province e comunità montane.

Se ne inferisce un'esigenza di approfondimento che passa necessariamente

attraverso lo studio delle singole legislazioni regionali, inteso come momento conoscitivo del dato testuale - o di diritto codificato - ed anche, se non soprattutto, del concreto operare dell'attività di governo regionale nei confronti degli enti locali territoriali.

L'estensione del campo d'indagine - è appena il caso di ricordare che si tratta di ben venti ordinamenti (oltre quelli riferibili alle province autonome di Trento e Bolzano) di cui cinque fondati su ben spiccate individualità autonomistiche - e l'ambizione di penetrare sino all'impatto socio-economico delle leggi regionali, la stessa novità dell'approccio settoriale ispirato ad un tempo alla sintesi di livello nazionale ed all'analisi di livello regionale, hanno indotto di necessità a prevedere ed ammettere - nel menzionato piano dell'11 giugno e 27 luglio 1990 - il limite della "gradualità" nella delineazione dei singoli quadri normativi regionali.

In effetti la Sezione si è data una metodologia di lavoro intesa a promuovere comunque l'assuefazione al tema e l'avvio dell'acquisizione di un'ottica culturale nuova - per l'appunto quella dell'accettazione convinta dell'articolazione regionale dell'ordinamento - .

Non desti meraviglia quindi il fatto che i risultati, prospettati nei paragrafi che seguono, non concernono sin da questo annuale referto tutte le regioni e che le linee espositive non risultano omogenee.

Ogni singolo "quadro normativo regionale" va riguardato come un abbozzo colto in una fase più o meno avanzata del lavoro. Ed inoltre ogni "quadro" può rispondere a criteri di sbazzatura diversi, nel senso della delineazione sommaria del tutto e/o della figurazione più accurata di una sola parte. A questo ultimo riguardo è opportuno segnalare che - come sarà esplicitato più avanti - la Sezione si è data per l'immediato un obiettivo limitato, cioè una sorta di "quadro" ridotto, limitato alle sole deleghe ed utilizzazioni degli uffici, rimandando alle future relazioni il

completamento della ricognizione.

Preme portare a conoscenza del Parlamento nazionale che la Sezione enti locali ha ritenuto di dover coinvolgere nell'indagine le regioni, in omaggio al generale principio di collaborazione tra le pubbliche istituzioni nel perseguimento dell'interesse generale, nonché nell'intento di instaurare stabili rapporti di consultazione per il futuro.

Sembra che in prospettiva non si possa ipotizzare un pieno e soddisfacente referto sulle autonomie che non si sia avvalso dell'apporto dialettico delle regioni e che in qualche modo non si atteggi come prodotto destinato anche - per le parti di rispettiva spettanza - alle singole regioni.

Lo schema di fondo è quello dell'accertamento effettuato da un soggetto neutrale la Sezione - che non può che avvenire in conformità ai fondamentali principi di giustizia e quindi in contraddittorio con tutti gli interessati - e quindi anche con la regione -.

Su questa base è stato richiesto ai singoli presidenti regionali il libero "apporto degli uffici della regione".

Lo spirito della richiesta è stato correttamente colto dalle regioni che hanno dichiarato la propria disponibilità.

D'altra parte il contributo regionale appare indispensabile per conseguire una conoscenza dell'ordinamento regionale che attinga alla effettività del diritto "vivente", superando così i limiti della formale lettura del dato codificato.

Gli intenti puramente conoscitivi perseguiti dalla Sezione sono stati portati a conoscenza delle regioni, così come sono stati evidenziati nella loro graduazione gli obiettivi a breve e lungo termine. E' stato esplicitato che in una prima fase lo sforzo poteva limitarsi concentrandosi sulla ricognizione delle deleghe agli enti

locali e degli "avvalimenti" degli uffici degli stessi da parte della regione. E che soltanto in un secondo momento si sarebbe potuto affrontare l'esigenza della completa conoscenza dell'ordinamento regionale in tutti i suoi aspetti aventi rilievo per le gestioni degli enti locali territoriali.

Particolare cura è stata posta nel chiarire che i soli aspetti ordinamentali che interessano sono quelli aventi influenza sulla gestione dei comuni, delle province e delle comunità montane; e nel chiarire che l'ordinamento di riferimento non è quello formale, bensì quello effettivamente operante come sistema di vincoli, precetti, incentivi, oneri, condizioni e quant'altro, indipendentemente dalla natura degli atti con i quali gli stessi vincoli siano stati posti.

Si tratta in ogni caso dell'individuazione di disposizioni, sostanzialmente intese, che inducono o hanno potenzialità di indurre, alternativamente o congiuntamente:

- doverosità di comportamento (obblighi di fare, obblighi di non fare) a carico degli organi e degli uffici dei comuni, delle province e delle comunità montane e/o a carico degli organi e degli uffici della regione nei rapporti con gli enti suddetti;
- aspettative di qualsiasi genere (di trasferimenti finanziari, di apporti in natura, di assegnazioni di personale, di supporti tecnici, di servizi, ecc.) nei comuni, nelle province e nelle comunità montane, nei confronti della regione e/o di enti regionali e figure similari;
- oneri a carico dei comuni, delle province e delle comunità montane, cioè comportamenti in sé non obbligatori e, tuttavia, indispensabili per ottenere benefici ed anche per evitare situazioni di sfavore;
- regole procedurali da osservarsi da parte degli organi ed uffici dei comuni, delle province e delle comunità montane nella tenuta della contabilità e degli

inventari.

Interessano le disposizioni che abbiano un'influenza, non già generica, bensì gestionale nei confronti dei comuni, delle province e delle comunità montane della regione. E cioè quelle che producono effetti, alternativamente o congiuntamente, su:

- l'entità delle entrate e/o delle spese;
- il numero, l'estensione e la qualità dei servizi erogati;
- il numero dei dipendenti;
- l'area dell'attività amministrativa (produzione di provvedimenti esternati come autorità pubblica dall'ente locale);
- l'area dell'attività privata (produzione di atti in regime di diritto privato, come contratti);
- l'area dell'attività interna (produzione di pareri, relazioni tecniche, istruttorie, ispezioni, tenuta di elenchi, ecc.).

Linea di guida nell'indagine e nella esposizione è la ripartizione settoriale e per materia che si ricava dal D.P.R. n. 616 del 1977 e da ulteriori integrazioni e specificazioni, come segue:

- circoscrizioni comunali;
- polizia locale;
- protezione civile;
- assistenza sociale;
- assistenza sanitaria;
- formazione professionale;
- lavoro;
- istruzione;
- beni e attività culturali;

- energia;
- commercio;
- turismo e industria alberghiera;
- sport;
- acque minerali e termali;
- attività estrattive;
- artigianato;
- industria;
- agricoltura;
- difesa del suolo e territori montani;
- urbanistica;
- beni ambientali;
- protezione della natura;
- trasporti;
- viabilità e lavori pubblici;
- edilizia residenziale pubblica;
- espropriazioni;
- ricostruzione;
- navigazione e porti lacuali;
- caccia;
- pesca nelle acque interne;
- tutela dell'ambiente dagli inquinamenti. Igiene del suolo e degli abitati. Risorse idriche.

2.2 Abruzzo

2.2.1 Avvertenza

La presente trattazione è basata sulla legislazione statale e regionale vigente alla data del 14 marzo 1991. La cortese collaborazione della giunta regionale abruzzese ha reso possibile integrarla con una concreta verifica del "diritto vivente" (cioè della misura in cui le previsioni normative abbiano trovato e trovino effettiva applicazione), sulla base di notizie comunicate dal servizio enti locali, previa indagine effettuata presso i servizi competenti per i diversi settori.

2.2.2 Considerazioni generali

Originariamente, l'art. 131 Cost. prevedeva che Abruzzi e Molise costituissero una sola regione; il distacco fu operato dalla I^a Cost. 27 dicembre 1963, n. 3. Da notare che la denominazione costituzionale della regione è Abruzzi, laddove lo statuto regionale, approvato con legge ordinaria della Repubblica 22 luglio 1971, n. 488, introduce la denominazione Abruzzo, diventata assolutamente usuale. Lo stesso statuto, nell'art. 3, trattando degli obiettivi preminenti della regione, dice che "in collegamento con le altre regioni meridionali l'Abruzzo assume iniziative concrete per il rinnovamento e la valorizzazione del Mezzogiorno d'Italia": è questa una scelta politico-giuridica che va sottolineata, se si consideri da un lato che tradizionalmente l'Abruzzo viene geograficamente ritenuto come facente parte dell'Italia centrale, e dall'altro lato che in statuti di regioni sicuramente meridionali non v'è traccia di enunciazioni analoghe a quella di cui trattasi. In conseguenza di questa scelta, fatta propria dallo Stato con l'approvazione dello statuto regionale, che è formalmente legge della Repubblica, dovrebbero automaticamente spettare alla regione Abruzzo e ai suoi enti locali le

agevolazioni, e più in generale dovrebbero trovare applicazione nei loro confronti le disposizioni previste per il Mezzogiorno. La materia degli enti locali rientra, nella regione Abruzzo, fra quelle di competenza della seconda Commissione permanente del Consiglio regionale (art. 26 della deliberazione dello stesso consiglio n. 56/3 del 9 febbraio 1977), ed è affidata amministrativamente al servizio enti locali, facente capo alla giunta regionale e retto da uno dei componenti della stessa, con sede a Pescara (legge regionale 19 giugno 1973, n. 24).

Le funzioni dei comuni, delle province e degli altri enti locali situati nel territorio della regione Abruzzo sono innanzitutto quelle attribuite loro, come funzioni proprie di cui essi sono titolari (art. 2 legge 8 giugno 1990, n. 142), dalla legislazione dello Stato. E' noto, infatti, che in linea di principio le attribuzioni degli enti locali, comprese quelle rientranti nelle materie di competenza regionale ex art. 117 Cost., sono stabilite da legge della Repubblica, proprio nell'intento che la loro autonomia sia garantita nei confronti della regione (art. 118 Cost.). Tuttavia, specialmente per effetto della recente legge sulle autonomie locali 8 giugno 1990, n. 142, molteplice è l'influenza che le regioni, di massima servendosi dello strumento legislativo, possono esplicare nei confronti degli enti locali compresi nel loro territorio, con risultato che le funzioni dei comuni, delle province e di altri enti locali possono rimanere diversificate a seconda della regione di appartenenza, sempre che non sussistano, in certe materie, riserve a favore della legge dello Stato, come è il caso rilevantissimo dell'ordinamento finanziario e contabile (art. 55 legge 142 del 1990). Le funzioni dei comuni, ad esempio, possono restare modificate dal fatto che la regione, come previsto dall'art. 9 legge 142 del 1990, ne attribuisca parte ad altri soggetti (nel rispetto dei principi stabiliti dalla stessa legge 142: art. 3); le funzioni delle province possono diversificarsi a seconda che leggi delle regioni attribuiscono loro differenti "servizi sanitari, di

igiene e profilassi pubblica" e "compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica" (art. 14); è poi la legge regionale a "ripartire fra i comuni e la città metropolitana le funzioni amministrative (art. 19); le comunità montane hanno le funzioni attribuite loro anche da leggi regionali (art. 29). Si consideri, inoltre, che in alcune regioni sono stati istituiti comprensori, di cui è dubbia la natura, e circondari come mere circoscrizioni di decentramento amministrativo intermedio tra comune e provincia (che sono anch'essi "circoscrizioni di decentramento statale e regionale"): consentiti questi ultimi dall'art. 129 Cost. (ora, anche le province possono statutariamente prevedere la suddivisione del loro territorio in circondari: art. 16 legge 142 del 1990). La legge regionale è infine costituzionalmente competente in materia di circoscrizioni comunali (art. 117 Cost.), e può istituire municipi negli ex-comuni con meno di 5.000 abitanti fusi con altri a formare nuovi comuni (art. 12 legge 142 del 1990).

A parte la cennata possibilità di diversificazione regionale delle funzioni proprie degli enti locali, altri motivi di concreta diversificazione dei compiti di fatto svolti dagli enti stessi risiedono nella circostanza che essi esercitano anche funzioni proprie dello Stato o della regione. In primo luogo, va ricordato che "la regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali" o valendosi dei loro uffici (art. 118, terzo comma, Cost.). Inoltre, posto che (art. 118, secondo comma, Cost.) " lo Stato può con legge delegare alla regione l'esercizio di altre funzioni amministrative" (diverse da quelle proprie della regione elencate nell'art. 117 Cost., e quindi funzioni proprie dello Stato delegante), l'art. 7 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, dispone che "le regioni in tutte le materie delegate dallo Stato possono emanare norme legislative di organizzazione o di spesa, nonché norme di attua-

zione ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione", e "possono emanare norme di legge con le quali è subdelegato alle province, ai comuni ed altri enti locali l'esercizio delegato di funzioni amministrative dello Stato, disciplinando i poteri d'indirizzo ed i rapporti finanziari relativi". La legge n. 142 del 1990, nell'art. 2, ribadisce che "i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie", ma "esercitano, altresì, le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione", e nell'art. 3 afferma che "ai sensi dell'art. 117, primo e secondo comma, e dell'art. 118, primo comma, della Costituzione" (e quindi nelle materie di competenza regionale), "le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province". A tali fini "le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dalla presente legge in ordine alle funzioni del comune e della provincia", e "ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori": condizioni e limiti, questi, che in caso di inosservanza lo Stato può far valere con ricorso alla Corte costituzionale, o alle Camere per conflitto d'interessi (art. 127 Cost.). Pertanto, l'esercizio da parte degli enti locali di funzioni diverse da quelle di cui hanno la titolarità discende dal concreto esercizio, da parte di ciascuna regione, delle sue facoltà di:

- 1) delega di funzioni amministrative sue proprie;
- 2) "avvalimento" degli uffici degli enti locali per l'esercizio di funzioni sue proprie;
- 3) sub-delega di funzioni delegate dallo Stato.

Quando detto giustifica una indagine sulla diversificazione delle funzioni esercitate dagli enti locali della regione Abruzzo rispetto agli enti locali delle altre regioni. L'avvio di una tale indagine verrà effettuato con una ricognizione del quadro normativo della regione Abruzzo in ordine alla delega agli enti locali di

funzioni regionali, alla sub-delega ad essi di funzioni statali delegate alla regione, e all'"avvalimento" di uffici degli enti locali da parte della regione per l'esercizio di funzioni regionali. Fin d'ora si avverte che non tutte le volte che il legislatore regionale ha ritenuto di far ricorso ai suddetti istituti la normativa ha trovato concreta attuazione; nei casi in cui il diritto "vigente" non è diventato "diritto vivente", non si mancherà di rilevare la discrasia.

2.2.2.1 Modalità di conferimento della delega

Prendiamo, ovviamente, l'avvio dallo Statuto della regione, approvato - come s'è detto - con legge della Repubblica 22 luglio 1971, n. 488. L'art. 10 recita: "La regione assume e attua il decentramento per la efficiente funzionalità dei propri servizi amministrativi e per la democratica partecipazione degli enti locali. Esercita normalmente le sue funzioni attraverso la delega alle province, ai comuni, ai consorzi di comuni e agli altri enti locali o valendosi dei loro uffici. La delega di funzioni è diretta a tutti gli enti di uguale livello istituzionale ed è conferita con legge che fissa le direttive fondamentali per l'esercizio delle funzioni delegate. La delega è disposta per materie determinate e può essere revocata, sentiti gli enti interessati, con legge regionale approvata a maggioranza assoluta dai consiglieri assegnati, per gravi, reiterate e comprovate violazioni delle norme connesse alla delega stessa. Le spese per l'attività amministrativa regionale delegata sono a carico della regione".

Con legge regionale 6 giugno 1975, n. 56, in attesa di una disciplina organica della delega di funzioni agli enti locali (art. 1), furono delegate alle province numerose funzioni amministrative, concernenti la beneficenza pubblica, l'istruzione artigiana e professionale, l'assistenza scolastica, la viabilità, la caccia e la pesca nelle acque interne. La delega non trovò però attuazione e il Consiglio

regionale abrogò la detta legge con atto deliberativo n. 25/18 del 16 marzo 1976; questo atto fu a sua volta impugnato dal Governo nazionale davanti alla Corte costituzionale, che con sentenza n. 205 del 15 luglio 1985 ebbe poi a dichiarare cessata la materia del contendere in quanto, nelle more del giudizio, il Consiglio aveva emanato l'annunciata legge organica intitolata alla "delega di funzioni amministrative agli enti locali".

E' questa la legge regionale 11 settembre 1979, n. 44, con la quale "la regione Abruzzo disciplina i principi e le modalità per il conferimento di funzioni agli enti locali mediante delega e sub-delega, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione e degli artt. 9 e 10 del proprio statuto" (art. 1). L'oggetto di questa legge è, come si vede, più ampio di quello che si potrebbe dedurre dal suo titolo: essa tratta non della sola delega, ma anche della sub-delega, che viene ad essa del tutto assimilata, e inoltre definisce espressamente delega e sub-delega come meri tramiti attraverso i quali si attua un vero e proprio conferimento di funzioni. All'affermazione che "la delega e la sub-delega di funzioni amministrative ad enti locali vengono conferite nel rigoroso rispetto della politica di programmazione generale e settoriale, al fine di conseguire l'obiettivo della coerenza istituzionale tra politica di piano e potenziamento delle autonomie locali" (art. 2), segue la previsione che "le leggi regionali di conferimento di delega e di sub-delega si conformano al rispetto del principio essenziale dell'organicità, per tale intendendosi sia l'organicità delle funzioni delegate e subdelegate, sia l'organicità delle funzioni regionali residue, sia l'organicità di procedimenti di attuazione della programmazione regionale. La regione assume la definizione dei settori organici stabiliti nel D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e al loro compiuto sviluppo adegua la propria legislazione concernente il conferimento di deleghe e sub-deleghe" (art. 3).

Val la pena di notare che nella legislazione statale sussiste qualche incer-

tezza circa lo strumento con cui la delegazione di funzioni va attuata. Mentre per la sub-delega la necessità al riguardo di una legge regionale è affermata dall'art. 7 del D.P.R. n. 616 del 1977, analoga inequivoca disposizione per la delega è contenuta nell'art. 39 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, che però - a sensi dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1970, n. 1.074 - ha cessato di aver vigore con l'emanazione degli statuti delle singole regioni. L'art. 2 della legge n. 142 del 1990, dal canto suo, prescrive soltanto che le funzioni delegate dalla regione siano esercitate dagli enti locali "secondo le leggi regionali": il che di per sé non escluderebbe altri tipi di fonti sostanzialmente normative che trovino fondamento in leggi regionali di principio. Comunque la legislazione regionale abruzzese (combinato disposto dall'art. 10 dello statuto e dell'art. 3 della legge regionale n. 44 del 1979), sciogliendo ogni possibile perplessità, ha precisato che tanto la delega quanto la sub-delega devono essere conferite con legge regionale.

2.2.2.2 Destinatari della delega

L'art. 4 della legge regionale n. 44 del 1979 si occupa dei destinatari di delega e sub-delega, stabilendo che "il conferimento della delega e della sub-delega delle funzioni amministrative è fatto a favore dei comuni, che esercitano le medesime, in forma singola o associata, quest'ultima attraverso le Unità locali socio-sanitarie, le comunità montane e non montane, secondo i principi seguenti: a) la determinazione delle funzioni amministrative delegate e subdelegate ai comuni individualmente considerati viene fatta nelle singole leggi regionali settoriali e di programmazione e delega sentiti gli enti locali e concerne tutte le funzioni amministrative il cui esercizio è definibile in riferimento all'ambito comunale; b) tutte le funzioni amministrative che non si siano espressamente delegate ai comuni singoli o che non siano espressamente riservate alla regione sono attribuite dalle

singole leggi di delega e sub-delega in forma associata ai comuni che le esercitano per mezzo delle Unità locali socio-sanitarie, delle comunità montane e, per i comuni non comprese in esse, delle comunità non montane, alla cui costituzione è subordinato il conferimento dell'esercizio delle deleghe o delle sub-deleghe di funzioni regionali; c) le Unità locali dei servizi sociali e sanitari esercitano le funzioni amministrative nel settore organico dei servizi sociali nonché nei settori economici del territorio previsti dalle singole leggi sulla delega". E l'art. 5 prevede la costituzione delle comunità non montane con decreto del presidente della giunta regionale con modalità analoghe a quelle relative alla costituzione delle comunità montane.

Questa normativa - introducendo una discriminazione (ancorché rispondente a criteri di logica aderenza alla realtà) con l'affidare le funzioni oggetto di delega o sub-delega ora ai comuni individualmente determinati (i più grandi, ovviamente), ora alle Unità locali socio-sanitarie o alle comunità montane o non montane, in cui i comuni più piccoli sono o devono essere associati - suscita perplessità, in relazione all'art. 10 dello statuto, a mente del quale la delega dovrebbe essere diretta in via generale "a tutti gli enti di pari livello istituzionale", prescindendo quindi dalle dimensioni o da elementi di fatto, cosicché a un comune non potrebbero essere affidate per delega funzioni diverse o maggiori di quelle affidate ad un altro comune.

Per quel che concerne la provincia - che per la legge regionale n. 56 del 1975 sopra citata, rimasta come s'è detto inattuata, avrebbe dovuto essere destinataria di delega in larghissima misura - l'art. 5 della legge organica dispone che ad essa sono delegate soltanto "le funzioni amministrative concernenti i piani provinciali di sviluppo generale e di settore, quali specificazioni territoriali del piano di sviluppo regionale, nonché quelle relative all'approvazione degli strumenti

urbanistici dei comuni, secondo le modalità che saranno definite nella legge urbanistica regionale".

L'art. 10 della legge, occupandosi delle direttive agli enti destinatari delle deleghe, stabilisce che esse sono innanzitutto "determinate con le leggi regionali di settore", che sono - come già detto nel su riferito art. 4 lettera a) - quelle con cui si dispongono le deleghe per settori organici di materie. "Le ulteriori eventuali direttive, in esecuzione di leggi regionali, sono emanate dalla giunta regionale, d'intesa con la competente Commissione consiliare, e pubblicate sul Bollettino Ufficiale della regione". Ciò è conforme all'art. 10 dello statuto, in virtù del quale sono riservate alla legge che conferisce la delega solo le direttive "fondamentali" per l'esercizio della delega stessa.

2.2.2.3 Rimedi in caso di inattività del delegatario

Integrando una lacuna dell'art. 10 dello statuto, che prevedeva la revoca della delega ma taceva relativamente al potere di sostituzione, l'art. 11 della legge organica disciplina compiutamente le conseguenze della inattività dell'ente delegatario nell'esercizio delle funzioni delegate o subdelegate. In tal caso, "e qualora le attività relative comportino adempimenti da compiersi entro termini previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi, il presidente della giunta regionale, sentita la giunta regionale, e d'intesa con la competente Commissione consiliare, invita l'ente locale a provvedere entro quindici giorni per gli atti per i quali la legge, statale o regionale, prevede espressamente un termine, ed entro trenta giorni per gli atti per i quali il termine risulti dalla natura degli interventi. Decorso inutilmente tale termine vi provvede direttamente la regione, nominando all'uopo un Commissario ad acta. Qualora un ente locale persista nell'omissione o dia luogo a gravi ripetute violazioni di legge, la giunta regionale

riferisce al Consiglio il quale, sentito l'ente locale, dispone la revoca della delega, ai sensi e con le procedure di cui all'art. 10 dello statuto regionale".

E' da notare che la legislazione statale (art. 62 della legge 10 febbraio 1953, n. 62) prevede la possibilità per regione di sostituirsi all'ente locale delegatario "in caso di persistente inerzia o violazione delle leggi o delle direttive regionali"; la legislazione regionale abruzzese è al riguardo più severa, bastando - a mente del citato art. 11 della legge regionale n. 44 del 1979 - un qualunque "caso di inattività nell'esercizio delle funzioni delegate o subdelegate" a legittimare l'esplicazione del potere sostitutivo della regione. L'esistenza di "gravi, reiterate e comprovate violazioni delle norme connesse alla delega" (art. 10 dello statuto) o di persistente omissione o "gravi ripetute violazioni di legge" (art. 11 della legge regionale n. 44 del 1979) è condizione dell'esercizio, da parte della regione, del potere di revoca. La relativa procedura è comunque sempre aggravata rispetto alla legislazione statale, richiedendosi per la sostituzione il coinvolgimento dell'organo legislativo regionale ("d'intesa con la competente Commissione consiliare") e per la revoca una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale.

In caso di sub-delega, occorre considerare che l'ente locale sub-delegatario esercita funzioni statali delegate alla regione. Ora, l'art. 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382, prevede che, "in caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora le attività relative alle materie delegate comportino adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, dispone il compimento degli atti in sostituzione dell'amministrazione regionale" (atti che verranno posti in essere dal Commissario del Governo, tramite il quale lo Stato impartisce alla regione le direttive per

l'esercizio delle funzioni delegate: art. 4 del D.P.R. 616 del 1977). Sembra doversi ritenere che questo potere di sostituzione dello Stato permanga in ordine alle materie statali subdelegate, e possa essere esercitato qualora la regione ometta di esercitare il suo potere sostitutivo in caso di inerzia dell'ente locale.

2.2.2.4 Controlli

Per l'art. 12 della legge regionale n. 44 del 1979, "la regione e gli enti locali destinatari della delega e della sub-delega di funzioni amministrative sono tenuti a fornirsi reciprocamente informazioni sulle attività rientranti nei reciproci rapporti di delegazione e sub-delegazione". Ripetendo poi la statuizione dell'art. 5 del D.P.R. 616 del 1977, la norma in esame dichiara che "gli atti amministrativi adottati dagli enti locali nell'esercizio delle funzioni delegate e sub-delegate sono definitivi.

Quanto ai controlli, lo stesso art. 12 prevede che sugli atti predetti la regione esercita soltanto quelli "previsti dalle leggi attuative dell'art. 130 della Costituzione", cioè i normali controlli di legittimità e di merito esercitati sugli atti propri degli enti locali attraverso il Comitato regionale di controllo e le sue sezioni. Ciò è conforme a quanto stabilito dall'art. 4 della legge statale 382 del 1975, che ha abrogato la precedente statuizione dell'art. 62, commi primo e secondo, della legge 62 del 1953, in forza della quale gli atti adottati dagli enti locali in materia delegata dalla regione restava assoggettata ai controlli previsti per gli atti della regione, esercitati dalla Commissione statale di controllo sull'amministrazione regionale.

L'art. 78 della legge regionale 29 dicembre 1977, n. 81, sull'ordinamento contabile della regione, introduce tuttavia particolari forme di vigilanza della regione sulla gestione degli enti locali nelle materie delegate: "Le leggi regionali

che delegano funzioni amministrative agli enti locali dispongono adeguate forme di collaborazione per garantire che l'attuazione dei programmi e dei progetti da parte degli enti stessi si svolga senza ritardi rispetto alle previsioni, anche nel caso di finanziamento solo parzialmente a carico della regione. Il presidente della giunta regionale, sentita la giunta stessa, può disporre che periodicamente, o quando le circostanze lo facciano ritenere necessario, siano effettuate verifiche presso gli enti locali per accertare la destinazione e lo stato di esecuzione delle assegnazioni regionali".

2.2.2.5 Rapporti finanziari

Siamo venuti così a trattare dei rapporti finanziari derivanti dalla delega (e sub-delega) di funzioni. Il principio fondamentale al riguardo è quello affermato nell'art. 10 dello statuto, secondo cui "le spese per l'attività amministrativa regionale delegata sono a carico della regione". L'art. 9 della legge regionale n. 44 del 1979 conferma detto principio, aggiungendo che "il finanziamento delle funzioni delegate e sub-delegate viene determinato con la legge regionale di approvazione del bilancio pluriennale, con la legge di approvazione del bilancio annuale e con quelle settoriali". Richiamando poi le procedure di partecipazione democratica previste dalla normativa regionale sulla programmazione, lo stesso art. 9 ricorda che nel campo in argomento va acquisito, nella fase preparatoria dei bilanci pluriennale e annuale, il parere delle delegazioni regionali delle più note associazioni tra enti locali: l'ANCI, l'UPI e l'UNCCEM.

Altre norme di carattere generale sono contenute nella citata legge regionale n. 81 del 1979, che negli artt. 34, 73 e 78 tratta espressamente della gestione degli enti locali nelle materie delegate dalla regione. Dispone l'art. 34: "Le leggi regionali che delegano l'esercizio di funzioni amministrative regionali agli enti

locali possono disporre assegnazioni di fondi, anche pluriennali, a favore degli enti medesimi. In tal caso esse stabiliscono i termini per la presentazione dei rendiconti relativi e le modalità di esercizio del controllo regionale sulla destinazione dei fondi assegnati dalla regione. A tal fine la giunta regionale, d'intesa con gli enti locali, formula proposte al Consiglio regionale, il quale provvede nel rispetto del principio di autonomia di spesa degli enti locali. Le entrate e le spese relative all'esercizio di funzioni delegate dalla regione agli enti locali sono iscritte, nei bilanci degli stessi, in capitoli separati delle spese correnti o delle spese in conto capitale nell'ambito della classificazione dell'entrata e della spesa prevista dalla normativa vigente in materia per gli enti predetti. La denominazione dei capitoli secondo l'oggetto è omogenea rispetto a quella corrispondente del bilancio regionale e richiama la numerazione del capitolo del bilancio regionale cui si riferisce. In allegato al bilancio della regione è data dimostrazione riassuntiva delle previsioni relative alle spese da effettuarsi da parte degli enti locali, nel medesimo esercizio finanziario, nello svolgimento delle funzioni ad esse delegate dalla regione o comunque in attuazione dei progetti della regione stessa. Nell'allegato le spese sono ripartite secondo i criteri prescritti per la ripartizione delle spese nel bilancio regionale. Alle spese di funzionamento degli enti locali per l'esercizio delle funzioni delegate si provvede a carico di appositi capitoli, da istituire nel bilancio regionale, distinti da quelli relativi alle spese di funzionamento dell'amministrazione regionale".

Dopo aver trattato della strutturazione del rendiconto generale della regione, distinto in conto finanziario (art. 70) e conto del patrimonio (art. 71), e dopo aver previsto che gli enti dipendenti della regione debbano presentare un rendiconto (art. 72), redatto in conformità ai due articoli precedenti, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello cui si riferisce, con una relazione illustrativa delle risultanze contabilizzate, l'art. 73 stabilisce: "Gli enti locali, nell'ambito delle funzioni

amministrative esercitate su delega della regione a norma dell'art. 34, sono tenuti a presentare il rendiconto della loro gestione nei termini e con le modalità stabiliti dal precedente art. 72. Le leggi di delegazione assicurano in tal caso il rispetto del principio dell'autonomia contabile degli enti locali, il quale non esclude tuttavia i controlli della regione sulle spese riguardanti le materie delegate". Inoltre, a sensi dell'art. 70, "gli enti predetti, oltre alla dimostrazione delle spese eseguite nell'esercizio delle funzioni delegate dalla regione, sono tenuti a presentare alla giunta regionale una relazione sui risultati economici e finanziari nei modi e con le periodicità stabiliti dalle leggi di delega".

Per concludere in tema di rapporti finanziari, si deve ricordare che per l'esercizio delle funzioni statali delegate alle regioni viene stanziato annualmente nel bilancio dello Stato un fondo determinato dopo aver sentito la Commissione interregionale prevista dall'art. 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (la cosiddetta legge finanziaria regionale); fondo che viene poi diviso fra le regioni con delibera del Consiglio dei ministri (art. 131 D.P.R. n. 616 del 1977). A loro volta "le regioni con proprie leggi provvedono a determinare la quota delle entrate aggiuntive a loro spettanti da assegnare agli enti locali, in relazione alle funzioni ad essi attribuite dalle regioni, assicurando agli enti medesimi l'integrale copertura dei nuovi oneri che graveranno su di essi" (art. 133 D.P.R. n. 616 del 1977). Questa norma non può riferirsi che alla sub-delega di funzioni statali, dato che le entrate aggiuntive spettanti alle regioni si riferiscono alle funzioni statali ad esse delegate, mentre i rapporti finanziari inerenti alla delega di funzioni proprie delle regioni sono regolati, come sopra si è visto, nelle stesse leggi regionali di delega delle funzioni.

2.2.2.6 Personale

Resta da parlare del personale incaricato di svolgere presso gli enti locali le funzioni delegate o sub-delegate dalla regione. Disponeva al riguardo l'art. 13 della legge regionale n. 44 del 1979 (quella che abbiamo chiamato "legge organica" sulla nostra materia) che "le leggi regionali che individuano le funzioni amministrative delegate e sub-delegate agli enti locali destinatari di esse stabiliscono le modalità per l'utilizzo del personale regionale presso gli enti locali predetti. Le spese per il suddetto personale sono tenute comunque a carico del bilancio regionale". Si trattava, cioè di una forma di "avvalimento" da parte degli enti locali di personale regionale (inversa, in certo qual modo, a quella prevista dall'art. 118 della Costituzione): personale che rimaneva inquadrato nei ruoli della regione e la cui spesa veniva sostenuta dalla regione a carico del proprio bilancio.

L'art. 7 della recente legge regionale 18 dicembre 1987, n. 97, ha introdotto una profonda novità al riguardo. Eccone il testo: "Le leggi regionali di delega disciplinano il trasferimento del personale per l'esercizio delle funzioni delegate da parte degli enti locali. La regione determina, d'intesa con gli enti interessati o, ove necessario, con delegazioni rappresentative dell'ANCI, UPI, UNCEM, il contingente organico per profili professionali del personale da trasferire con i relativi impegni finanziari. Sulla base delle predette determinazioni, gli enti ed organismi di cui sopra stabiliscono i correlati piani di mobilità e l'elenco del personale regionale corrispondente per profilo professionale, previa contrattazione dei criteri con le Organizzazioni sindacali. La regione provvede alla corrispondente riduzione dei propri organici, mentre gli enti locali destinatari del personale provvedono al conseguente adeguamento delle proprie dotazioni organiche. Il personale trasferito conserva la posizione giuridica ed economica acquisita all'atto del trasferimento, ivi compresa l'anzianità già maturata. In caso di revoca della

delega o di assegnazione della stessa ad ente diverso, nel rispetto del principio che il personale segue le funzioni delegate, specifici accordi con le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale stabiliscono i criteri per il trasferimento del personale interessato".

La norma testé riportata fa nascere una serie di interrogativi, determinati dalla discrasia fra la tendenziale perennità della delega di funzioni e il meccanismo temporaneo della provvista del personale relativo, che è personale regionale individuato nominalmente, trasferito all'ente locale (con i relativi impegni finanziari). All'atto della cessazione dal servizio, per qualsiasi causa, del singolo impiegato ex-regionale, la regione dovrebbe provvedere al trasferimento all'ente di un'altra unità di personale, col relativo impegno finanziario? Dalla lettura della legge, sembrerebbe di sì, ma non è chi non veda la estrema macchinosità del sistema. Meglio sarebbe stato disporre che l'ente locale provvede all'esercizio delle funzioni delegate e sub-delegate con proprio personale, sulla base di organici prestabiliti d'intesa con la regione, la quale versa annualmente all'ente un fondo quantificato sulla base degli stessi organici. Il meccanismo di trasferimento previsto nella legge avrebbe potuto essere limitato alla prima applicazione di ciascuna legge regionale di delega o sub-delega di funzioni; ma una volta il trasferimento avvenuto, il personale trasferito avrebbe dovuto essere lasciato alla piena gestione dell'ente locale, alla stessa stregua di tutto il restante personale dell'ente: senza quella sorta di schiavitù della gleba per cui "il personale segue le funzioni delegate". L'ente locale, in altre parole, dovrebbe unicamente essere vincolato a destinare all'esercizio delle funzioni delegate o sub-delegate il personale prestabilito, individuato in quantità e qualifica, ma non nella sua "fisica" individualità.

2.2.2.7 Delega o decentramento?

Com'è noto, la delega di funzioni di che trattasi è considerata da una autorevole dottrina non una delega in senso proprio (mero spostamento dell'esercizio del potere), ma un decentramento di funzioni (trasferimento della titolarità del potere), sia perché è conferita in via generale, sia perché la regione può sostituirsi all'ente locale nell'esercizio delle funzioni delegategli in caso di persistente inerzia o violazione di leggi o direttive, ma non potrebbe avocare a sé la trattazione di affari singoli, sia perché le delibere adottate dall'ente locale nelle materie oggetto di delega sono assoggettate ai medesimi controlli previsti per le delibere adottate nelle materie proprie dell'ente. A questi argomenti si potrebbe obiettare, per la regione Abruzzo, che la generalità del conferimento della delega è in parte inficiata dalla discriminazione fra comuni cui la delega viene conferita individualmente e comuni cui viene conferita in forma associata; si potrebbe inoltre enfatizzare il fatto che oltre ai normali controlli del Co.Re.Co. l'attività delegata è soggetta alle altre forme di vigilanza che abbiamo sopra descritto. Viceversa, a sostegno della tesi anzidetta si potrebbe aggiungere, per la regione che c'interessa, la circostanza, da ultimo evidenziata, che il personale incaricato di esercitare le funzioni delegate è comunque personale inserito nei ruoli organici dell'ente locale. Nè si potrebbe prescindere dal fatto che la legge regionale organica sulla delega di funzioni amministrative agli enti locali, proprio nell'art. 1, configura la delega e la sub-delega come mezzi attraverso i quali la regione opera un conferimento di funzioni agli enti stessi. Anche a non voler prendere posizione nella discussione dottrinale, va evidenziato comunque - e questo è ciò che importa - che la legislazione regionale dell'Abruzzo circonda gli enti locali destinatari di delega e sub-delega di una serie molto ampia di garanzie, rispettosa dell'autonomia anche "di spesa" e "contabile" degli enti stessi (artt. 34 e 73 legge regionale n. 81 del 1977).

2.2.2.8 L'avvalimento

Seguendo la scelta fatta dallo stesso legislatore regionale abruzzese, si è trattato fin qui promiscuamente della delega e della sub-delega di funzioni, non senza avere evidenziato di volta in volta le eventuali peculiarità di quest'ultima, alla quale in linea di massima comunque la normativa concernente la delega si ritiene che vada applicata anche nel silenzio della legge, non essendo la sub-delega che una species del genus delega.

Dell'"avvalimento" non c'è, nella legislazione regionale d'Abruzzo di carattere generale, che lo scarno accenno dell'art. 10 dello statuto, il quale tralattivamente ripete la formula costituzionale per cui la regione esercita le sue funzioni delegandole agli enti locali o "valendosi dei loro uffici". E' chiaro che non ricorre la figura dell'"avvalimento" tutte le numerose volte che la legislazione impone agli enti locali degli oneri a cui condiziona la corresponsione di contributi regionali: si vedano, ad esempio, la legge regionale 18 luglio 1973, n. 28, che prevede la concessione in conto capitale ai comuni e loro consorzi e alle comunità montane per la formazione di strumenti urbanistici; la legge regionale 30 ottobre 1973, n. 38, che concede ai comuni contributi finanziari per l'istituzione di asili-nido; la legge regionale 15 dicembre 1978, n. 70, che concede contributi per l'acquisto di scuolabus e per altri interventi per l'attuazione del diritto allo studio. In questi casi, la regione, non che avvalersi degli enti locali per l'esercizio di attività sue proprie, aiuta gli enti stessi nell'esplicazione di funzioni che rientrano nella loro competenza istituzionale, e la presentazione di domande o l'elaborazione di documenti o altra attività amministrativa altro non è che un onere che l'ente deve sopportare al fine di godere del contributo regionale.

Si potrebbe in teoria ritenere che ricorra la figura dell'"avvalimento" quando all'ente locale non venga attribuita la potestà decisoria, ma soltanto quella

istruttoria, riservandosi la regione la fase conclusiva del procedimento. Ma alla stregua della terminologia adoperata dal legislatore regionale abruzzese, anche in tal caso ricorrerebbe una delega di funzioni, come si avrà modo di constatare nella parte speciale che segue. In realtà, sembra che di fatto l'avvalimento non trovi applicazione nella regione Abruzzo, la quale si è data una propria struttura operativa, a cui ricorre quando non abbia deciso di delegare le sue funzioni agli enti locali.

2.2.3 I singoli settori

Senza pretesa di completezza, si passano ora in rassegna le attribuzioni agli enti locali, effettuate dalla regione Abruzzo dalla sua costituzione ad oggi a titolo di delega, sub-delega o eventualmente ad altro titolo (che si cercherà di definire). La disamina sarà fatta per settori organici e per materie, seguendo, ove possibile, la sistematica del D.P.R. n. 616 del 1977.

2.2.3.1 I servizi sociali

- Assistenza sanitaria e ospedaliera

La legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, riserva certe competenze in materia sanitaria e ospedaliera allo Stato (art. 6), delega certe funzioni alle regioni, che le devono esercitare mediante sub-delega ai comuni (art. 7), stabilisce le attribuzioni proprie delle province (art. 12) e dei comuni (art. 13), istituisce le Unità sanitarie locali (artt. 14 e 15). Detta normativa si applica, ovviamente, in tutto il territorio nazionale, integrata nelle singole regioni dagli atti normativi che queste abbiano emanato nell'esercizio della competenza legislativa concorrente di cui sono dotate ex art. 117 della Costituzione. Il principale di questi atti normativi nella regione Abruzzo è la

legge regionale 15 febbraio 1980, n. 10, che ha istituito le Unità locali socio-sanitarie, corrispondenti alle U.S.L. ma che, oltre ai servizi affidati a queste ultime dall'art. 14 della legge n. 833 del 1978, esercitano altri compiti di carattere sociale, compresa "ogni funzione attribuita o delegata con legge regionale ai comuni in materia di sicurezza sociale e di protezione igienico-sanitaria" (art. 1).

La legge regionale 16 giugno 1980, n. 53, in ottemperanza all'art. 50 della legge nazionale, ha dettato norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità delle U.L.S.S., prevedendo fra l'altro che il bilancio di previsione di queste sia allegato a quelli dei comuni interessati (art. 12). Le entrate e le spese per l'esercizio di funzioni delegate dalla regioni ai comuni sono iscritte nel bilancio dell'U.L.S.S. (art. 23). Le somme assegnate a tal fine dalla regione ai comuni sono da questi trasferite alle U.L.S.S. con vincolo di destinazione agli scopi indicati nella legge regionale di delega (art. 29); le spese relative sono effettuate tramite l'U.L.S.S. con analogo vincolo (art. 43); entrate e spese figurano in appositi capitoli del bilancio dell'U.L.S.S. correlate reciprocamente. Analogamente, il rendiconto generale dell'U.L.S.S. deve essere allegato al conto consuntivo dei singoli comuni (art. 96), e le spese sostenute per l'esercizio di attività delegate, oltre che essere incluse nel rendiconto generale, sono oggetto di apposito rendiconto-stralcio da presentare alla regione (art. 102). I beni destinati alle U.L.S.S. sono di proprietà dei comuni, come nel resto d'Italia, ma devono essere assunti in carico negli inventari (dei beni immobili e dei beni mobili) tanto dei comuni quanto delle U.L.S.S. (artt. 57 e 58).

Le leggi regionali 14 agosto 1981 nn. 32 (all'art. 1) e 33 (all'art. 3), dichiarano che sono attribuite ai comuni, rispettivamente in materia di igiene e sanità pubblica e in materia veterinaria, "le funzioni non espressamente riservate allo

Stato ed alla regione"; passano poi ad elencare "in particolare" determinate funzioni, e concludono: "sono altresì incluse le funzioni indicate nell'art. 7 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, delegate dallo Stato alla regione e da questa sub-delegate ai comuni". La formulazione dei due riportati articoli non è fra le più felici, confondendo insieme attribuzioni proprie dei comuni e funzioni statali ad essi sub-delegate. Alle une e alle altre è comunque estesa la medesima disciplina legislativa.

Questo il quadro che si desume dalla legislazione regionale vigente; di fatto, non risulta a tutt'oggi operante nessuna delega di funzioni agli enti locali in materia sanitaria.

Istruzione artigiana e professionale

L'art. 18 della legge regionale 5 dicembre 1979, n. 63, in materia di formazione professionale, delega alle comunità montane e non montane (si veda sopra, nella parte principale) varie funzioni amministrative: a) l'attuazione di piani annuali di formazione professionale; b) la tutela e la vigilanza tecnica ed amministrativa sulle attività formative; c) il coordinamento degli interventi formativi e l'orientamento professionale in conformità alle direttive emanate dalla regione; d) la nomina delle commissioni giudicatrici nelle prove finali per il rilascio dell'attestato di qualifica. In attesa della costituzione delle comunità non montane, le dette funzioni sono provvisoriamente esercitate ovunque (anche nel territorio delle comunità montane) dalla regione.

La legge regionale 26 novembre 1986, n. 70, sull'artigianato, delega alle province l'esercizio delle funzioni attinenti alla formazione professionale nel settore. Si tratta di corsi gestiti da imprese artigiane aventi i requisiti di cui all'art. 4 della legge statale 8 agosto 1985, n. 443, che siano riconosciute come

botteghe-scuola dalla giunta regionale. I rapporti finanziari sono regolati dall'art. 71, che prevede la liquidazione ai giovani che seguono i corsi, da parte della giunta regionale, di un presalario semestrale in misura proporzionale alle effettive presenze mensili.

- **Beni e attività culturali**

La regione Abruzzo ha rilevato, conformemente a quanto stabilito dall'art. 4 della legge statale 6 ottobre 1971, n. 853, i centri di servizi culturali già appartenenti alla Cassa per il Mezzogiorno, e ne ha istituiti di nuovi. La legge regionale 6 luglio 1975, n. 35, prevedeva che entro diciotto mesi dalla sua entrata in vigore la regione avrebbe dovuto, con apposita legge, delegare a consorzi di comuni competenti per territorio le funzioni amministrative relative alla gestione dei centri (art. 17). La prevista legge non è stata emanata, e la regione provvede direttamente alla gestione dei centri di servizi culturali.

- **Lavoro ed emigrazione**

La legge regionale 20 novembre 1980, n. 81 aveva delegato ai comuni alcune funzioni inerenti l'istruttoria delle richieste, da parte degli emigranti, di contributi per la prima casa, di borse di studio per i figli ed altro. La legge regionale 13 febbraio 1990, n. 10, che ha dato una nuova organica regolamentazione alla materia degli interventi a favore dei cittadini abruzzesi che vivono all'estero e dei cittadini extracomunitari che vivono in Abruzzo, non ha fatto menzione di tali deleghe, e pertanto le relative funzioni - ad avviso del competente servizio - si devono ritenere attribuite alla giunta regionale. Di fatto, comunque, esse non sono operanti.

2.2.3.2 Sviluppo economico

- Fiere, mercati e attività commerciali

In materia di distributori di carburante, le funzioni amministrative dello Stato sono state delegate alle regioni con l'art. 52 del D.P.R. n. 616 del 1977. In Abruzzo, dal combinato disposto degli artt. 4, legge regionale 23 aprile 1979, n. 21, 4, legge regionale 6 giugno 1984, n. 39 e 1, legge regionale 13 febbraio 1990, n. 9, risultano sub-delegate ai comuni le seguenti attribuzioni del prefetto, escluse quelle relative agli impianti avio per uso privato, agli impianti per uso privato per natanti ed agli impianti utilizzati esclusivamente per autoveicoli di proprietà di pubbliche amministrazioni: il rilascio, il rinnovo e la revoca di concessioni, l'autorizzazione dei trasferimenti su altre aree e della sospensione temporanea del servizio. Le predette funzioni, estese anche agli impianti di distribuzione di metano per uso trazione, vanno esercitate dai comuni in conformità col piano regionale per la rete di distribuzione dei carburanti per autotrazione adottato con la citata legge regionale n. 39 del 1984 e con i relativi piani locali d'intervento adottati dalle comunità montane o dagli stessi comuni. L'88% delle entrate della regione derivanti da stanziamenti di spesa nel bilancio dello Stato, relative alle funzioni amministrative delegate alle regioni in questa materia, viene ripartito annualmente fra i comuni abruzzesi con delibera della giunta regionale, tenuto conto della popolazione residente in ciascun comune, per finanziare l'esercizio delle funzioni sub-delegate (art. 12, legge regionale n. 21 del 1979).

In materia di mostre, fiere ed esposizioni a carattere locale, "le funzioni amministrative concernenti il rilascio e la revoca dell'autorizzazione, la vigilanza sullo svolgimento delle manifestazioni fieristiche e l'applicazione delle sanzioni

amministrative sono state delegate ai comuni" dall'art. 8, legge regionale 13 novembre 1980, n. 75. Ai comuni sono devoluti i proventi delle sanzioni amministrative applicate (art. 9). Gli enti delegati devono trasmettere alla giunta regionale, entro il 1° marzo di ogni anno, una relazione sulle funzioni svolte e sui risultati ottenuti.

Le funzioni statali relative alla rivendita di giornali e riviste sono state delegate alle regioni dall'art. 52 D.P.R. n. 616 del 1977 (ma l'autorizzazione alla rivendita è attribuita ai comuni dall'art. 54). Lo Stato ha emanato in proposito direttive alle regioni con l'art. 14 della legge 5 agosto 1981, n. 416 e successive modifiche (la più recente con l'art. 7 della legge 25 febbraio 1987, n. 67), e la regione Abruzzo ha conseguentemente impartito ai comuni gli indirizzi programmatici per la razionalizzazione della rete delle rivendite con legge regionale 28 giugno 1983, n. 39, poi abrogata e sostituita con legge regionale 18 dicembre 1990, n. 101.

Nella materia, di competenza regionale, dei mercati all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, del bestiame, delle carni e dei prodotti ittici, la cui istituzione e gestione è attribuita ai comuni dall'art. 54 D.P.R. n. 616 del 1977, il Consiglio regionale d'Abruzzo ha emanato la legge regionale 10 febbraio 1988, n. 21 e gli importanti documenti programmatici adottati con le delibere n. 145/1 del 9 maggio 1984 (direttive regionali di urbanistica commerciale per la programmazione delle grandi strutture di vendita e per la redazione, coordinamento, assistenza e controllo dei piani commerciali a livello locale), n. 60/8 del 22 dicembre 1987 (piano regionale dei mercati all'ingrosso) e n. 92/13 del 12 dicembre 1988 (regolamento tipo per i mercati all'ingrosso).

Turismo ed industria alberghiera

Con legge regionale 4 giugno 1980, n. 50 (normativa organica sul turismo) sono state delegate ai comuni tutte le funzioni amministrative in materia di turismo e industria alberghiera trasferite alla regione con D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6 e con D.P.R. n. 616 del 1977, nonché quelle già esercitate dagli E.P.T. relative a locazione di immobili destinati ad albergo, pensioni o locande, vigilanza sulle tariffe alberghiere, affittacamere e applicazione delle sanzioni amministrative per la violazione di leggi statali e regionali in materia. Gli enti delegatari fanno fronte alle funzioni delegate con le risorse loro attribuite con atto amministrativo del Consiglio regionale (art. 2, legge regionale 21 luglio 1983, n. 53).

Poiché l'art. 4 della citata legge regionale n. 50 del 1980 stabilisce che le funzioni in parola sono esercitate dai comuni "nelle forme associative previste dalla legge regionale n. 44 del 1979" (per cui si veda, sopra, la parte generale), gli enti delegatari sono di fatto le comunità montane, le quali provvedono all'istruttoria delle domande di concessione dei mutui a tasso agevolato e/o dei contributi in conto capitale per la realizzazione di strutture alberghiere ed extra-alberghiera, nonché all'adozione dei relativi provvedimenti di concessione.

La legge regionale 24 marzo 1988, n. 33 ha poi sub-delegato alle province l'esercizio delle funzioni amministrative riguardanti le tariffe delle strutture ricettive, facendo obbligo alle stesse di riferire periodicamente alla regione e riservando a questa, naturalmente, il potere sostitutivo in caso di inattività nell'esercizio delle funzioni (art. 2). La sub-delega si attua attraverso commissioni tecniche provinciali sulla base di criteri indicati di anno in anno dal presidente della giunta regionale. Non c'è alcun trasferimento di struttura, né comando di personale, e i rapporti finanziari sono limitati ai compensi e rimborsi corrisposti ai componenti delle dette Commissioni.

- **Cave e torbiere**

All'art. 10 della legge regionale 26 luglio 1984, n. 54, nel testo modificato con legge regionale 23 ottobre 1987, n. 67, è espressamente delegata ai comuni l'emanazione dei provvedimenti di autorizzazione alla coltivazione di cave private presenti sui loro territori.

- **Artigianato**

Particolarmente ampio l'uso della delega dalla regione agli enti locali in questa importante materia di sua competenza. L'intero titolo I del testo unico delle norme che regolano la materia dell'artigianato nella regione Abruzzo (legge regionale 26 novembre 1986, n. 70) è dedicato alle deleghe agli enti locali. Alle province sono delegate tra l'altro le funzioni concernenti gli interventi di incentivazione per l'occupazione giovanile ed altri a favore delle imprese artigiane. Ai comuni spettano le funzioni elencate nell'art. 2 (tenuta dell'albo delle imprese artigiane e operazioni ad esso relative, predisposizione e gestione di aree attrezzate per l'insediamento di imprese artigiane, ecc.). Si osserva al riguardo che, sebbene nell'art. 2 la dizione adoperata ("Spettano ai comuni"), difforme da quella usata nell'art. 1 ("La regione delega alle province"), possa ingenerare a prima vista qualche incertezza sul titolo di attribuzione ai comuni delle funzioni indicate, tale incertezza rimane fugata dalla lettura dell'intero titolo I e dalla collocazione sistematica delle norme: sia per le province che per i comuni trattasi di delega dell'esercizio di funzioni spettanti alla regione.

L'art. 3 pone regole speciali, diverse da quelle generali sull'esercizio e la revoca della delega: "Gli enti delegati esercitano le funzioni delegate nel rispetto delle leggi e degli atti amministrativi emanati dal Consiglio e dalla giunta regionale. In caso d'inerzia, decorso il termine di 60 giorni, la giunta regionale provvede

direttamente al compimento del singolo atto. La revoca delle funzioni delegate è ammessa per legge nei confronti di tutti i rapporti delegati. La revoca nei confronti del singolo delegato è ammessa, con decreto del presidente della giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare, nei soli casi di persistente e grave violazione delle leggi o delle direttive regionali".

Agricoltura e foreste

Il settore dell'agricoltura e delle foreste è uno di quelli nei quali più ampio è stato il decentramento di funzioni dallo Stato alle regioni, sia a titolo di funzioni proprie che a titolo di delega. Viceversa esigue sono in materia le attribuzioni degli enti locali: l'art. 78 D.P.R. n. 616 del 1977 menziona, come funzioni dei comuni, gl'interventi a protezione della natura e la vigilanza sui beni di uso civico e di demanio armentizio.

La regione Abruzzo ha fatto però larghissimo uso della sua facoltà di delega, segnatamente nelle leggi organiche sullo sviluppo dell'agricoltura e sugli interventi relativi alla forestazione. Con la prima di queste, legge regionale 3 giugno 1982, n. 31 (modificata con leggi regionali 25 gennaio 1983, n. 7, 15 novembre 1983, n. 6 e 11 gennaio 1985, n. 25), che prevede una cospicua serie di provvidenze, contributi, iniziative di assistenza tecnica, sovvenzioni, realizzazione di opere pubbliche, prestiti annuali e poliennali a favore degli operatori agricoli, ecc., vennero delegate ai comuni le funzioni amministrative relative agli investimenti, non superiori a lire 500 milioni, contemplati negli interi titoli I (norme generali), III (irrigazione e recuperi energetici), VII (interventi per la difesa dalle avversità atmosferiche), IX (sviluppo e difesa delle coltivazioni), XI (vigilanza sull'attività di cooperative e imprese comunque beneficiarie di provvidenze regionali), nonché, sempre nel limite finanziario

anzidetto, quelle relative ad interventi strutturali per strutture aziendali e fabbricati rurali (art. 37) e parzialmente quelle attinenti al miglioramento genetico zootecnico (art. 60). Queste funzioni sono attualmente esercitate dai comuni in forma singola, ma la legge (art. 2) prevede la costituzione di associazioni dei comuni ricadenti nell'ambito di una stessa U.L.S.S., per cui tramite le funzioni delegate dovrebbero essere esercitate. A titolo di rimborso spese, la giunta regionale provvede annualmente al riparto e all'accreditamento della somma stanziata sull'apposito capitolo di spesa a favore dei comuni, secondo i seguenti criteri: per il 40% in rapporto al numero delle aziende agricole, e per il restante 60% in rapporto al numero delle pratiche evase nell'anno precedente (art. 82).

A sua volta, la legge regionale 7 luglio 1982, n. 38, che disciplina gli interventi per la forestazione protettiva e produttiva, per la sistemazione idraulico-forestale del territorio, per l'incremento e la salvaguardia dell'ingente patrimonio arboreo della regione e per la produzione di piante officinali, delega (art. 43) ai comuni singoli o associati e alle comunità montane tutte le funzioni previste dalla legge stessa e che non siano espressamente riservate a sé dalla regione, tranne quelle relative al titolo IX (sviluppo della selvicoltura produttiva).

E' noto che in materia di agricoltura è particolarmente numerosa e importante la normativa C.E.E., cui la regione è tenuta a dare esecuzione, essendo costituzionalmente competente nel settore. I più rilevanti atti legislativi della regione Abruzzo al riguardo sono la legge regionale 2 marzo 1979, n. 12 (che ha dato attuazione a varie direttive comunitarie ma è ormai in gran parte superata) e, soprattutto, la legge regione 31 luglio 1986, n. 37, che detta norme per l'applicazione del regolamento del Consiglio C.E.E. n. 797 del 12 marzo 1985, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie. Per gli interventi

di cui alla prima di dette leggi era previsto (art. 29) che la regione potesse delegare le comunità montane, e infatti con legge regionale 24 dicembre 1982, n. 96 sono state delegate alle dette comunità le funzioni inerenti all'istruttoria delle domande, alla concessione ed alla liquidazione dell'indennità compensativa annua in favore dell'agricoltura delle zone montane e svantaggiate, con previsione che in caso di inattività delle comunità montane ad esse si sostituiscano gli ispettorati provinciali dell'agricoltura (per l'istruttoria) e un Commissario regionale ad acta (per la concessione e la liquidazione). A titolo di rimborso spese, la giunta regionale concede alla comunità montana un contributo annuo in base alle pratiche evase nell'anno precedente (art. 14 legge regionale n. 37 del 1986).

Amplissima delega di funzioni a favore delle province è prevista dalla legge regionale 16 settembre 1982, n. 73 sull'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, legge che però è rimasta praticamente inattuata. Le province, comunque, sono incaricate da detta legge di censire e classificare le terre in questione, di ricevere le domande di assegnazione gli eventuali progetti di coltivazione avanzati in contrario dai proprietari, di assegnare le dette terre e di revocare l'assegnazione, ecc.. Le province dovrebbero provvedere ai predetti adempimenti a titolo di delega, regolata dagli artt. 12 e 13 della legge in modo diverso dalle regole generali, analogo a quello di cui all'art. 3 della legge regionale n. 70 del 1986 (per cui si veda sopra, alla voce Artigianato).

In materia di agriturismo, la legge regionale 24 gennaio 1984, n. 18 attribuisce un complesso di compiti alle comunità montane ovvero alle associazioni di comuni non montani, la cui costituzione - come si è detto sopra - è stata prevista dalla legge regionale organica 11 settembre 1979, n. 44 sulla delega delle

funzioni amministrative agli enti locali. In attesa della costituzione di queste Associazioni, i compiti attribuiti dalla legge sull'agriturismo ad esse o alle comunità montane dovrebbero essere esercitate dalle province (art. 25): il richiamo espressamente fatto alla legge sulla delega di funzioni fa ritenere che tali attribuzioni siano effettuate a titolo di delega (in concreto si tratta di redazione di progetti di sviluppo agrituristico, di realizzazione di interventi e infrastrutture per iniziative agrituristiche, di tracciati campestri e itinerari agrituristici, e simili: il tutto dietro contributo regionale). Di fatto nemmeno la delega alle province ha trovato attuazione, e le funzioni relative sono attualmente esercitate dagli uffici della regione.

2.2.3.3 Assetto e utilizzazione del territorio

- Urbanistica

La materia urbanistica si presta eminentemente alla vocazione programmatoria sia della regione che, in minor misura, della provincia. La legge fondamentale al riguardo è in Abruzzo la legge regionale 12 aprile 1983, n. 18, più volte modificata (da ultimo con legge regionale 24 aprile 1990, n. 47), la quale prevede diversi livelli di pianificazione urbanistica:

- a livello regionale, il quadro di riferimento regionale;
- a livello provinciale, piano territoriale;
- a livello comunale, una pianificazione generale è effettuata, a seconda delle dimensioni e della popolazione, con il piano regolatore generale o il pianoregolatore esecutivo e le norme urbanistiche ed edilizie; una ulteriore pianificazione è poi operata con i piani attuativi (piani particolareggiati, piani di lottizzazione, piani di zona, piani di recupero, ecc.).

La citata legge, nel titolo VIII, elenca le funzioni esercitate in materia dalle province e dai comuni. Ma mentre per questi ultimi l'art. 76 parla soltanto di funzioni delegate (approvazione delle norme urbanistiche edilizie e dei piani attuativi), l'art. 75 tratta indistintamente di "attribuzioni" della provincia e di "funzioni delegate". E' chiaro che, quando partecipa alla formazione del quadro di riferimento regionale o adotta il piano territoriale, la provincia esercita funzioni sue proprie, mentre esercita funzioni regionali delegate quando approva i piani regolatori dei comuni o concede nullatosta per deroghe agli stessi, o accerta la conformità dei piani attuativi agli strumenti urbanistici sovraordinati, o promuove l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti dei comuni inadempienti. A decorrere dal 1° settembre 1991 saranno delegate alle province anche le funzioni di vigilanza e controllo nella materia, attualmente esercitate dalla regione (art. 8 legge regionale 13 luglio 1989, n. 52 e art. 2 legge regionale 9 maggio 1990, n. 67): a tal fine le province si avvarranno di servizi urbanistici provinciali, per la cui dotazione organica si applicheranno le norme sul personale esposte sopra nella parte generale.

Poiché la materia urbanistica, a sensi dell'art. 80 D.P.R. n. 616 del 1977, comprende gli aspetti riguardanti la salvaguardia e trasformazione del suolo e la protezione dell'ambiente, occorre occuparsene in questa sede. Con legge regionale 9 maggio 1990, n. 66, relativa alla valutazione dell'impatto ambientale, ai comuni sono state sub-delegate, limitatamente a determinate parti del territorio regionale sottostanti a vincolo paesistico, le funzioni amministrative concernenti autorizzazioni, nullatosta, provvedimenti di demolizione, irrogazione di sanzioni amministrative, posa di cartelli e altre forme di pubblicità. L'esercizio di queste funzioni e il controllo sullo stesso sono minutamente regolati dagli artt. 5 e 6 della legge. La sub-delega non è tuttavia ancora ope-

rante, in quanto la recentissima legge regionale 7 marzo 1991, n. 8 ne ha subordinato l'esercizio al recepimento, negli strumenti urbanistici dei comuni interessati, dei contenuti del piano regionale paesistico previsto dalla legge regionale 9 maggio 1990, n. 69.

Della istituzione e gestione di parchi e riserve naturali si occupa la legge regionale 20 giugno 1980, n. 61. Le riserve naturali hanno scopi di conservazione dell'ambiente naturale nella sua integrità (riserve integrali), o consentono una razionale attività pascoliva ed una selvicoltura con criteri di sfruttamento naturalistici (riserve guidate), o sono volte a salvaguardare singoli elementi d'interesse naturalistico o paesaggistico o storico-umano o geomorfologico (riserve speciali) o ambienti naturali in parte antropizzati (riserve controllate). I parchi naturali sono insiemi di aree a protezione differenziata, comprensivi cioè di diverse riserve. I parchi territoriali attrezzati servono a soddisfare esigenze di spazio ricreativo nel rispetto del patrimonio naturalistico.

La gestione dei parchi naturali e dei parchi territoriali attrezzati è demandata alle comunità montane, singole o associate (art. 9); per la gestione dell'unico parco naturale regionale finora istituito (quello del Sirente-Velino) è stato peraltro creato un apposito ente regionale di diritto pubblico (legge regionale 13 luglio 1989, n. 54). La gestione delle riserve naturali è demandata al comune o ai comuni associati compresi nella stessa; le leggi istitutive prevedono generalmente (ma non sempre) che l'ente gestore predisponga annualmente un piano di gestione, che viene approvato dalla giunta regionale che provvede conseguentemente alle necessarie erogazioni finanziarie.

Trasporti

Alla materia indicata nell'art. 117 Cost. con l'espressione "Tranvie e linee

automobilistiche di interesse regionale" è stata data, dal D.P.R. n. 616 del 1977 una interpretazione notevolmente estensiva, ricomprendendo essa i servizi pubblici di trasporto di persone e merci esercitati non soltanto con linee tranviarie e automobilistiche, ma anche "metropolitane, filoviarie, funicolari e funiviarie di ogni tipo" (art. 84, D.P.R. n. 616 del 1977). In tutta questa materia, nella regione Abruzzo, "le funzioni amministrative regionali, proprie o delegate, ivi incluse quelle già esercitate dallo Stato", sono state elencate dettagliatamente nell'art. 4 della legge regionale 9 settembre 1983, n. 62, recante la "disciplina generale ed organica in materia di trasporti pubblici locali", nel cui art. 5 è poi affermato che, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 1 della legge statale 10 aprile 1981, n. 151, "la regione delega di norma l'esercizio delle funzioni amministrative agli enti locali, che le esercitano in forma singola o associata. L'individuazione delle funzioni delegabili e la disciplina della delega sono contemplate nei successivi articoli" 40-46.

La concessione dei servizi di autolinee, tranvie e filovie, che interessano più comuni è delegata alla provincia nel cui territorio sono esercitati o ricade la massima parte del percorso, purché non sia interessato anche il territorio di altre regioni. Alla stessa è delegata l'autorizzazione all'acquisto, l'alienazione e il noleggio di autobus di linea (art. 40), ed è sub-delegata la tenuta dell'albo provinciale degli autotrasportatori di cose per conto terzi, istituito con legge statale 6 giugno 1974, n. 298 (art. 42). La concessione all'impianto e all'esercizio delle autostazioni è invece delegata ai comuni (art. 41). Per quanto riguarda le funzioni amministrative in materia di navigazione interna e relativi porti, l'art. 44 rinvia a un regolamento del Consiglio regionale che ne renda operativa la delega agli enti locali.

La delega comprende la vigilanza tecnico-amministrativa sull'esercizio del

pubblico trasporto locale e la irrogazione di sanzioni, il cui importo è versato però alla tesoreria regionale (artt. 62 e 63); comunque "la giunta regionale copia dei provvedimenti adottati per delega e una relazione semestrale delle attività svolte" (art. 61). Nella delega non rientra invece l'erogazione di contributi d'esercizio alle imprese di trasporto, che è distintamente regolata dall'art. 59: queste prevede che solo "per le imprese che esercitano prevalentemente il trasporto pubblico di persone di tipo urbano e comunale" l'erogazione dei detti contributi è delegata ai comuni; per le altre imprese la competenza relativa è riservata alla giunta regionale.

L'emanazione della citata legge organica (legge regionale 62 del 1983) ha assorbito e ricompreso la delega delle funzioni riguardanti le filovie già disposta con precedente legge regionale 26 maggio 1983, n. 28, della quale resta tuttavia ancora attuale l'art. 5, secondo cui "gli impianti filoviari di proprietà regionale che interessino l'esercizio di filovie ricadenti in uno stesso territorio comunale sono assegnati in comodato gratuito ai comuni interessati".

La costruzione e l'esercizio di impianti a fune e di piste di discesa in servizio pubblico sono soggette a concessione, delegata ai comuni e alle province, a seconda che gli impianti e le piste ricadano nel territorio di un solo comune o di più comuni della stessa provincia; nel caso che coinvolgano il territorio di più province, la competenza viene esercitata dalla regione.

Fin qui il quadro normativo: le deleghe agli enti locali previste in materia di trasporti e finora illustrate non trovano però di fatto attuazione.

Viabilità e lavori pubblici

Con legge regionale 27 agosto 1982, n. 61, modificata con legge regionale 6 novembre 1984, n. 71, le funzioni amministrative attribuite alla regione con

legge dello Stato 10 febbraio 1982, n. 38, concernenti le autorizzazioni per la circolazione di trasporti e veicoli eccezionali sono state delegate ai comuni e alle province, a seconda che la circolazione si esaurisca nell'ambito territoriale di un solo comune o coinvolga il territorio di più comuni della stessa provincia. Se coinvolge il territorio di più province, la competenza è delegata alla provincia nel cui territorio si attua la maggior parte della percorrenza. La regione ha imposto alle province, assumendosene l'onere finanziario, l'obbligo di redigere e aggiornare il catasto stradale della circolazione locale interessata al transito dei veicoli e trasporti eccezionali.

Con legge regionale 28 marzo 1989, n. 23, la regione ha deciso, in ottemperanza al regolamento C.E.E. n. 1.100 del 1970, di effettuare il censimento della circolazione stradale extraurbana, delegando all'uopo le province e fornendo loro i fondi necessari (senza trasferimento di personale né di strutture, data l'occasionalità del rilevamento).

Nel campo dei lavori pubblici, non risulta che la regione abbia fatto ricorso allo strumento della delega, ma piuttosto, e largamente, alla concessione di contributi per promuovere il recupero del patrimonio edilizio (legge regionale 9 settembre 1983, n. 58) o per la realizzazione di opere pubbliche (esempio: legge regionale 27 agosto 1982, n. 62; legge regionale 13 giugno 1989, n. 47).

Caccia e pesca

Con leggi regionali 5 dicembre 1979, n. 62 e 17 maggio 1985, n. 44, la regione Abruzzo ha dettato norme organiche per la protezione della fauna e la disciplina dell'attività venatoria, e, rispettivamente, per la tutela e l'incremento della fauna ittica nelle acque interne e l'esercizio della pesca. In via generale, le funzioni amministrative in materia di caccia e pesca sono delegate alle province, ivi

comprese la vigilanza, l'irrogazione di sanzioni e il contenzioso.

La legge regionale 24 dicembre 1982, n. 95, prevede, tra l'altro, interventi per lo sviluppo e la valorizzazione delle attività ittiche e dell'acquacoltura, concretantisi in programmi annuali (adottati dalla regione in base alle istanze presentate da soggetti pubblici e privati, singoli e associati) relativi alla costruzione, l'attrezzamento o l'ammodernamento di magazzini e impianti per la lavorazione, conservazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti e sottoprodotti della pesca, per l'allevamento di pesci, crostacei e molluschi, per la realizzazione di centri di ricerca tecnica e scientifica nel settore della pesca e dell'acquacoltura. La gestione di tali programmi (art. 8) avviene direttamente da parte della giunta regionale, ma sono delegate ai comuni rivieraschi le attività consistenti nell'erogazione delle provvidenze, nel controllo amministrativo-contabile e in ogni altra funzione attinente ai rapporti con i destinatari delle provvidenze regionali. Anche il collaudo delle opere può essere delegato ai comuni; ad ogni modo le singole iniziative oggetto di delega risultano dal programma regionale, distintamente da quelle di diretta competenza regionale. Gli oneri conseguentemente alla delega sono anticipatamente versati ai comuni nella misura forfettaria del 10% di ciascuna iniziativa programmata, e l'eventuale personale necessario viene comandato dalla regione, in vista di un successivo inserimento nei ruoli comunali. I comuni rispondono del buon esito delle operazioni loro delegate, e a fine esercizio devono presentare una relazione alla giunta regionale, la quale peraltro ha sempre facoltà di espletare controlli.

Tutela dell'ambiente

A sensi degli artt. 104, D.P.R. n. 616 del 1977 e 7, D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, le province sono preposte al controllo dello smaltimento dei rifiuti. A

questa competenza propria delle province si aggiunge, in Abruzzo, per delega della regione (art. 7, legge regionale 23 maggio 1985, n. 60) l'istruttoria delle procedure riguardanti sia le autorizzazioni ad effettuare attività di smaltimento che l'approvazione dei progetti e degli elaborati tecnici riguardanti gli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani e di innocuizzazione e di eliminazione dei rifiuti speciali. Essendo riservato alla regione il momento conclusivo delle procedure, cioè la decisione, sembrerebbe trattarsi di mero avvalimento delle strutture della provincia; il testo normativo tuttavia parla di delega, e rinvia (art. 14) alle norme previste nella legge regionale di contabilità concernenti le entrate, le spese e i rendiconti delle attività delegate agli enti locali.

2.3 Campania

2.3.1 Avvertenza

La presente relazione si propone di individuare le linee direttrici in cui si articola il quadro normativo della regione Campania, con particolare riguardo al riordinamento istituzionale ed alla devoluzione di funzioni amministrative agli enti locali.

L'indagine si incentra sul criterio metodologico di approfondire i principi fondamentali dello statuto, di raccordare i "valori" dell'autonomia, della partecipazione, del decentramento, dell'autogoverno delle comunità locali attraverso il potenziamento della capacità di gestire funzioni amministrative proprie e/o delegate.

Sul piano metodologico, e su quello cronologico, l'indagine passa ad approfondire i contenuti innovativi del D.P.R. n. 616 del 1977 e i riflessi che la normativa nazionale ha avuto sulla legislazione regionale, in particolare nella di-

sciplina dell'istituto della delega delle funzioni amministrative agli enti locali territoriali minori.

La riflessione sul complesso normativo dell'istituto della delega, disciplinato dalla regione Campania, mette successivamente in luce i principali interventi legislativi in larghe fasce di settori omogenei. Un quadro riepilogativo di tutte le iniziative legislative della regione, articolato sul piano della progressione cronologica dei provvedimenti adottati, completa la riorganizzazione sullo stato di attuazione delle deleghe in Campania.

2.3.2 Lo statuto

Lo statuto della regione Campania, approvato con legge statale 22 maggio 1971, n. 348, sottolinea, tra i compiti primari, quello di concorrere "a promuovere il pieno sviluppo della persona umana attraverso una politica volta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini" e si propone di promuovere le "autonomie locali" informando "la propria attività legislativa, regolamentare ed amministrativa alle esigenze del più ampio decentramento" (art. 3).

La regione, assumendo come metodo della politica economica lo strumento della programmazione degli interventi, intende, tra i suoi obiettivi e finalità, promuovere "il superamento degli squilibri territoriali e settoriali"; e, pertanto, "riconosce come suoi obiettivi l'equilibrato sviluppo economico e sociale ed il progetto civile e democratico della Campania, esercitando un ruolo di rinnovamento e di valorizzazione del Mezzogiorno" (art. 6).

Particolare riferimento è rivolto alla politica per il Mezzogiorno ed alle politiche settoriali per le materie che ad essa sono attribuite in via primaria o per delega dello Stato.

La regione, avvalendosi delle proprie competenze, in concorso con lo Stato e gli enti locali, s'impegna ad attuare una politica di assetto territoriale e di pianificazione urbanistica al fine di "realizzare le condizioni ambientali e l'organizzazione del territorio capaci di garantire un armonico sviluppo e la piena occupazione".

Tra gli obiettivi primari dell'azione della regione, lo statuto indica (artt. 5, 6 e 7) la tutela del patrimonio culturale storico ed artistico, che considera "beni essenziali della Campania"; sollecita e promuove lo sviluppo delle attività culturali e tutela la salute ritenendola "fondamentale diritto dell'individuo e della collettività", con particolare riguardo ai problemi della prevenzione e dell'infanzia.

La regione esercita la propria autonomia realizzando l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'attività politica, economica e sociale della comunità regionale. Il valore della partecipazione e gli istituti con i quali essa si realizza rappresentano "elemento fondamentale e qualificante della propria autonomia" (art. 3 Statuto).

In particolare, nel rapporto con gli enti locali, la regione assicura la "partecipazione dei comuni, delle province e degli enti locali alla programmazione economica e di assetto del territorio" e "promuove nuove forme associative degli enti locali", nonché il "riordinamento" degli stessi, nel rispetto delle loro autonomie, anche attraverso nuove forme associative e di decentramento" (art. 61 Statuto).

La regione, come prescritto dalla Costituzione e riaffermato nello statuto, deve porsi come "ente di governo", esercitando compiutamente le competenze legislative, di programmazione, di indirizzo, di alta amministrazione.

Pertanto, la regione Campania s'impegna ad adottare "la programmazione come metodo fondamentale della sua attività legislativa, amministrativa e di

controllo, nel quadro della programmazione nazionale" (art. 65 Statuto).

Nelle materie di sua competenza, comprese quelle ad essa demandate dalla Costituzione, la regione opera sulla base di programmi annuali e pluriennali.

Il concorso degli enti locali sia nella fase preliminare di indagini conoscitive, sia nella formulazione di ipotesi di sviluppo e, quindi, di programmi annuali e pluriennali è richiesto e favorito dalla regione nel quadro della compartecipazione a procedimenti di programmazione.

In questa direzione è prevalente la scelta politica di realizzare una più stretta "cooperazione" o "compartecipazione" tra regione ed enti locali, nella consapevolezza di favorire un processo di integrazione tra i diversi livelli di competenze, non bloccati da contrapposizioni improduttive, ma aperti a nuove forme associative.

La programmazione è individuata come obiettivo e come metodo dell'attività legislativa ed amministrativa della regione Campania.

2.3.3 La delega delle funzioni amministrative

La regione esercita le funzioni amministrative in tutte le materie su cui ha potestà legislativa (art. 117 Cost.), nelle materie ad essa delegate con legge dello Stato, salvo quelle di interesse esclusivamente locale attribuite alle province, ai comuni e agli altri enti locali.

In tal caso, lo Statuto prevede (art. 12) che la regione eserciti normalmente le sue funzioni amministrative "delegandole alle province, ai comuni ed agli altri enti locali, o avvalendosi dei loro uffici".

Ciò premesso, si possono trarre tre conclusioni:

- 1) la delega delle funzioni amministrative agli enti locali è la norma cui soggiace la potestà amministrativa della regione Campania;

- 2) la delega viene conferita e regolata con legge regionale;
- 3) le spese sostenute dagli enti locali per le funzioni ad essi delegate sono a carico del bilancio regionale.

Il completamento dell'ordinamento regionale, attuatosi all'inizio della seconda legislatura regionale, è stato caratterizzato, sul versante dei rapporti regioni-enti locali, dai processi di attuazione della legge-delega n. 382 del 1975 e del D.P.R. n. 616 del 1977.

La richiamata normativa era finalizzata all'obiettivo di completare l'ordinamento regionale, definendo competenze e funzioni proprie delle regioni e, attraverso l'istituto della delega, ampliare la sfera delle funzioni amministrative conferite agli enti locali.

L'impianto normativo previsto dal legislatore nazionale - e che favoriva in pieno la sollecitazione regionalistica ad un reale pluralismo istituzionale mediante l'attivazione dei poteri autonomistici di più alto profilo - puntava da una parte a conferire alle regioni le funzioni di governo con compiti di legislazione, indirizzo e coordinamento e, dall'altra, a conferire agli enti locali maggiori e più penetranti funzioni amministrative.

Con la normativa sulle deleghe e, in particolare, con il reale conferimento delle stesse agli enti locali, si è inteso attuare una nuova articolazione dei poteri locali incentrata sul principio che la regione deve "amministrare" di meno e "governare" di più. Se tale indirizzo si sia poi concretamente realizzato, è discorso che non può essere affrontato in questa sede.

Il conferimento di funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, operato largamente dal D.P.R. n. 616 nei settori della sanità, dell'assistenza sociale, del diritto allo studio e, con più limitate dimensioni, nei settori del commercio, della tutela ambientale e delle infrastrutture turistiche, ha

dato vita, nel rapporto regioni-enti locali, a problemi di più ampio respiro.

In primo luogo è stata avvertita l'esigenza di individuare e promuovere nuove forme associative, siccome indica l'art. 25 del D.P.R. n. 616, per la gestione più razionale delle funzioni comunali, individuando bacini di utenza a livelli ottimali. E' il caso dell'associazione dei comuni per la gestione del servizio sanitario: le U.S.L., istituzioni "polifunzionali", oltre ad esercitare le funzioni direttamente assegnate dalla legge nazionale, esercitano tutte le altre funzioni delegate dalla regione o conferite ad esse dai singoli comuni per i quali non appare conveniente esercitarle direttamente. E' il caso delle comunità montane, la cui natura polivalente accentra funzioni di programmazione e di gestione. Superata la filosofia delle unità associative intercomunali, le comunità montane con la legge n. 142 del 1990 hanno assunto pienezza giuridica ed istituzionale di enti locali.

2.3.4 I principali interventi legislativi

La legislazione della regione Campania in materia di delega risponde alla coscienza ormai diffusa - che trova larga espressione nell'art. 11 del D.P.R. n. 616 del 1977 - della coerenza necessaria tra il conferimento delle deleghe e il momento unificante della funzione di programmazione. La logica che sottintende al complesso normativo sulle deleghe riqualifica il ruolo della regione come "ente di governo", che si spoglia progressivamente di funzioni di mera gestione.

Subito dopo l'entrata in vigore della legislazione statale sul riordino delle funzioni amministrative, la regione avvia, a sua volta, un processo normativo che recepisce e, in larga misura, potenzia il decentramento amministrativo con il conferimento di deleghe.

Dall'esame dei primi provvedimenti in materia, è possibile stabilire la reale portata innovativa dei poteri delegati agli enti locali.

- 1) In attuazione dell'art. 45 del D.P.R. n. 616, con legge regionale 16 ottobre 1978, n. 42, vengono sciolti i patronati scolastici ed i consorzi dei patronati scolastici e le funzioni di assistenza scolastica; i servizi ed i beni dei patronati scolastici e dei consorzi dei patronati scolastici sono attribuiti ai comuni.
Il criterio cui si ispira la citata legge è quello di collegare agli indirizzi programmatici della regione e dei consigli distrettuali scolastici l'utilizzazione dei beni e la gestione dei servizi attribuiti ai comuni. Altro forte richiamo è quello relativo alla integrazione con gli altri servizi esistenti sul territorio che "devono tendere a corrispondere ad ambiti di utenza a livello intercomunale".
- 2) In applicazione dell'art. 25 del D.P.R. n. 616, la regione Campania disciplina, con la legge 16 ottobre 1978, n. 43, lo scioglimento degli EE.CC.AA. e dette norme sul passaggio delle attribuzioni, del personale e dei rapporti patrimoniali ai comuni.
- 3) In direzione di una più stretta ed operante cooperazione con gli enti locali, la regione emana la legge 31 ottobre 1978, n. 51. Si tratta di un complesso normativo finalizzato, per un verso, a disciplinare le procedure di programmazione, finanziamento ed esecuzione dei lavori pubblici e delle opere di pubblico interesse e, per l'altro verso, a determinare una più stretta rispondenza di tutti gli interventi sul territorio alle esigenze delle comunità locali. E ciò con la delega di funzioni amministrative (in materia espropriativa) ai comuni competenti per territorio.
- 4) Sempre in attuazione dell'art. 25 del D.P.R. n. 616, la regione Campania approva la legge 8 agosto 1979, n. 34, con la quale determina gli ambiti territoriali per la gestione dei servizi sanitari e sociali.
Ai fini della confluenza degli interventi in questi settori individua 61 ambiti territoriali intercomunali.

5) Ai comuni singoli o associati sono attribuite con la legge regionale 9 giugno 1980, n. 57, le funzioni amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, che non siano espressamente riservate allo Stato o alla regione.

6) In attuazione degli artt. 118 Cost. e 3 statuto regionale, con legge 29 maggio 1980, n. 54, la regione Campania ha disciplinato la delega e la sub-delega di funzioni amministrative ai comuni, alle comunità montane ed alle province, per settori organici di intervento, siccome definiti dal D.P.R. n. 616.

Trattasi di un impianto normativo di essenziale rilievo nel sistema di trasferimento delle deleghe, perché la regione ha voluto conferire agli enti locali la piena potestà amministrativa in tutte le funzioni delegate.

Gli atti amministrativi emanati dagli enti locali nell'esercizio delle funzioni delegate o sub-delegate sono definiti e su di essi la regione esercita soltanto i controlli previsti dalle leggi attuative dell'art. 13 Cost..

E' opportuno, sia pure in via sintetica, a questo punto dell'indagine indicare per settori organici, le funzioni delegate o sub-delegate.

2.3.4.1 Servizi sociali

- interventi di assistenza sociale a favore degli emigrati e loro famiglia (comuni);
- assistenza sanitaria ospedaliera (ai comuni attraverso le U.S.L.);
- istruzione professionale ed artigiana (province);
- interventi per i musei e le biblioteche, promozione di attività culturali, centri di lettura, interventi per l'educazione permanente (funzioni delegate a comuni e province).

2.3.4.2 Sviluppo economico

- nella materia fiere e mercati, sono delegate ai comuni le funzioni amministrative

regionali concernenti autorizzazioni, certificazioni, concessioni, rilascio di nulla-osta;

- promozione dell'associazionismo e della cooperazione nel settore del commercio (delega ai comuni);
- sono delegate alle province le funzioni amministrative relative alle botteghe-scuola di artigianato.

2.3.4.3 Turismo ed industria alberghiera

Sono delegate ai comuni le seguenti funzioni:

- istruttoria delle domande relative alla classificazione degli alberghi, pensioni e locande, nonché i complessi ricettivi extra-alberghieri, quali i campeggi ed i villaggi turistici;
- istruttoria delle domande relative alla vendita ed alla locazione degli immobili adibiti ad uso alberghiero;
- istruttoria delle domande relative alla dichiarazione di pubblica utilità nella espropriazione per la costruzione, ampliamento e trasformazione di alberghi;
- promozione di attività turistiche e ricettive e realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature.

2.3.4.4 Agricoltura e foreste

Sono delegate alle comunità montane e, per i territori sui quali non operano, alle province, le funzioni amministrative relative:

- ai miglioramenti fondiari aziendali ed interaziendali, ivi comprese le attività connesse all'applicazione della direttiva CEE n. 72/159.
- allo sviluppo della meccanizzazione agricola;
- agli interventi conseguenti a calamità naturali, ad eccezione della delimitazione

del territorio interessato, che rimane di competenza regionale;

- all'assistenza agli utenti di motori agricoli, ivi compresa la formazione e l'insegnamento tecnico-pratico per gli agricoltori ai fini dell'intervento e la diffusione della meccanizzazione agricola.

La delega delle funzioni amministrative nel settore foreste alle comunità montane è stata disciplinata con legge regionale n. 27 del 4 maggio 1979, avente per oggetto "delega in materia di economia e bonifica montana e difesa del suolo".

La legge si propone finalità ed obiettivi di alto profilo in un settore importante per lo sviluppo economico e sociale della Campania. Essa ha riguardo non solo alla materia forestale, quanto alla conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali e paesaggistiche, anche attraverso la costituzione di parchi e riserve naturali; alla difesa e sistemazione idraulico-forestale; alla conservazione, al miglioramento ed allo sviluppo dei pascoli montani.

Alle comunità montane vengono conferite sub-deleghe per i beni ambientali.

2.3.4.5 Acque ed acquedotti

Sono sub-delegate alle province tutte le funzioni amministrative delegate alla regione nelle materie delle acque e degli acquedotti, ad eccezione di quelle che concernono:

- elaborazione, redazione e gestione dei piani regionali delle acque;
- coordinamento delle attività di controllo degli scarichi delle acque;
- coordinamento e verifica dei programmi degli enti locali in materia di scarichi e di insediamenti;
- coordinamento della rilevazione delle caratteristiche dei corpi irrigui regionali;
- attività di promozione concernenti l'utilizzo ed il riciclaggio delle acque reflue.

2.3.4.6 Urbanistica

Sono delegate alle province ed alle comunità montane le funzioni amministrative nella materia urbanistica concernenti l'approvazione dei piani regolatori generali, dei programmi di fabbricazione e di tutti gli strumenti comunali ed intercomunali la cui approvazione è di competenza regionale.

Di notevole rilievo la produzione legislativa regionale nei settori dell'urbanistica e dell'assetto del territorio volta: al sostegno delle iniziative dei comuni per combattere i ricorrenti fenomeni del dissesto del suolo; alla redazione degli interventi regionali di emergenza; alle misure di tutela urbanistica; ai programmi straordinari di edilizia residenziale; ai procedimenti di formazione dei programmi pluriennali; ad incentivare i comuni, i loro consorzi, le comunità montane per la formazione degli strumenti urbanistici.

2.3.4.7 Cultura e istruzione

Sono delegate ai comuni ed alle province le funzioni regionali relative ad interventi per i musei e le biblioteche degli enti locali ed ad interventi per la promozione di attività culturali.

E' opportuno segnalare l'impegno della regione per la promozione di attività culturali: dalle norme per l'attuazione del diritto allo studio alla istituzione dei centri dei servizi culturali e sociali in Campania; dagli interventi in campo teatrale e musicale al rifinanziamento della legge 4 settembre 1974, n. 49, relativa alle biblioteche degli enti locali; dal censimento dei beni culturali e naturali della Campania alla normativa per l'affidamento e l'esecuzione delle opere di edilizia scolastica.

2.3.5 Quadro riepilogativo

Appare utile e corretto, anche da un punto di vista metodologico, delineare, sia pure in via di sintesi, il quadro d'insieme della attività normativa definita dalla regione per conferire indirizzi, disponibilità finanziarie e di personale al complesso delle funzioni amministrative delegate agli enti locali.

Da un esame per fasce omogenee di settori di intervento, è necessario passare ad una più compiuta analisi dei provvedimenti legislativi e degli atti amministrativi posti in essere dalla regione per assicurare continuità ed organicità al disegno normativo del conferimento delle deleghe. Si indicano, di conseguenza, gli interventi legislativi che disciplinano in ogni settore il funzionamento delle deleghe.

La regione Campania, con le leggi regionali n. 70 del 7 giugno 1975, n. 54 del 29 maggio 1980 e n. 65 del 1° settembre 1981, ha dettato le norme generali sulla delega e sub-delega delle funzioni amministrative regionali alle province, alle comunità montane ed ai comuni, individuando altresì, per le singole categorie di enti, le funzioni da delegare e le modalità di esercizio.

1. Per quanto concerne la delega, in particolare, degli interventi di assistenza sociale a favore degli emigrati e delle loro famiglie - ad esclusione degli interventi a favore delle associazioni di emigrati che restano di competenza regionale - la disciplina normativa è prevista dall'art. 16 della legge regionale n. 10 del 1° marzo 1984, cui è seguita la circolare esplicativa n. 1789 del 22 maggio 1984.

In atto, la regione ripartisce tra i comuni della provincia una somma pari al 50% del contributo di lire 500.000 per ogni emigrato che rientra e che dimostri di essere capofamiglia.

Per ulteriori elementi di valutazione, si sottolinea che nell'esercizio finanziario

1991 è previsto uno stanziamento complessivo di spese a carico del cap. 1920 di lire 800.000.000.

2. Per quanto concerne la materia delle fiere e dei mercati, è in fase di elaborazione un disegno di legge che disciplina l'intero settore.
3. In materia di carburanti, la regione ha disciplinato il settore con le leggi regionali n. 42 del 28 agosto 1984 e n. 42 del 21 novembre 1987, mentre l'associazionismo nel settore economico è stato disciplinato con la legge regionale n. 34 del 4 maggio 1981.

Ulteriori elementi, anche in ordine alla spesa, si desumono dal fatto che le deleghe ai comuni non hanno avuto per oggetto né trasferimenti di personale, né di beni.

4. Per quanto attiene la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non risultano delegate le funzioni amministrative alle province ai sensi dell'art. 26 della legge 29 maggio 1980 n. 54, che prevede la delega in materia di edilizia residenziale pubblica, relative agli istituti autonomi per le case popolari.
5. La materia della formazione professionale è stata in parte delegata alle amministrazioni provinciali ai sensi della legge regionale 40 del 1977 come modificata dalla legge regionale 62 del 1981. Sulla base delle citate leggi regionali, sono stati assegnati alle amministrazioni provinciali 41 dipendenti regionali. La regione opera sulla base di piani annuali per la formazione ed i corsi sono affidati ai centri regionali, ai comuni, alle comunità montane.
6. Per quanto concerne gli interventi nel settore dell'agricoltura, essi sono disciplinati dalla legge regionale 2 agosto 1982 n. 42 e dalla legge regionale n. 55 del 1981. Le procedure per l'attuazione degli interventi in parola prevedono che gli atti di impulso siano individuati nelle comunità montane e nelle amministrazioni provinciali. Ciò nel quadro di specifici provvedimenti di spesa

formulati sulla base della disponibilità di fondi assegnati alla regione e posti in essere con i meccanismi già definiti dalla legge regionale n. 51 del 1978.

7. In ordine alla materia "promozione culturale", la legge regionale 3 gennaio 1983, n. 4, fissa gli "indirizzi programmatici e le direttive fondamentali per l'esercizio delle deleghe e sub-deleghe ai sensi dell'art. 1 della legge regionale 1° settembre 1981, n. 65. Promozione culturale ed educazione permanente, biblioteche e musei". La predetta legge regionale 4 del 1983 all'art. 1 prevede che alla regione rimane la competenza di promuovere, programmare e finanziare direttamente le attività di interesse sovracomunale, mentre ai comuni e alle province sono delegate le funzioni amministrative concernenti la materia di che trattasi. La spesa per le funzioni delegate nell'ultimo triennio, emerge dalle disponibilità finanziarie relative agli esercizi 1989-1990-1991:

Promozione culturale - Cap. 1411

1989: 4.000.000.000

1990: 4.100.000.000

1991: 4.350.000.000

Musei e Beni librari - Cap. 1400

1989: 500.000.000

1990: 300.000.000

1991: 350.000.000

Lo stato di attuazione della delega è insoddisfacente perché non tutte le amministrazioni provinciali e comunali, nonostante la legge sia stata ampiamente diffusa, si rendono promotori di iniziative ammissibili ai finan-

ziamenti previsti dalla legge regionale n. 4 del 1983. Ciò spiega il decremento nel triennio del fondo relativo ai Musei e Beni librari.

8. Per il settore artigianato, inoltre, unica delega prevista è quella specificata dall'art. 21 della legge regionale n. 54 del 1980, in materia di bottega-scuola di cui alla legge regionale 9 novembre 1974, n. 63. Le funzioni amministrative sono svolte dalle amministrazioni provinciali, mentre ai comuni compete l'istruttoria delle domande finalizzate alla concessione di contributi ad imprese artigiane nella stessa materia. In ordine al trasferimento delle funzioni amministrative, ai sensi dell'articolo unico della legge regionale 2 agosto 1982 n. 35, la regione non ha provveduto ad attivare la delega.
9. Per quanto attiene il settore trasporti e opere marittime le leggi regionali di delega e sub-delega (legge regionale 29 maggio 1980 n. 54, art. 24; legge regionale 23 febbraio 1982 n. 11; legge regionale 8 marzo 1985 n. 17), ad eccezione di qualche iniziativa da parte del servizio competente, non hanno trovato attuazione pratica.
10. Con riferimento alla materia della tutela dei beni ambientali sono state delegate le funzioni di cui agli artt. 1, 7 e 15 della legge regionale 29 giugno 1939 n. 1497 e sono state date direttive con legge regionale 23 febbraio 1982 n. 10, nonché con delibera di giunta regionale n. 31 del 23 giugno 1989.
Non è stato trasferito personale né assegnati posti.
11. In materia di acque e acquedotti, per quanto attiene le funzioni amministrative sub-delegate alle amministrazioni provinciali con legge regionale n. 12 del 1982, è da precisare che è competenza delle amministrazioni provinciali ogni decisione finale in ordine al rilascio o meno della concessione di derivazione e/o derivazione di attingimento. In ordine allo stato di applicazione della legge regionale in parola si registra la totale impossibilità delle amministrazioni

provinciali di procedere all'attuazione degli adempimenti previsti dalla citata legge.

12. Le funzioni delegate agli enti locali in materia urbanistica sono individuate dalle leggi regionali 29 maggio 1990 n. 54, 1° settembre 1981 n. 65, 20 marzo 1982 n. 14 e 20 marzo 1982 n. 17. La legge regionale 24 novembre 1989 n. 24 altresì, in deroga alle disposizioni di cui agli artt. 6 e 7 della citata legge regionale n. 65 del 1981, ha stabilito che, sino alla approvazione del piano di assetto territoriale della regione, le funzioni amministrative relative all'approvazione dei piani regolatori generali dei comuni capoluoghi di provincia sono esercitate dalla regione.

Un quadro analitico delle singole funzioni delegate nella materia di che trattasi, può individuare la distinzione tra funzioni di competenza regionale e degli enti locali, in una materia così complessa.

13. Per il turismo e l'industria alberghiera, l'art. 4 della legge regionale n. 65 del 1981 fissa le funzioni delegate ai comuni. Le direttive e gli indirizzi per l'esercizio delle anzidette funzioni sono state stabilite con legge regionale n. 47 del 3 agosto 1982. Con legge regionale 25 agosto 1987 n. 38, sono individuate le funzioni delegate alle province. Al riguardo è da segnalare che tale normativa non ha avuto pratica attuazione, in quanto le aziende di promozione turistica, istituite con legge regionale 25 agosto 1987 n. 37, non sono state ancora costituite.
14. Per quanto attiene al settore forestale la delega delle relative funzioni è stata attuata con la legge regionale n. 27 del 1979 modificata e integrata dalla legge regionale n. 13 del 1987. Destinatari della delega sono le comunità montane e le province per i comuni non montani. Per l'esercizio delle predette funzioni è stata diramata la circolare 5153 del 3 ottobre 1985.

E' da segnalare, infine, che per l'esercizio delle funzioni delegate innanzi citate, ai sensi della legge regionale n. 65 del 1981, sono stati comandati presso i comuni, le amministrazioni provinciali e le comunità montane, 213 unità di personale.

2.3.6 Conclusioni

Dalla ricognizione sullo stato di attuazione delle deleghe nella regione Campania appare evidente che la legislazione regionale, nell'arco di tempo esaminato e nella progressione degli atti, sia pienamente rispondente all'obiettivo di potenziare le funzioni della regione come "ente di governo". Conseguentemente è stata trasferita agli enti locali la competenza sulle funzioni e sugli atti di amministrazione.

E' anche il caso di dire che l'esperienza che si è realizzata in Campania con le deleghe e con le altre forme di decentramento non ha favorito la tendenza a trasformare la regione in "ente di governo"; permanendo incrostazioni ed eccessi di attività gestionali che hanno condizionato il pieno svolgimento da parte della regione dei compiti istituzionali previsti dalla Costituzione.

La "delega" non è in grado da sola di realizzare la netta separazione tra il momento politico di governo e quello amministrativo gestionale: poteri ben distinti, che non possono essere indeboliti o affievoliti dal persistere di paralizzanti concezioni del ruolo e delle funzioni dei poteri locali, da una parte l'accentramento di potere burocratico della regione, dall'altra il miope ed improduttivo localismo dei comuni.

La valorizzazione delle autonomie locali non passa esclusivamente per il sistema normativo della delega - destinatari e soggetti delle deleghe sono soltanto gli enti locali territoriali perché, con la delega, si deve esaltare il momento

qualificante dell'autonomia e dell'autogoverno delle comunità locali - ma attraverso altri e più efficaci raccordi istituzionali tra regioni ed enti locali.

Si deve puntare a realizzare un sistema di poteri locali che riaffermi nella separazione dei momenti essenziali del "governare" e dello "amministrare", la centralità di una solida partnership tra regioni ed enti locali territoriali.

2.4 Friuli Venezia Giulia

2.4.1 Avvertenza

Le presenti note hanno ad oggetto prevalentemente il riordinamento istituzionale della regione Friuli-Venezia-Giulia, nonché il riconoscimento e la devoluzione di funzioni agli enti locali. Esse sono state redatte anche sulla base di notizie e documenti che la regione medesima - con spirito di fattiva collaborazione - ha fornito alla Sezione.

Gli enti locali, oltre che compiti di loro esclusiva pertinenza - che hanno a supporto normativo leggi costituzionali, leggi statali, o disposizioni statutarie e regolamentari proprie - ne svolgono altri sulla base dell'ordinamento regionale di appartenenza.

Gli enti locali del Friuli-Venezia Giulia non fanno eccezione a tale regola. Solo che, per il fatto di essere compresi in una regione a statuto speciale, essi si trovano in una condizione particolare rispetto agli omologhi enti delle altre regioni.

Ora, per quanto concerne lo svolgimento di compiti amministrativi nelle materie attribuite dalla regione Friuli-Venezia Giulia agli enti locali operanti nel suo territorio (e poter trattare anche dei relativi rapporti finanziari), bisogna considerare, appunto, l'atipicità del regime giuridico vigente in quella regione.

Orbene, per una migliore intelligenza del campo di indagine che la Sezione si è proposta di esplorare, si ritiene opportuno fare una breve premessa sulle peculiarità di tale regime giuridico.

Come è noto, la regione Friuli-Venezia Giulia trova la sua regolamentazione in uno statuto speciale adottato con la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

Pertanto, in tale statuto non sono contenute norme secondarie di attuazione di norme costituzionali, ma è consacrata l'organizzazione costituzionale, anzi la vera e propria costituzione della regione a regime differenziato, la quale ha struttura e competenza diverse da quelle delle altre regioni.

Ciò posto in via preliminare, devesi osservare che per avere un quadro complessivo - ancorché nelle sue linee generali - dell'ordinamento regionale avente influenza sulle gestioni degli enti locali, occorre tener presente che l'art. 59 dello statuto sancisce (e in ciò si differenzia dalla comune disciplina in vigore nelle regioni a statuto ordinario) che le funzioni delle province e dei comuni sono "stabilite" da leggi regionali, oltre che da leggi dello Stato.

Da ciò la conseguenza che, in sede di emanazione del D.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469 - recante norme integrative di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia-Giulia - lo Stato ha sostanzialmente riconosciuto a tale regione la peculiarità del suo ordinamento. Infatti, l'art. 5 di tale decreto presidenziale dà attuazione all'art. 59 dello statuto regionale, il quale, come avanti precisato, prevede lo strumento della legge per l'attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali.

Per altro verso, devesi rilevare che la speciale potestà legislativa della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento locale territoriale (art. 5 dello statuto) ed in materia di ordinamenti e funzioni (primo comma dell'art. 59

dello stesso statuto) incontra precisi limiti contenitivi al trasferimento delle funzioni.

Giova comunque porre in evidenza che il suddetto decreto presidenziale n. 469 del 1987 tiene conto anche del grado di competenza legislativa primaria o concorrente o integrativa di ciascuna materia; per cui, l'adeguamento del riparto di competenze alla regione Friuli-Venezia Giulia prende in considerazione le preesistenti norme di attuazione che hanno disciplinato le funzioni regionali in base a criteri interpretativi in parte diversi rispetto a quelli stabiliti sia dalla legge 22 luglio 1975, n. 382, sia dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Per vero, il D.P.R. n. 616, pur avendo riguardo alle materie regionali elencate nell'art. 117 della Costituzione, indica organicamente soltanto le funzioni amministrative spettanti alle regioni ordinarie in ciascuna materia. Per cui, il sistema delineato da tale decreto presidenziale n. 616 contiene alcune disposizioni, le quali non si prestano ad essere meccanicamente applicate alla regione Friuli-Venezia Giulia.

E ciò nella considerazione che trattasi di un sistema di norme articolato su tre distinti livelli: a) quello delle funzioni riservate allo Stato; b) quello delle funzioni attribuite alle regioni a statuto ordinario; c) quello relativo ai compiti direttamente devoluti agli enti locali.

Senonché, l'art. 6 del più volte citato D.P.R. n. 469 provvede a rendere più aderenti all'art. 117 della Costituzione e agli artt. 4 e 5 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia le disposizioni (di definizione delle materie) contenute nel D.P.R. n. 616.

Il secondo comma di detto art. 6 contiene una disposizione particolare sulla corrispondenza di materia (beneficenza pubblica - I.P.A.B.).

Il terzo comma integra le funzioni di competenza regionale, senza incidere

su quelle trasferite alla medesima regione.

Il successivo art. 7 ha, poi, la funzione di vera e propria norma di chiusura del sistema, poiché dispone l'attribuzione alla regione di ogni altra funzione amministrativa conferita alle regioni a statuto ordinario.

Infine, l'art. 8 dello stesso decreto presidenziale n. 469 stabilisce che:

- le funzioni delegate alle regioni ordinarie che già non spettino per competenza propria alla regione Friuli-Venezia Giulia, se riguardano materia di competenza primaria, sono trasferite alla medesima regione (secondo comma), diversamente sono alla stessa delegate (primo comma);
- le funzioni delegate alla regione Friuli-Venezia Giulia con precedenti norme di attuazione in materia di competenza primaria sono trasferiti alla regione medesima (terzo comma);
- infine, le funzioni trasferite alle regioni ordinarie con il D.P.R. n. 616, che eventualmente dovessero esorbitare dalle previsioni statutarie, sono delegate alla regione Friuli-Venezia Giulia.

2.4.2 L'art. 5 del D.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469

Ai fini dell'"attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali", grande importanza riveste l'art. 5 del decreto presidenziale n. 469 del 1987. Esso, infatti, attribuisce alla regione Friuli-Venezia Giulia il potere di disciplinare con propria legge le funzioni amministrative delle province e dei comuni nelle materie di competenza primaria ed in quelle di competenza secondaria (limitatamente, per questo secondo comparto, alle funzioni trasferite alla regione).

Rimangono, quindi, escluse dalla previsione normativa soltanto le materie integrative (art. 6 dello Statuto), nonché le funzioni delegate dallo Stato alla regione nelle materie indicate dall'art. 5 dello statuto. Funzioni, queste ultime, le

quali - se di interesse locale - possono essere subdelegate agli enti locali in attuazione del principio generale di cui all'art. 17 - terzo comma, n. 3, lettera b) della legge n. 382 del 1975 ed all'art. 7 - secondo comma - del decreto presidenziale n. 616 del 1977.

2.4.3 Legge regionale 9 marzo 1988, n. 10

Le legge regionale n. 10 del 1988 rappresenta un plesso normativo di primaria importanza per il riordino istituzionale della regione Friuli-Venezia Giulia e il riconoscimento e la devoluzione di funzioni agli enti locali.

Ora, per apprenderne appieno la logica e le finalità, occorre tener presente che:

- nell'ambito della regione trova tuttora applicazione la normativa nazionale in materia di enti locali, in quanto compatibile;
- che, per quanto riguarda il controllo, la regione medesima si è dotata della legge 3 agosto 1977, n. 48, contenente norme in materia di funzioni di controllo e amministrazione attiva nei confronti degli enti locali, e che le disposizioni in tale legge contenute si riferiscono non solo al regime degli atti soggetti a controllo, ma concernono anche lo svolgimento della relativa procedura e disciplinano la struttura e la composizione degli organi controllanti;
- la normativa in questione pare sia ora in corso di riesame per essere adeguata alle nuove disposizioni contenute nella legge 8 giugno 1990, n. 142, recante l'ordinamento delle autonomie locali.

Ciò premesso, deve rilevarsi che, in applicazione degli artt. 5, 11 e 59 dello statuto, la citata legge regionale n. 10 ha delineato le funzioni degli enti locali nelle materie indicate negli artt. 4, 5 e 6 dello statuto medesimo. Per cui, il decentramento delle funzioni riguarda tre grandi comparti: servizi sociali; attività

economico-produttive; assetto e utilizzazione del territorio.

I servizi sociali sono previsti dal titolo II della legge n. 10, e comprendono il trasferimento di funzioni alle province ed ai comuni in materia di:

- 1) edilizia scolastica (art. 27);
- 2) assistenza scolastica e diritto allo studio (art. 28);
- 3) attività culturali e di istruzione (art. 29);
- 4) interventi a favore di servizi ed istituti musicali e bibliotecari (art. 30);
- 5) interventi per la realizzazione di musei e biblioteche (art. 31);
- 6) servizi socio-assistenziali - funzioni dei comuni (art. 32);
- 7) presidi socio-assistenziali - funzioni della provincia (art. 33);
- 8) interventi a favore di associazioni (art. 34);
- 9) sviluppo della cultura, dello sport e del tempo libero (art. 36);
- 10) infrastrutture e attrezzature sportive (art. 37).

Restano, comunque, di competenza della regione (art. 35) gli interventi finanziari a favore di enti, istituzioni, associazioni ed organismi direttamente individuati dalle leggi regionali o il cui ambito di intervento, con riguardo alla previsione dell'art. 34, sia di livello regionale. Restano altresì di competenza della regione gli interventi concernenti istituti di patronato e di assistenza sociale, nonché le attribuzioni concernenti la formazione degli operatori sociali.

Le attività economico-produttive sono previste dal titolo III della legge n. 10, che ha riguardo:

- 1) alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (art. 38);
- 2) alle fiere, mostre e mercati (art. 39);
- 3) alla disciplina del commercio (art. 40);
- 4) alla classificazione delle strutture ricettive turistiche (art. 41);
- 5) alle autorizzazioni per le professioni turistiche (art. 42);

- 6) al turismo alpino (art. 43);
- 7) alle manifestazioni di interesse turistico esclusivamente locale (art. 44);
- 8) alle competenze delle province e delle comunità montane in materia di agricoltura (art. 45);
- 9) alle competenze dei comuni in materia di usi civili e di demanio armentizio (art. 46);
- 10) alle funzioni delle province e dei comuni in materia di industrie e artigianato (art. 47).

Restano di competenza regionale le altre funzioni concernenti gli enti indicati nel secondo comma dell'art. 47 della stessa legge n. 10.

L'assetto e l'utilizzazione del territorio sono previsti dal titolo IV della legge in parola, che disciplina, tra l'altro:

- 1) i trasporti, i traffici e le viabilità (art. 48);
- 2) i municipi e i cimiteri (art. 49);
- 3) gli acquedotti e le fognature (art. 50);
- 4) la ristrutturazione di sale cinematografiche e polifunzionali, nonché la delega in materia di risparmio energetico (art. 51);
- 5) la conservazione e l'incremento del patrimonio silvo-pastorale (art. 52);
- 6) la viabilità forestale (art. 53);
- 7) i parchi e gli ambiti di tutela ambientale (art. 54);
- 8) la protezione della natura (art. 55);
- 9) la tutela dall'inquinamento (art. 56);
- 10) la caccia e la pesca (art. 57);
- 11) la vigilanza sulla caccia (art. 58).

2.4.4 Norme in materia di assegnazioni finanziarie e di personale

Della legge n. 10 del 1988 - che, come avanti sottolineato, riveste grande importanza ai fini del riordinamento istituzionale, per quanto riguarda il riconoscimento e la devoluzione di funzioni agli enti locali - un rilievo particolare assumono gli artt. 66 e 64 , i quali concernono, rispettivamente, la materia finanziaria e quella relativa al personale.

L'art. 66 prevede che le funzioni attribuite agli enti locali vengano finanziate con apposite assegnazioni di fondi, le quali sono distinte per materie e aree di materie in base alla previa programmazione degli indirizzi generali della spesa da parte degli enti nelle materie di loro competenza.

L'istituto della "assegnazione", che tiene luogo dei tradizionali "contributi", consente di ridurre la frammentazione dei flussi finanziari regionali (che una volta venivano erogati in virtù di leggi settoriali aventi natura prevalentemente contributiva) e di concentrare le risorse da trasferire in un unico canale di intervento, dando con ciò un più efficace contenuto all'art. 54 dello statuto regionale.

Per quanto concerne l'art. 64 della medesima legge n. 10, deve essere evidenziato che il consiglio regionale, in base ai commi terzo e quarto di tale articolo, come modificati dalla legge regionale 12 febbraio 1990, n. 5, ha fissato i contingenti organici - distinti per qualifica funzionale e profilo professionale - di personale della regione da trasferire in posizione di comando alle amministrazioni provinciali.

Inoltre, per assicurare l'esercizio delle funzioni trasferite, la regione, in virtù della suddetta legge n. 5 del 1990, ha autorizzato le province ad assumere, per un periodo non superiore a due anni, personale a tempo determinato, con oneri a carico del bilancio della regione.

Tale legge prevede, altresì, il futuro adeguamento degli organici degli enti locali, che dovrà avvenire con altra apposita legge regionale non appena saranno individuate le effettive e permanenti nuove esigenze operative degli enti stessi.

2.5 Liguria

2.5.1 Avvertenza

La regione ha aderito alla richiesta di collaborazione indirizzata dalla Sezione, dichiarandosi disponibile a favorirne le esigenze conoscitive e trasmettendo una prima documentazione relativa alla più recente produzione legislativa.

Le notazioni che seguono costituiscono un primo approccio - suscettibile in prosieguo di progressiva integrazione - al quadro normativo della regione, per la parte che dà luogo a deleghe di funzioni, creazione di obblighi, vincoli, aspettative e facoltà, trasferimento di risorse finanziarie, rapporti di coordinamento, vigilanza e controlli e ogni altra specie di rapporto in capo agli enti locali o istituiti e operanti nel territorio ligure.

2.5.2 Normativa di carattere generale

A norma dell'art. 62 dello statuto, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 341, la regione Liguria "riconosce negli enti locali i soggetti primari dell'organizzazione politico-amministrativa locale" ed "instaura con essi, in armonia con gli obiettivi della programmazione, rapporti di partecipazione e di collaborazione all'esercizio dell'attività regionale".

La regione ha emanato norme di carattere generale in materia di bilancio e contabilità con legge regionale 4 novembre 1977, n. 42. Esse concernono la programmazione regionale e le leggi di spesa, il bilancio di previsione annuale, la

gestione del bilancio e del patrimonio e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti della regione, mentre per le attività contrattuali è dettata apposita disciplina (legge regionale 22 giugno 1983 n. 26). Con legge regionale 7 gennaio 1980, n. 7, modificata con legge regionale 27 dicembre 1989, n. 51, sono state dettate norme sulla contabilità e l'utilizzazione del patrimonio delle unità sanitarie locali della regione. Con leggi regionali 29 dicembre 1986, n. 36 e 26 luglio 1988, n. 35 è stata dettata la disciplina degli enti strumentali della regione. Con legge regionale 6 giugno 1988, n. 21 sono stati riordinati i servizi sociali della regione e dettate norme per la programmazione. Con legge regionale 8 marzo 1989, n. 12 è stata dettata la disciplina della polizia municipale (organizzazione, formazione professionale, uniformi, ecc...).

2.5.3 Delega di funzioni

La delega delle funzioni amministrative è prevista dall'art. 63 dello statuto, a norma del quale la regione "esercita normalmente mediante delega a province e comuni, singoli od associati anche su base comprensoriale o di comunità montane ed altri enti locali le funzioni amministrative ad essa attribuite o delegate".

A termini del successivo art. 64, la legge regionale stabilisce le modalità della delega di funzioni amministrative agli enti locali, dettando altresì le direttive opportune per il loro esercizio e regolando i conseguenti rapporti finanziari, fermo restando che la delega deve essere "generale e di norma a tempo indeterminato" e che l'eventuale revoca della delega deve essere disposta con legge, sentiti gli enti interessati. Viene inoltre precisato che le spese sostenute dalle province e da altri enti locali per l'esercizio delle funzioni delegate sono a totale carico della regione, "nell'ambito degli stanziamenti concordati all'atto della delega". All'intesa con le amministrazioni viene anche fatto ricorso per determinare le modalità di

utilizzazione degli uffici degli enti locali (ivi, ultimo comma). In linea generale, il vigente ordinamento regionale impone agli enti locali della Liguria l'obbligo di utilizzare i fondi loro assegnati per gli interventi derivanti dalla delega di funzioni amministrative integralmente per gli scopi previsti dalle singole leggi di delega e secondo le modalità in esse contenute (art. 64, primo comma, legge regionale n. 42 del 1977). Detti fondi sono iscritti nei bilanci degli enti locali in entrata fra le entrate extra-tributarie ed in uscita nei titoli corrispondenti alle classificazioni di spesa del bilancio regionale e con le denominazioni dei corrispondenti capitali di entrata e di spesa del bilancio stesso, mentre le eventuali integrazioni di spesa prevista dagli enti locali devono essere iscritte in capitoli separati.

In relazione alle funzioni delegate o decentrate possono essere assegnati a prestare servizio presso enti locali uno o più dipendenti della Regione; questi, per il periodo di assegnazione, sono posti in posizione soprannumeraria con conservazione della loro posizione giuridico, economico e professionale (art. 54 legge 16 ottobre 1979, n. 34).

Deleghe di funzioni amministrative hanno riguardato vari settori d'intervento: se ne riferisce in prosieguo in sede di esposizione del quadro concernente i settori medesimi.

2.5.4 Mobilità del personale fra regione ed enti locali

Il personale regionale può essere comandato a prestare servizio presso gli enti destinatari di delega di funzioni regionali ovvero presso gli enti locali dei cui uffici la regione si avvalga, ma in linea più generale è anche consentito il comando di personale dalla regione agli enti locali e viceversa per consentire l'interscambio di esperienze, la formazione e l'aggiornamento del personale interessato (art. 22 legge regionale 16 ottobre 1979, n. 34).

E' altresì consentito il trasferimento di personale dalla regione agli enti locali e viceversa allorché sussistano motivate esperienze e sia trascorso un preventivo periodo di comando non inferiore ad un anno, a condizione che esista la disponibilità del posto in organico corrispondente al livello funzionale ed alla figura professionale rivestita dal dipendente presso l'ente di provenienza (art. 11 legge regionale 13 gennaio 1982, n. 2).

2.5.5 I principali settori d'intervento

2.5.5.1 Sviluppo economico

2.5.5.1.1 Agricoltura e foreste

Norme di delega in materia sono state dettate con leggi regionali 12 gennaio 1978, n. 6, 27 luglio 1978, n. 41, 13 novembre 1978, n. 58 ed altre successive.

In particolare, con legge regionale 21 luglio 1983, n. 30 sono state delegate alle comunità montane ed ai consorzi dei comuni, per l'esercizio della delega in agricoltura, le funzioni amministrative concernenti la concessione dei contributi in conto capitale e dei premi di fedeltà in favore dell'occupazione giovanile e della difesa fito-sanitaria, l'autorizzazione all'impianto di vivai, il rilascio dei buoni di prelievo carburante a prezzo agevolato per l'agricoltura e il fondo di rotazione di cui alle leggi regionali n. 910 del 1966 e n. 493 del 1975. Gli enti delegati provvedono alla concessione dei contributi indicando il termine di esecuzione o acquisto dell'opera (così l'art. 3 legge regionale 26 novembre 1984, n. 51 in materia di miglioramento delle strutture fondiarie aziendali).

Contributi sono erogati alle comunità montane per l'estinzione delle passività a loro carico a seguito del subentro ai soppressi consorzi di bonifica montana

(legge regionale 16 aprile 1985, n. 19).

In materia di bonifica integrale - finalizzata al miglioramento del reddito dell'agricoltura, allo sviluppo della produzione, all'irrigazione, all'assetto del territorio, alla difesa e conservazione del suolo e dell'ambiente - sono state emanate specifiche disposizioni (legge regionale 23 gennaio 1984, n. 6) che coinvolgono, per il perseguimento delle anzidette finalità e nel quadro della programmazione regionale, le comunità montane ed i consorzi di comuni.

In materia forestale è stata emanata una "legge forestale regionale" (legge regionale 16 aprile 1984, n. 22), che obbliga i comuni e gli altri enti pubblici con patrimonio silvo-pastorale ad adottare piani di assestamento e utilizzazione di detto patrimonio a totale carico della regione, la quale ripartisce annualmente i fondi disponibili fra gli enti delegati. Sono anche concessi contributi di incentivazione della forestazione.

I comuni e le comunità montane sono anche coinvolti nelle opere di bonifica montana, per le quali provvedono all'approvazione, all'esecuzione ed al collaudo dei progetti, al rilascio delle autorizzazioni, all'esecuzione d'ufficio ed alla vigilanza sull'attuazione dei progetti su direttive della giunta regionale.

Contributi sono inoltre corrisposti ai comuni e alle province in occasione di eventi alluvionali (legge regionale 15 marzo 1978, n. 17 e successive) o di terremoti (legge regionale 11 dicembre 1980, n. 33 e successive). In materia è stata dettata una disciplina specifica (legge regionale 22 settembre 1983, n. 34), la quale concentra tutte le competenze in materia al comune, destinatario del contributo ed esecutore delle opere e lavori di ripristino, con riserva della regione ad eseguire direttamente i lavori mediante cottimo.

Con legge regionale 29 marzo 1990, n. 13, è stata dettata la disciplina dei servizi di sviluppo agricolo.

2.5.5.1.2 Turismo, industria alberghiera e sport

La regione ha emanato specifiche disposizioni in materia di promozione e di incentivazione degli impianti e delle attività sportive (legge regionale 22 aprile 1985, n. 23), che coinvolgono anche gli enti locali con compiti di promozione e di gestione nel rispetto dell'autonomo ruolo dell'associazionismo privato.

La regione interviene con contributi sia in conto capitale sia in conto interessi, nell'ambito di un programma regionale di promozione sportiva, destinati ai comuni anche tra loro associati ed alle comunità montane. Essa stipula all'uopo convenzioni con istituti di credito per la concessione di mutui a tasso agevolato ai predetti enti locali.

2.5.5.2 Assetto del territorio e tutela dell'ambiente

2.5.5.2.1 Urbanistica

Norme per l'esercizio delle funzioni urbanistiche furono dettate già con legge 24 maggio 1972, n. 8, ove si prevedeva, tra l'altro, l'approvazione dell'elenco dei comuni soggetti all'obbligo della formazione del P.R.G. ex art. 8 legge n. 1.150 del 1942 e la costituzione di consorzi obbligatori tra comuni limitrofi per i piani di zona consortili.

Successivamente, con legge regionale 6 febbraio 1974, n. 7 furono emanate norme che prevedevano la concessione ai comuni di contributi regionali per la formazione e la revisione degli strumenti urbanistici.

Alla determinazione degli oneri di urbanizzazione la regione ha provveduto con delibera consiliare n. 150 del 1977, che a tal fine ha ripartito i comuni in 5 classi.

I contributi ai comuni e loro consorzi per la realizzazione di aree attrezzate per insediamenti produttivi hanno trovato la loro disciplina nella legge regionale 27 giugno 1979, n. 23. Altre competenze sono derivate ai comuni dalla disciplina regionale delle procedure in materia di edilizia residenziale e sul controllo degli Istituti autonomi per le case popolari (legge regionale 28 febbraio 1983, n. 6), dei programmi pluriennali di attuazione e sull'edificabilità dei suoli (leggi regionali 8 marzo 1978, n. 16 e 16 maggio 1983, n. 17) e dei piani territoriali di coordinamento (legge regionale 22 agosto 1984, n. 39).

2.5.5.2.2 Trasporti e comunicazioni

Ai fini dell'ordinamento degli automezzi pubblici di interesse regionale il territorio della regione è stato suddiviso, con legge regionale 30 agosto 1974, n. 28, in sei comprensori.

In attesa dell'emanazione della legge dello Stato in materia di trasporti pubblici locali (decreto-legge 23 gennaio 1991, n. 24, convertito nella legge 21 marzo 1991, n. 97) norme provvisorie sono state dettate con legge regionale 28 giugno 1978, n. 33, mentre già con la citata legge n. 28 del 1974 le funzioni amministrative della regione in materia di autoservizi pubblici di linea erano state delegate alle province; esse andavano dal rilascio della concessione alla revoca della stessa, all'approvazione delle tariffe, alla vigilanza sull'applicazione della normativa in materia di personale e alla concessione di contributi finanziari.

In tema di tariffe minime è stata emanata la legge regionale 11 agosto 1982, n. 35, mentre la concessione di contributi di esercizio è stata disciplinata con legge regionale 26 gennaio 1983, n. 5.

2.5.5.2.3 Beni ambientali e tutela dell'ambiente

Con legge regionale 18 marzo 1980, n. 15 sono state delegate ai comuni le funzioni amministrative in materia di bellezze naturali (rilascio delle autorizzazioni, apertura di nuove strade, adozione di provvedimenti cautelari).

Alle comunità montane, ai comuni ed ai consorzi di enti locali è stata riconosciuta la competenza alla gestione di parchi e riserve naturali-regionali istituiti dalla regione (legge regionale 12 settembre 1977, n. 40).

Contributi straordinari sono concessi a enti locali e loro consorzi per la realizzazione di impianti di depurazione delle acque di scarico e relative opere sussidiarie nonché di impianti per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (legge regionale 31 luglio 1974, n. 22).

Il coordinamento della regione con gli enti locali territoriali è previsto dalla disciplina generale in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento di cui alla legge regionale 24 marzo 1980, n. 20.

Competenze specifiche sono inoltre riconosciute alle province ed ai comuni dalle norme regionali che disciplinano gli scarichi nelle pubbliche fognature e gli insediamenti civili che non recapitano nelle pubbliche fognature (legge regionale 1 settembre 1982, n. 38, integrata con legge regionale 8 novembre 1983, n. 36).

Con legge regionale 8 gennaio 1990, n. 1, sono state dettate le norme per la formazione del piano regionale di organizzazione dei servizi e delle attività di smaltimento dei rifiuti.

2.5.5.2.4 Viabilità, acquedotti e lavori pubblici

Disposizioni di carattere generale in materia di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale sono state dettate con legge regionale 9 settembre 1974, n. 37, la quale disciplina le competenze generali degli organi della regione in

materia, la concessione di contributi in conto capitale o in annualità costanti a favore di comuni, province e loro consorzi, comunità montane ed enti ospedalieri e i contributi regionali per opere pubbliche di comuni e province (per l'edilizia scolastica norme specifiche sono state dettate con legge regionale 15 novembre 1976, n. 35). Norme integrative sono intervenute con leggi regionali 11 agosto 1977, n. 32 e 25 giugno 1984, n. 34.

Alle province sono state delegate le funzioni amministrative, svolte dalla regione attraverso i propri uffici del genio civile, in materia di costruzioni in conglomerato cementizio armato (legge regionale 26 novembre 1984, n. 52).

2.5.5.3 Servizi sociali

2.5.5.3.1 In generale

Con legge regionale 6 giugno 1988, n. 21, modificata con legge regionale 17 gennaio 1990, n. 5, è stato provveduto al riordino ed alla programmazione dei servizi sociali della regione.

2.5.5.3.2 Assistenza e beneficenza pubbliche

In questo settore vanno annoverate le leggi sugli interventi sociali e sanitari per la prevenzione delle tossicodipendenze e per il trattamento dei soggetti facenti uso non terapeutico di sostanze stupefacenti o psicotrofe (legge regionale 12 marzo 1984, n. 14) e quelle concessive di contributi per la costruzione, la ristrutturazione e l'acquisto di edifici sedi di comunità-alloggio, residenze protette e centri sociali per anziani, comunità per disadattati e strutture per soggetti tossicodipendenti (leggi regionali 8 maggio 1984, n. 28 e 8 maggio 1985, n. 36). In particolare, è stato istituito un comitato regionale consultivo per le tossicodipendenti ed una

commissione tecnica.

I comuni, in tale quadro, predispongono piani locali d'intervento tesi a contrastare la diffusione della droga ed a promuovere iniziative di prevenzione e di reinserimento sociale, anche in collegamento con associazioni di volontariato.

Con legge regionale 2 maggio 1990, n. 26, sono state dettate norme in materia di contributi per strutture destinate a soggetti tossicodipendenti e a rischio.

2.6 Molise

2.6.1 Avvertenza

L'elaborazione del presente studio è stata predisposta sulla base delle principali norme, che regolano gli istituti fondamentali della regione Molise mentre sono state trascurate alcune fonti ritenute non indispensabili alla esposizione, fruendo anche dell'apporto dei competenti uffici della regione, con l'acquisizione di alcuni dati finanziari inerenti alla gestione delle varie voci di bilancio.

2.6.2 Considerazioni di carattere generale

Lo Statuto della regione Molise, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 347, contempla il metodo della programmazione ai fini dello sviluppo equilibrato dell'economia regionale, per la realizzazione delle riforme di struttura ed il perseguimento dei fini sociali previsti dalla Costituzione; prevede altresì la partecipazione dell'ente regione, in collaborazione con gli enti locali e con l'apporto delle organizzazioni sindacali, economiche, sociali e culturali, alla formulazione del programma economico nazionale.

La regione formula anche programmi di sviluppo economico per quanto riguarda il suo territorio ed adotta, per le materie di sua competenza e per quelle ad

essa delegate, programmi e piani, generali e settoriali, articolati su base comprensoriale; ha inoltre poteri di indirizzo e di coordinamento nei confronti di tutte le attività economiche e sociali degli enti pubblici che operano nella regione, per le materie di competenza regionale.

Per quanto riguarda i rapporti tra regione ed enti locali lo Statuto prevede che la regione instaura, nella sua attività legislativa e politico-amministrativa, rapporti di partecipazione e collaborazione con gli enti locali; essa, inoltre, nel rispetto della autonomia di tali enti, ne indirizza e coordina l'attività, in armonia con gli obiettivi della programmazione regionale ed ai fini di un equilibrato sviluppo territoriale e sociale.

Lo Statuto prevede altresì la possibilità che la regione, con provvedimento legislativo, possa istituire, nell'ambito delle province, i circondari ai fini del decentramento di funzioni amministrative, nonché i comprensori: organismi, questi, riferiti ad una pluralità di comuni e costituenti centri di riferimento per l'attuazione della pianificazione urbanistica o per la realizzazione di interventi settoriali.

Lo Statuto prevede ancora che la regione deve esercitare le funzioni amministrative attribuite alla sua competenza dall'art. 117 della Costituzione, normalmente, attraverso la delega agli enti locali oppure avvalendosi dei loro uffici. La delega deve essere conferita con legge regionale, a meno che non si tratti di provvedimenti amministrativi emessi in esecuzione di leggi regionali ed aventi oggetto definito e tempo determinato, nei limiti di precisi stanziamenti di bilancio, nel qual caso la delega può essere conferita con deliberazione del consiglio regionale. Al di fuori dell'ipotesi dell'esercizio della delega, l'utilizzazione degli uffici degli enti locali può essere disposta dalla giunta regionale, d'intesa con gli enti locali interessati, nei limiti degli stanziamenti annuali di bilancio.

Lo Statuto prevede, poi, la facoltà di istituire enti e aziende dotati di personalità giuridica autonoma o di autonomia organizzativa e funzionale, nei casi in cui le attività ed i servizi da espletare non possono essere delegati agli enti locali per la loro particolare natura o dimensione, e salvi i poteri di indirizzo e di controllo attribuiti alla regione dalla legge istitutiva di tali enti o aziende.

Nel documento della giunta regionale del 29 marzo 1977, che tracciava le linee programmatiche di sviluppo della regione Molise, a corredo del bilancio pluriennale 1977-1980, si considerava per la prima volta come pienamente operativa la politica di programmazione, articolata in un bilancio pluriennale, di natura flessibile e scorrevole, e rappresentativa di un valido centro di riferimento per l'azione di tutti gli enti sub-regionali, per gli operatori economici e per i singoli cittadini. Il documento costituiva un criterio di scelta delle opzioni fondamentali riguardanti i settori operativi a livello regionale (territorio e servizi sociali, ordinamento istituzionale regionale, settori produttivi).

La programmazione fu intesa come metodo di governo fondamentale per il raccordo tra le scelte degli operatori pubblici e i fabbisogni dell'intero sistema economico, con l'intento di promuovere una politica di piano per obiettivi e progetti, perseguendo lo sviluppo regionale attraverso forme di integrazione funzionale tra i diversi operatori ed in particolare tra i diversi settori della regione. Il bilancio veniva concepito anche come mezzo selettivo della spesa corrente e di quella per investimenti, con la possibilità di una rilevazione sistematica per il controllo dei risultati non solo in termini finanziari ma anche in termini di efficacia degli interventi.

Particolare importanza, nell'ambito della politica di programmazione, veniva attribuita agli istituendi comprensori, concepiti come ambiti territoriali omogenei, con aree di sviluppo integrate e dimensioni demografiche e territoriali

idonee ad uno sviluppo economico autonomo ed al perseguimento dell'obiettivo di piena occupazione.

Per quanto riguarda le autonomie locali il piano prevedeva un'ampia delega di funzioni agli enti locali, anche se, peraltro, evidenziava l'inadeguatezza e l'inidoneità degli ordinamenti di tali enti a far fronte alle esigenze della programmazione articolata e globale; si auspicava, pertanto, la riforma delle norme istituzionali degli enti di cui trattasi, ivi comprese quelle concernenti la finanza, per superare le difficoltà obiettive che ostacolavano il trasferimento delle funzioni amministrative agli enti locali.

Per quanto riguarda la programmazione regionale l'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, che disciplina le autonomie locali, attribuisce alle regioni la funzione di determinare gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale con il concorso e la partecipazione degli enti locali, per quanto riguarda gli interessi di loro competenza. La norma, che ha carattere di norma di principio, ha, peraltro, valore cogente anche perché deve essere inquadrata e coordinata con la prescrizione dell'art. 11 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il quale prevede che lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle regioni e con la partecipazione degli enti locali.

La regione Molise aveva già provveduto, invero, con la legge 21 febbraio 1990, n. 9, a regolare le procedure della programmazione regionale, disciplinando le finalità, i soggetti ed i criteri di partecipazione alla programmazione nonché il contenuto del documento costitutivo del Piano regionale di sviluppo, che rappresenta lo strumento base per l'attuazione della programmazione. Ma il contenuto di tale norma deve considerarsi quale prescrizione dei principi fondamentali degli strumenti giuridici e tecnici, attraverso i quali deve operare la programmazione; per quanto riguarda il contenuto concreto del piano e la de-

terminazione degli obiettivi operativi occorrerà che venga emanata una successiva norma di legge (in armonia con quanto prescrive l'art. 6 dello Statuto); tale norma dovrà essere coordinata con il bilancio pluriennale, che ne determinerà il contenuto finanziario, e che potrà essere opportunamente completata con una relazione programmatica, che illustrerà lo sviluppo degli interventi secondo la flessibilità nel tempo che dovrà caratterizzare le direttive operative degli organi di governo della regione.

Ancor prima, peraltro, di essersi dotata dello strumento del bilancio pluriennale e della normativa sulle procedure della programmazione, la regione Molise, in armonia con quanto previsto dalle norme statutarie, aveva provveduto alla disciplina dei più importanti settori operativi di sua competenza, elaborando delle norme di piano particolari, le quali avrebbero dovuto, poi, acquistare un significato di programmazione globale nell'ambito delle previsioni e degli stanziamenti del bilancio pluriennale. Pur non riscontrando, quindi, attualmente nell'ordinamento regionale la presenza di un programma organico unico, da considerare come documento e norma vincolante di base, non si può affermare che il concetto e gli obiettivi della programmazione non abbiano informato la legislazione regionale, anche per quanto attiene al coordinamento della attività dell'ente regione con quella degli enti locali.

Una prima serie di norme regionali attinenti alla politica di programmazione è quella che possiamo definire di struttura, intendendo per tali quelle che disciplinano i soggetti e gli ambiti attraverso i quali si realizza la programmazione.

Si richiama in particolare la legge 22 maggio 1973, n. 8, che attua la delimitazione delle zone omogenee nelle zone montane, in attuazione a quanto previsto dall'art. 3 della legge dello Stato 3 dicembre 1971, n. 1.102, ai fini dell'attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali, operando con criteri

di unità territoriale economico-sociale. Tra tale gruppo di norme rientra anche la legge 21 dicembre 1977, n. 48, che prevede la ripartizione del territorio regionale in comprensori, intesi quali ambiti territoriali unitari di programmazione e pianificazione, nonché la legge 29 aprile 1985, n. 14, che regola l'ordinamento della struttura organizzativa della regione, articolandola in settori, sezioni ed uffici, operanti anche in forma territorialmente decentrata. Resta comunque fermo il principio che, nella nuova disciplina organica della politica di programmazione regionale, anche le norme relative ai soggetti ed alle strutture operative dovranno ricevere una compiuta ed organica disciplina.

Occorre, ora, far cenno delle norme che regolano secondo i criteri di pianificazione i più importanti settori sociali ed economici delle attività di competenza della regione Molise, con la collaborazione degli enti locali.

La legge regionale 22 agosto 1973, n. 18, ha dettato norme per la costruzione, la gestione e il controllo sociale degli asili-nido. Trattasi di norma di carattere sociale, posta a tutela e integrazione dell'opera della famiglia, per la quale era previsto un piano di attuazione quinquennale e la consultazione dei comuni e loro consorzi e delle comunità montane.

La legge regionale 13 gennaio 1975, n. 1, predisponessa interventi per l'attuazione del diritto allo studio, prevedendo un programma regionale annuale di attuazione, da realizzare previe intese anche con i comuni e con contributi regionali a favore di tali enti.

La legge regionale 30 maggio 1975, n. 39, dettava norme sull'utilizzazione del territorio a scopo turistico; è stata successivamente prorogata, con la legge 7 luglio 1977, n. 18, ed integrata con la successiva legge 3 agosto 1981, n. 17; tali disposizioni hanno carattere transitorio fino alla approvazione del piano regionale di assetto del territorio e prevedono la valorizzazione di aree omogenee attraverso

piani di intervento organico adottati dai consigli dei comuni interessati, dai consorzi dei comuni e dalle comunità montane, approvati dalla giunta regionale. E' prevista l'erogazione di contributi regionali.

La legge regionale 13 novembre 1978, n. 28, prevede l'istituzione dei consultori familiari nella regione Molise, nella prospettiva della riorganizzazione e della programmazione dei servizi sociali e sanitari; è prevista la partecipazione dei comuni e loro consorzi, attraverso le U.L.S.S., alla redazione del piano dei contributi per l'istituzione ed il finanziamento dei consultori, nonché la gestione provvisoria dei consultori da parte dei comuni fino all'entrata in funzione delle U.L.S.S.

La legge regionale 20 agosto 1984, n. 19, detta le norme in materia di trasporti di competenza regionale, distinguendo le funzioni amministrative regionali proprie da quelle delegate. Si tratta di una disciplina unitaria ed organica in materia di trasporti pubblici locali, che intende promuovere la partecipazione gestoria da parte degli enti locali, anche attraverso l'istituto della delega, nonché intesa alla elaborazione e all'attuazione del piano regionale dei trasporti.

La legge regionale 23 agosto 1988, n. 20, prevede interventi straordinari a sostegno dell'occupazione giovanile, con l'istituzione di un apposito fondo triennale e la previsione dell'approvazione di un piano annuale di interventi da parte del consiglio regionale; è prevista altresì l'erogazione di contributi a favore dei comuni, delle province e delle comunità montane.

La legge regionale 25 agosto 1989, n. 12, prevede interventi della regione a favore dei cittadini migranti, nel quadro di una politica di programmazione volta alla tutela dei lavoratori molisani residenti all'estero nonché ad agevolare il reinserimento attivo di coloro che rientrano in Patria; è prevista una forma partecipativa dei comuni, con la presenza di sei sindaci nella consulta regionale per

l'emigrazione, nonché attraverso l'erogazione di servizi sociali a favore degli emigranti, con rimborso delle spese sostenute a carico della regione.

La legge regionale 1° dicembre 1989, n. 24, disciplina il processo di pianificazione del territorio sotto l'aspetto paesistico-ambientale, definendo gli elementi, la cui tutela riveste interesse pubblico per il permanere dei caratteri costitutivi, paesistici e ambientali del territorio. Sono previste prescrizioni cui attenersi nella progettazione urbanistica, infrastrutturale ed edilizia nonché la individuazione di situazioni di degrado e dei relativi interventi di recupero. I comuni collaborano nella fase di elaborazione dei piani, curandone la pubblicità-notizia presso le proprie segreterie.

La legge regionale 2 marzo 1984, n. 4, dispone l'approvazione del piano regionale di risanamento idrico, articolato per comprensori, la cui attuazione è affidata, tra l'altro, ai comuni e loro consorzi, alle amministrazioni provinciali e alle comunità montane, in collaborazione con l'ente regione. E' prevista l'erogazione di contributi integrativi a favore degli enti locali e a carico del bilancio regionale.

La legge regionale 8 marzo 1984, n. 6, ha approvato il piano regionale di smaltimento dei rifiuti solidi, affidando la realizzazione e la gestione degli impianti alle comunità montane; anche i comuni possono ottenere contributi a carico dell'apposito fondo regionale, previa approvazione di idoneo progetto da parte del consiglio regionale.

La legge regionale 2 maggio 1990, n. 21, prevede interventi a favore delle persone anziane, con varie iniziative assistenziali, da realizzare avvalendosi anche dei comuni, attraverso i servizi sociali esistenti nel loro territorio; è previsto anche l'intervento finanziario integrativo della regione con contributi erogati a favore dei comuni interessati.

La legge regionale 11 maggio 1990, n. 22, prevede l'erogazione di finanziamenti per il recupero, l'acquisto e la costruzione di alloggi; la regione contribuisce attraverso un apposito fondo per incentivare il ripristino degli immobili situati nei centri storici dei comuni aventi particolare importanza storico-ambientale, artistica e turistica.

La legge regionale 25 maggio 1990, n. 26, prevede la costruzione, l'ampliamento ed il miglioramento di impianti ed attrezzature sportive. A tal fine il consiglio regionale adotta un piano pluriennale, che prevede l'intervento finanziario della regione a favore delle province, dei comuni e delle comunità montane, e loro consorzi, con contributi in conto capitale; è prevista anche l'istituzione della commissione consultiva per lo sport, cui partecipano anche i presidenti delle province, tre presidenti delle comunità montane e cinque sindaci designati dal consiglio regionale.

Con la legge regionale 9 gennaio 1989, n. 1, infine, sono state approvate le norme di attuazione del programma integrato mediterraneo per la regione Molise, relativo anche all'erogazione di finanziamenti comunitari e nel quadro del piano triennale per il Mezzogiorno e dei progetti finalizzati del F.I.O.. Tale programma, che si articola in tre sottoprogrammi (per l'industria, l'artigianato ed il terziario avanzato; per le zone interne; per l'attuazione del P.I.M.), prevede tra l'altro due misure di intervento affidate anche alla responsabilità degli enti locali; tali interventi riguardano l'infrastrutturazione degli insediamenti produttivi e gli itinerari turistico-culturali sulla transumanza e sulla civiltà sannita.

2.6.3 Considerazioni particolari relative alla delega di funzioni e ad altri istituti di partecipazione operativa alle funzioni regionali

L'art. 118 della Costituzione prevede che la regione esercita normalmente le

sue funzioni amministrative attraverso la delega agli enti locali o avvalendosi dei loro uffici. L'art. 3 della recente legge sulle autonomie locali n. 142 del 1990 richiama tali principi, statuendo che le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province. Nello statuto della regione Molise è prevista espressamente la facoltà di delega delle funzioni amministrative agli enti locali con legge regionale (ed in casi più ristretti anche con delibera del consiglio regionale) nonché la possibilità di utilizzazione degli uffici degli enti locali, con deliberazione della giunta regionale e previa intesa con gli enti interessati.

Si può considerare che, secondo il dettato dello Statuto regionale, mentre la delega si configura come rapporto intersoggettivo tra regione ed enti locali, caratterizzato da un trasferimento di funzioni amministrative decisionali, l'avvalimento degli uffici di tali enti attiene alla mera esecuzione dei provvedimenti deliberati dal consiglio regionale con ampio potere della giunta per quanto riguarda la determinazione delle attribuzioni e delle competenze.

In concreto la regione Molise, nell'ambito delle leggi di piano e di programma, che abbiamo sopra elencato, si è avvalsa sia dell'istituto della delega di funzioni agli enti locali sia della semplice utilizzazione degli uffici di tali enti. Ma non sempre la disciplina delle singole leggi è aderente ad un modello concettuale teorico tipico, corrispondente a quelli che in dottrina sono i principi ed i criteri distintivi dei due istituti, talché il modello organizzativo concreto, con le correlative conseguenze sul piano delle responsabilità operative più o meno ampie, sui limiti costituiti dal potere di indirizzo e di coordinamento da parte della regione e sugli oneri finanziari e il potere di controllo successivo, deve di volta in volta essere ricercato sulla base dell'esame delle singole disposizioni che regolano i vari settori amministrativi, secondo i caratteri prevalenti dell'istituto.

Si rinvengono, peraltro, nella normativa regionale dei casi tipici di delega, in relazione ai quali innanzitutto la norma espressamente qualifica il trasferimento delle funzioni come delega (legge 15 novembre 1974, n. 20, relativa ai patronati scolastici; legge 4 aprile 1975, n. 27, concernente il programma delle opere pubbliche; legge 16 dicembre 1978, n. 30, per la tenuta dell'albo degli autotrasportatori di merci; legge 14 luglio 1979, n. 19, riguardante l'esecuzione dei lavori e delle opere pubbliche di interesse regionale; legge 27 luglio 1979, n. 20, relativa alla tutela della fauna e dell'ambiente e all'esercizio dell'attività venatoria; legge 21 marzo 1990, n. 14, che prevede interventi per l'attuazione del diritto allo studio). Occorre al riguardo osservare che l'esame di tali norme evidenzia come non sempre la regione si riserva espressamente un potere di indirizzo e di coordinamento né regola compiutamente l'aspetto finanziario e quello relativo ai poteri di controllo sostitutivo, in caso di inadempienza agli obblighi normativi inerenti alla delega.

Occorre ora fare menzione anche delle norme regionali più rilevanti che prevedono l'intervento degli enti locali in forme collaborative che possono ricomprendersi fra le ipotesi di mera utilizzazione degli uffici degli enti stessi, sia per la natura intrinseca della forma di partecipazione, sia per l'espressa dizione delle norme che parlano di utilizzazione e avvalimento degli uffici degli enti locali e non di delega di funzioni. Si ricordano, fra le altre: la legge regionale 19 dicembre 1979, n. 38, che prevede il ripopolamento ittico dei corsi d'acqua interni della regione, con la collaborazione delle amministrazioni provinciali; la legge regionale 8 maggio 1980, n. 11, che dispone provvedimenti per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, che prevede la collaborazione dei comuni e delle comunità montane; la legge regionale 11 dicembre 1980, n. 37, relativa all'organizzazione di musei, archivi storici e

biblioteche di enti locali; la legge regionale 21 maggio 1980, n. 17, che detta norme per il censimento ed il catasto per la tutela delle acque dall'inquinamento, con la collaborazione delle province, dei comuni e delle comunità montane; la legge regionale 24 gennaio 1980, n. 3, che contempla provvedimenti in favore dell'agriturismo, da attuarsi con la collaborazione dei comuni e delle comunità montane; la legge regionale 25 marzo 1981, n. 6, che prevede interventi regionali a favore dei pubblici servizi di trasporto, con la collaborazione degli enti locali per quanto riguarda i servizi di polizia amministrativa di vigilanza e controllo; la legge regionale 20 gennaio 1982, n. 8, relativa alla anagrafe dell'utenza e del censimento degli alloggi di proprietà pubblica, da attuarsi con la eventuale collaborazione anche degli enti pubblici proprietari o gestori degli alloggi; la legge regionale 15 marzo 1983, n. 11, per l'esercizio delle funzioni delegate alla regione in materia di distribuzione di carburanti, con la prevista collaborazione dei comuni per la individuazione più idonea delle aree; la legge regionale 7 aprile 1986, n. 7, che dispone provvedimenti a favore delle popolazioni colpite da eventi sismici, con la concessione, tramite i comuni, di contributi finanziari.

Per quanto riguarda le norme di piano o programmatiche già prima menzionate, la regione per l'attuazione a livello di interessi degli enti locali di tali norme si avvale sia dell'istituto della delega sia della utilizzazione degli uffici dei detti enti. Come esempio del primo tipo di norme organizzative si possono citare la legge 2 marzo 1984, n. 4, che riguarda l'approvazione del piano regionale di risanamento idrico, e la legge regionale 8 marzo 1984, n. 6, che approva il piano regionale di smaltimento dei rifiuti solidi; come esempio di avvalimento degli uffici degli enti locali si possono, invece, considerare la legge 25 agosto 1989, n. 12, che prevede interventi della regione a favore dell'emigrazione, e la legge 1° dicembre 1989, n. 24, che riguarda la disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali.

La regione Molise ha, inoltre, fornito un elenco di disposizioni relative alle deleghe o attribuzioni a favore degli enti locali, riportando anche alcune delle norme sopra elencate, distinte secondo i settori di intervento e corredate da alcuni dati finanziari e da alcune note illustrative. Tali comunicazioni si riportano qui di seguito integralmente.

- Caccia

La legge regionale 27 luglio 1979, n. 20, delega alle province le funzioni amministrative in materia di caccia, che si sostanziano nelle seguenti competenze:

- vigilanza nell'applicazione delle leggi venatorie, esplicitata tramite i propri agenti;
- applicazione delle sanzioni per le infrazioni alle norme in materia di caccia, con il relativo contenzioso amministrativo;
- predisposizione di proposte di piani venatori annuali;
- attività di ripopolamento e cattura della selvaggina;
- controllo periodico delle zone destinate a ripopolamento e cattura, oasi di protezione della selvaggina, zone di addestramento cani e territori autogestiti;
- accertamento dell'andamento stagionale della selvaggina.

Per l'esercizio di dette deleghe, in rapporto alla disponibilità dei relativi capitoli di competenza annuali, la regione assegna i fondi per far fronte alle relative spese. Nell'ultimo triennio, l'ammontare delle assegnazioni è stato:

Anno	Funzioni delegate	Oneri di esercizio
1988	470.000.000	20.000.000
1989	470.000.000	10.000.000
1990	250.000.000	10.000.000

- **Pesca nelle acque interne**

Per quanto concerne la pesca nelle acque interne, la regione si avvale della legge regionale 19 dicembre 1979, n. 38, in forza della quale ripartisce annualmente tra le due province la somma complessiva di Lire 30.000.000. Il controllo sull'attività di pesca sportiva viene esercitato dalle amministrazioni provinciali.

- **Trasporti**

Con legge regionale 16 dicembre 1978, n. 30, sono state subdelegate alle province le attività istruttorie relative alla tenuta dell'albo provinciale degli auto-transportatori per conto di terzi. La subdelega è stata riaffermata dall'art. 65 della legge regionale 20 agosto 1984, n. 19, che richiama la D.G.R. n. 609 del 13 marzo 1980 e ne conferma i contenuti che definiscono tali attività.

Le relative assegnazioni per oneri di esercizio, nell'ultimo triennio, sono state:

Anno	Oneri di esercizio
1988	10.000.000
1989	10.000.000
1990	10.000.000

Con l'art. 66 della richiamata legge regionale n. 19 del 1984, per le strade di competenza regionale, è stato delegato a province e comuni il rilascio delle autorizzazioni concernenti il transito dei trasporti e dei veicoli eccezionali, ove le autorizzazioni interessino:

- i veicoli di cui al primo comma, n. 2 dell'art. 10 del testo unico n. 393 del 15

- giugno 1959, come modificato dall'art. 1 della legge n. 38 del 1982;
- i veicoli adibiti al trasporto di carri ferroviari, macchine operatrici, nonché autoveicoli ad uso speciale e gli altri veicoli elencati nell'art. 9 del D.I. 23 gennaio 1984, quando la circolazione si svolge su percorsi ricadenti nella circolazione territoriale di un solo ente proprietario della strada;
 - le macchine agricole operatrici, come individuate dagli artt. 29 e 30 del testo unico n. 393 del 1959.

Gli indennizzi corrisposti dai richiedenti le autorizzazioni sono incamerati dalle province con le modalità e nella misura prevista dagli artt. 7 e 8 del D.I. Lavori Pubblici-Trasporti 23 gennaio 1984 e dalle stesse province sono ripartiti e versati in favore degli enti proprietari interessati, proporzionalmente alle percorrenze chilometriche effettuate sulle strade di ciascuno di essi.

La stessa legge regionale n. 19 del 1984 delega ai comuni la concessione all'impianto e all'esercizio delle autostazioni (art. 64), nonché i provvedimenti di erogazione dei contributi di esercizio delle linee urbane (art. 76). Essa inoltre prevede di affidare la delega di altre funzioni amministrative in materia di traffico ai consorzi di bacino tra comuni, province e comunità montane (art. 10, comma nono) ovvero alle province ove l'ambito territoriale di un bacino coincida con quello della provincia (art. 10, comma decimo). A tali organismi la legge regionale n. 19 del 1984 prevede di delegare:

- la concessione di tranvie, linee automobilistiche e filoviarie (ex art. 63);
- i provvedimenti di erogazione dei contributi di esercizio delle linee di bacino (art. 76).

Tali deleghe, peraltro, non sono state attivate, anche per la mancata istituzione dei bacini di traffico.

Le funzioni di vigilanza in materia di trasporto pubblico locale sono

esercitate attraverso gli uffici degli enti abilitati al rilascio dei provvedimenti (art. 81).

- **Artigianato**

L'art. 33 della legge regionale 22 luglio 1988, n. 16, delega ai comuni:

- gli atti di istruzione e certificazione, ai fini dell'iscrizione o della cancellazione dall'albo delle imprese artigiane;
- le funzioni inerenti l'applicazione delle sanzioni amministrative ex art. 5 della stessa legge regionale. Per il procedimento di determinazione delle sanzioni e riscossione coattiva delle somme dovute dai trasgressori, vengono osservate le norme contenute nella legge 24 novembre 1981, n. 689;
- la predisposizione dei programmi per l'artigianato di servizio, sulla base delle indicazioni della regione.

Le spese per l'esercizio delle deleghe sono stabilite forfettariamente dal terzo comma dell'art. 12 della stessa legge regionale nella misura del 60% delle pene pecuniarie irrogate e riscosse nel corso dell'anno da ciascun comune delegato.

- **Ambiente**

Il quarto comma dell'art. 1 della legge regionale 2 marzo 1984, n. 4, affida l'attuazione del piano regionale di risanamento idrico ex legge 10 maggio 1976, n. 319, tra gli altri e secondo le rispettive competenze, ai comuni ed alle comunità montane. In particolare:

- i comuni provvedono, ex art. 2, ai servizi pubblici di acquedotto e fognatura;
- le comunità montane provvedono, per i rispettivi territori, ai servizi pubblici di depurazione delle acque provenienti dagli insediamenti civili e di smaltimento dei fanghi residuati da processi produttivi e da impianti di trattamento delle

acque di scarico;

- per i territori esterni alle comunità montane, ai servizi predetti provvedono i comuni singoli o associati.

Con la legge di bilancio, la regione provvede annualmente all'eventuale integrazione delle entrate provenienti dalla riscossione dei canoni o diritti derivanti da servizi ed attribuiti agli enti gestori dalla richiamata legge n. 153 del 1981 e successive modificazioni e integrazioni (art. 6, secondo comma). Gli importi ripartiti tra gli enti gestori nell'ultimo triennio per le finalità predette sono stati:

Anno	Importi
1988	300.000.000
1989	400.000.000
1990	=

La legge regionale 8 marzo 1984, n. 6, affida la realizzazione e la gestione degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi alle comunità montane e, nei territori non compresi nelle comunità montane, ai comuni singoli o associati (art. 2).

La regione concorre al finanziamento della realizzazione e gestione degli impianti previsti dal piano regionale di smaltimento (art. 3, primo comma). Concorre altresì ai piani di intervento per il potenziamento dei servizi comunali di raccolta dei rifiuti solidi urbani, nonché ad eccezionali interventi di sanificazione ambientale e territoriale (art. 3, secondo comma). Per questi ultimi piani, l'onere assunto a carico del bilancio regionale nell'ultimo triennio è stato:

Anno	Importi
1988	1.500.000.000
1989	1.200.000.000
1990	=

- **Espropriazioni**

L'art. 5 della legge regionale 14 luglio 1979, n. 19, delega ai comuni le funzioni amministrative concernenti le occupazioni temporanee e di urgenza e le operazioni di cui agli artt. 7 e 16 della legge 25 giugno 1865, n. 2.359. Non è previsto il finanziamento specifico dell'onere connesso all'esercizio delle funzioni predette.

- **Agricoltura**

In materia di raccolta, coltivazione e commercio di tartufi, la legge regionale 9 novembre 1989, n. 21, delega alle province le seguenti funzioni amministrative:

- rilascio dell'attestazione di riconoscimento di tartufaia controllata o coltivata (ottavo comma dell'art. 3);
- variazioni del calendario di raccolta per aree comprensoriali (terzo comma dell'art. 7);
- rilascio delle autorizzazioni alla raccolta del tartufo (primo comma dell'art. 9);
- concessione e liquidazione, previo collaudo, del contributo per il miglioramento e lo sviluppo della tartuficoltura (secondo comma dell'art. 10).

Per l'esercizio delle funzioni delegate, l'onere assunto a carico del bilancio regionale è stato:

Anno	Onere
1989	=
1990	80.000.000

Considerando complessivamente l'attuazione del decentramento delle funzioni amministrative da parte della regione a favore degli enti locali, nel quadro dei principi stabiliti dall'art. 118 della Costituzione e confermati dallo statuto della regione Molise, occorre osservare che la disciplina regionale si ispira largamente a tali principi, soprattutto per quanto riguarda le norme programmatiche di settore, per le quali è quasi sempre previsto l'intervento, a livello di interessi locali, dei comuni, delle province e delle comunità montane. Non sempre, peraltro, i poteri conferiti a tali enti sono adeguati ad un'effettiva e piena autonomia organizzatoria delle funzioni attribuite; essa è ampia nei casi di funzioni trasferite per delega e più ristretta nel caso di semplice avvalimento degli Uffici. E' da notare, peraltro, che tale facoltà di scelta non corrisponde a criteri arbitrari esercitati illegittimamente dal consiglio regionale ma rientra in una discrezionalità operativa conforme al dettato costituzionale, che attribuisce alla regione il potere di trasferire funzioni o servizi avvalendosi di diversi modelli ordinamentali, purchè ispirati a criteri razionali di semplificazione delle strutture burocratiche e sufficiente autonomia degli enti locali nella cura degli interessi particolari attinenti al proprio territorio.

Si può osservare, sotto il diverso profilo contabile, che non appare rispettato il principio stabilito dall'art. 27, terzo comma, della legge 19 maggio 1976, n. 335, il quale prescrive che al conto consuntivo della regione deve essere allegato un rendiconto delle spese effettuate dagli enti locali nell'esercizio delle funzioni ad essi delegate.

2.6.4 Gli enti strumentali e le società finanziarie

La regione Molise ha ritenuto di dover organizzare la sua azione amministrativa volta al migliore sviluppo dell'economia regionale anche attraverso istituti diversi da quelli della delega delle funzioni e dell'avvalimento degli uffici degli enti locali, costituendo enti autonomi e partecipando a società finanziarie. Attraverso la creazione di enti strumentali la regione ha dato vita ad una amministrazione indiretta autonoma, operando un decentramento istituzionale di alcune competenze e servizi amministrativi, tecnici o di attività pubbliche economiche.

Ne sono esempi concreti l'ente regionale di sviluppo agricolo per il Molise (creato con legge 9 novembre 1977, n. 40, modificata con la legge 21 novembre 1988, n. 22) e l'ente risorse idriche Molise (istituito con legge 2 settembre 1980, n. 31). Il modulo ordinamentale di tali enti è analogo; essi sono dotati di personalità giuridica, di un proprio patrimonio, di autonomia finanziaria e contabile. Tuttavia la regione si riserva poteri di vigilanza e di controllo, che si attuano attraverso la nomina del presidente e degli organi di amministrazione dell'ente, cui corrisponde il potere di revoca in caso di gravi inadempienze; attraverso l'esame degli atti e del bilancio (questo deve essere approvato dalla giunta regionale e allegato al bilancio regionale); attraverso l'azione del collegio dei revisori dei conti, che sono nominati dal presidente della giunta regionale.

La regione Molise ha anche promosso la costituzione di una società per azioni (Finanziaria regionale per lo Sviluppo del Molise: Fin. Molise s.p.a.) con legge regionale 24 marzo 1979, n. 11. Tale società ha competenza nelle materie di interesse regionale allo scopo di promuovere l'equilibrato sviluppo economico, sociale e territoriale della regione, come strumento di attuazione della programmazione regionale, ed opera secondo il modello delle società finanziarie private, con la speditezza di azione gestionale propria di queste, pur con alcune

norme di salvaguardia del vincolo genetico e funzionale con gli interessi pubblici perseguiti. Essa è dotata di proprio capitale sociale, la cui maggioranza è attribuita all'ente regione, che nomina altresì la maggioranza dei consiglieri di amministrazione e dei membri del collegio sindacale; alla sottoscrizione del capitale sociale partecipano anche Istituti finanziari pubblici e istituti di credito privati. Gli interventi operativi possono consistere in partecipazioni finanziarie in altre società di capitali, assistenza finanziaria a favore di imprese, locazione finanziaria mobiliare ed immobiliare, assistenza finanziaria a piccole imprese, nel quadro del programma regionale di sviluppo, assistenza tecnica e finanziaria agli enti locali per iniziative inerenti al loro sviluppo economico e sociale.

2.6.5 Cenni sulle norme finanziarie e di bilancio

La competenza legislativa tributaria delle regioni a statuto ordinario si esplica nella forma della legislazione concorrente, che oltre i limiti generali incontra i limiti specifici settoriali, relativi a ciascun tipo di tributo. Per le regioni sono previsti innanzitutto i tributi propri, contemplati dall'art. 1 della legge 16 maggio 1970, n. 281, la cui istituzione è riservata dallo Statuto della regione Molise al consiglio regionale; è da rilevare, peraltro, che l'art. 14 della citata legge prescrive l'adozione specifica della legge regionale, sicchè solo le disposizioni di dettaglio potrebbero essere affidate a norme regolamentari.

La regione Molise ha provveduto alla istituzione dei tributi propri con la legge regionale 16 febbraio 1972, n. 2, art. 1, integrata da successive norme (vedi legge regionale 15 marzo 1983, n. 10, che disciplina compiutamente le tasse sulle concessioni regionali).

Per quanto riguarda, invece, i tributi devoluti dallo Stato alla regione, essi sono regolati con legge dello Stato mentre alla regione è attribuita solo la funzione

di amministrazione in via autonoma del gettito fiscale ad essa assegnato (vedi art. 119 Costit.).

Per quanto riguarda le norme di contabilità e di bilancio, la legge 19 maggio 1976, n. 335 ha regolato in linea generale per le regioni i principi fondamentali e le disposizioni di coordinamento, introducendo il bilancio di previsione di cassa, accanto a quello di competenza, nonché il bilancio pluriennale (che per la regione Molise è attualmente triennale).

La regione Molise ha provveduto, con lo Statuto e con leggi di attuazione, a regolare il corretto esercizio del bilancio. In base a tali norme l'approvazione del bilancio preventivo è di competenza del consiglio regionale, che vi provvede con legge; tale competenza si estende anche all'approvazione del conto consuntivo e alle variazioni di bilancio, che comportano movimenti di fondi da un capitolo all'altro, nonché all'assunzione di mutui e all'emissione di prestiti. Alla giunta regionale compete invece di predisporre il bilancio preventivo ed il conto consuntivo da sottoporre al consiglio nonché di deliberare sugli storni dei fondi da un articolo all'altro dello stesso capitolo di bilancio.

Il bilancio pluriennale, come si è già osservato, costituisce strumento di attuazione del programma economico regionale pluriennale, che viene anch'esso approvato con legge dal consiglio regionale.

La legge regionale 3 dicembre 1977, n. 44, ha dettato le norme fondamentali contabili ed in particolare quelle relative all'adozione ed alla gestione del bilancio della regione. Tra tali norme si richiamano quelle poste dall'art. 27, il quale dispone che le somme versate dalla regione agli enti locali per lo svolgimento delle funzioni loro delegate debbono essere iscritte, in entrata, in apposite sezioni dei bilanci di detti enti mentre le spese relative alle funzioni delegate debbono essere incluse in distinti capitoli del bilancio dell'ente locale; la regione deve

esercitare la vigilanza sulla destinazione dei fondi trasferiti con l'esame semestrale degli impegni assunti e dei pagamenti eseguiti per ciascun capitolo di spesa.

L'art. 70 della citata legge prevede poi che al rendiconto generale della regione deve essere allegato un prospetto in cui sono indicate, riassuntivamente, le spese erogate dagli enti locali per l'esecuzione di funzioni ad essi delegate dalla regione o per le quali la regione si avvalga dei loro uffici.

2.6.6 Considerazioni sui controlli della regione sugli enti locali e gli enti dipendenti

Il problema del controllo sulle funzioni e gli atti delegati dalla regione agli enti locali aveva in un primo tempo ricevuto una soluzione analoga a quella del controllo sugli atti emessi dalla regione (esercitato tramite la commissione regionale di controllo, ai sensi dell'art. 62 della legge n. 62 del 1953); successivamente, con l'art. 4 della legge n. 382 del 1975, tali atti sono stati sottoposti al normale controllo che la regione esercita sugli atti degli enti locali. Tale controllo poteva essere esercitato nella forma del sindacato di legittimità ovvero di merito in casi particolari. Queste disposizioni, peraltro, dovrebbero ora ritenersi abrogate dagli artt. 45 e 46 della legge n. 142 del 1990, che, fra l'altro, hanno previsto il solo controllo di legittimità.

Attualmente le singole norme regionali che dispongono le deleghe stabiliscono al riguardo i poteri di indirizzo delle regioni, i poteri di vigilanza e il controllo, anche sostitutivo.

Lo statuto della regione Molise demanda alla legge la competenza per la determinazione dei controlli in materia di atti delegati, ivi compreso anche il regolamento dei rapporti finanziari conseguenti; a tale riguardo occorre richiamare l'attenzione sulle norme che prescrivono alle regioni l'indicazione, in allegato al

conto consuntivo, del rendiconto delle spese connesse alle funzioni delegate agli enti locali.

Per quanto riguarda, poi, gli atti emanati dagli uffici degli enti locali utilizzati senza delega dalla regione Molise lo statuto prevede che la giunta, oltre a determinare specificamente le attribuzioni e le competenze assegnate a tali uffici, debba precisare anche l'onere finanziario, con l'indicazione delle voci che concorrono a formarlo.

La legge regionale 10 aprile 1990, l. n. 19, ha dettato norme anche in materia di controllo sugli atti degli enti sottoposti a vigilanza e tutela della regione, i cosiddetti enti strumentali o pararegionali, previsti dall'art. 49 dello statuto regionale. La norma prevede il controllo di legittimità sugli atti di tali enti, attribuito al comitato regionale di controllo, istituito con legge regionale 5 novembre 1976, n. 32, come per gli enti locali; prevede inoltre il potere di approvazione da parte del consiglio regionale degli "atti fondamentali" emessi da tali enti ed elencati dall'art. 2 della citata legge. Gli enti strumentali sono stati individuati specificamente e sono: l'ente regionale di sviluppo agricolo, l'ente risorse idriche, l'ente per il diritto allo studio universitario, gli istituti autonomi case popolari, gli enti provinciali per il turismo e l'azienda autonoma per il soggiorno e il turismo di Termoli.

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 164 del 1990, emessa su ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso la disposizione della legge sul controllo di legittimità degli atti degli enti strumentali, che viene attribuito al comitato regionale anziché al consiglio regionale, come invece sostenuto dalla Presidenza del Consiglio, nel confermare la natura di legislazione concorrente delle norme relative all'ordinamento degli enti amministrativi dipendenti, sottoposti alla competenza della regione prevista dall'art. 117 della Costituzione, ha dichiarato la

legittimità della norma impugnata, in quanto rientrante nella sfera di autonomia normativa della regione, soggetta ai soli limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e dell'interesse nazionale. La decisione stessa ha peraltro chiarito la diversità tra gli enti locali, per i quali non sussiste un vincolo di stretta ausiliarità nei confronti della regione, e gli enti strumentali, configurati come immediatamente dipendenti dalla regione o pararegionali, in quanto svolgono un'attività, che, per i fini pubblici che persegue e per i limiti territoriali entro i quali si svolge, interessa soprattutto e direttamente la regione.

2.7 Puglia

2.7.1 Avvertenza

La regione Puglia, negli anni dal 1983 in avanti, ha fatto esercizio della delega nei confronti degli enti minori nel modo che segue:

- legge regionale 11 gennaio 1983, n. 2 "Delega alle province delle funzioni amministrative concernenti il rilascio delle autorizzazioni alla circolazione dei veicoli eccezionali e di veicoli non eccezionali che effettuano trasporti eccezionali";
- legge regionale 24 maggio 1985, n. 41 "Norme in materia di delega delle funzioni amministrative e verifica sullo stato delle autonomie locali";
- legge regionale 8 giugno 1985, n. 60 "Delega ai comuni e alla comunità montana del sub-Appennino Dauno-Meridionale degli interventi previsti dall'art. 18 della legge 14 maggio 1981, n. 219";
- legge regionale 13 giugno 1986, n. 14 "Autorizzazione alla circolazione dei trasporti e dei veicoli eccezionali";
- legge regionale 10 dicembre 1986, n. 36 "Proroga dei termini previsti dall'art.

- 10 della legge regionale 8 giugno 1985, n. 60 (Delega ai comuni e alla comunità montana del sub-Appennino Dauno-Meridionale degli interventi previsti dall'art. 18 della legge 14 maggio 1981, n. 219)";
- legge regionale 16 maggio 1985, n. 28 "Riordinamento dell'amministrazione turistica regionale in attuazione dell'art. 4 della legge 17 maggio 1983, n. 217".
- Ha poi emanato norme nei confronti degli enti locali e degli enti strumentali regionali in materie diverse nei termini seguenti:
- legge regionale 13 maggio 1985, n. 26 "Primi adempimenti regionali in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia; sanzioni, recuperi e sanatoria delle opere abusive";
 - legge regionale 16 maggio 1985, n. 27 "Testo unificato ed aggiornato di leggi regionali in materia di opere e lavori pubblici";
 - legge regionale 22 maggio 1985, n. 38 "Norme per il controllo statico dei fabbricati nei comuni pugliesi ed interventi in caso di crollo degli edifici";
 - legge regionale 22 maggio 1985, n. 41 "Norme in materia di delega delle funzioni amministrative e di verifica sullo stato delle autonomie locali";
 - legge regionale 24 maggio 1985, n. 43 "Istituzione del comitato d'intesa fra regione, comuni e province e comunità montane della Puglia";
 - legge regionale 24 maggio 1985, n. 46 "Modifica alla legge regionale 4 dicembre 1981, n. 60 (Concessione di contributi ai comuni per la elaborazione dei piani di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita)";
 - legge regionale 30 settembre 1986, n. 28 "Modifica della legge regionale 20 dicembre 1983, n. 26, concernente norme in materia di circoscrizioni comunali";
 - legge regionale 3 ottobre 1986, n. 30 "D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915. Smaltimento di rifiuti. Norme integrative e di prima attuazione";

- legge regionale 3 ottobre 1986, n. 31 "Consorzi per lo sviluppo industriale e di servizi reali alle imprese";
- legge regionale 23 dicembre 1986, n. 40 "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni; recuperi e sanatoria delle opere abusive. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 maggio 1985, n. 26";
- legge regionale 7 gennaio 1987, n. 2 "Proroga della legge regionale 24 maggio 1985, n. 47. Integrazione art. 8 della legge regionale 17 aprile 1979, n. 22. Norme in materia di biblioteche di enti locali e di enti e istituzioni di interesse locale";
- legge regionale 17 gennaio 1988, n. 4 "Istituzione dei presidi multinazionali di prevenzione";
- legge regionale 24 gennaio 1989, n. 2 "Norme in materia di polizia locale";
- legge regionale 17 gennaio 1988, n. 1 "Modifica all'art. 8 della legge regionale 18 gennaio 1986, n. 2 concernente norme per il trasferimento delle funzioni sanitarie in materia di riabilitazione";
- legge regionale 11 maggio 1990, n. 30 "Norme transitorie di tutela delle aree di particolare interesse ambientale e paesaggistico e relativi otto regolamenti";
- legge regionale 11 agosto 1988, n. 19 "Norme per il trasferimento in proprietà agli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 9 della legge 8 agosto 1977, n. 513, e agli assegnatari di cooperative a proprietà indivisa ai sensi dell'art. 13 della legge 27 aprile 1982, n. 231".

La regione fin dal 1972 (legge regionale 28 agosto 1972, n. 7) ha emanato una normativa per l'esercizio delle funzioni amministrative statali trasferite alla regione. In particolare la giunta regionale delegava l'esercizio di determinate funzioni amministrative ai capi degli uffici statali trasferiti o ad altri funzionari in servizio presso la regione stessa e accreditava ai funzionari titolari degli uffici

risorse nei limiti delle spese previste in bilancio in supporto alle esigenze di un trimestre.

Sempre in tema di deleghe, le amministrazioni provinciali sono state autorizzate, con legge regionale 1° febbraio 1977, n. 3, all'istruttoria delle domande di prestito presentate dai comuni e loro consorzi per la formulazione di graduatorie di priorità, in rapporto alla situazione dei mutui e dei prestiti già concessi, delle localizzazioni di interventi di edilizia sovvenzionata o agevolata, al fine dell'acquisizione delle aree dei piani di edilizia economica popolare (P.E.E.P.) e la realizzazione di alloggi da parte delle cooperative edilizie.

Sono poi delegate alle comunità montane le funzioni relative all'istruttoria, concessione, liquidazione e pagamento dell'indennità compensativa concessa per gli allevamenti allo scopo di preservare e incrementare l'attività agricola necessaria a mantenere un livello adeguato di popolazione e alla conservazione dell'ambiente naturale e delle sue risorse (legge regionale 3 marzo 1978, n. 15, artt. 20 e 55).

Con legge regionale 24 luglio 1978, n. 34, sono state delegate ai comuni competenti per territorio le funzioni amministrative relative alla concessione di contributi di avviamento nel settore agricolo-forestale-zootecnico-vivaistico per favorire la cooperazione giovanile e il recupero delle terre incolte e allo scopo, altresì, di facilitare l'acquisizione delle terre in affitto da parte delle cooperative.

In base alla legge regionale 12 agosto 1978, n. 37, (norme in materia di lavori pubblici) è consentito agli enti locali di realizzare opere pubbliche o direttamente o in concessione, con affidamento della progettazione ed esecuzione delle opere a enti, imprese o consorzi mediante convenzione.

Ai sensi, poi, della legge regionale 17 ottobre 1978, n. 54 (art. 18) in tema di formazione professionale, la gestione delle attività di formazione professionale è delegata alla province o a consorzi di enti locali. Le dimensioni territoriali sovra

comunali sono definite in relazione ai bacini di utenza di uno o più distretti scolastici, con salvaguardia dell'integrità.

Inoltre, con legge regionale 11 aprile 1979, n. 19, sono state delegate ai comuni e alle province le funzioni amministrative trasferite alla regione per gli interventi conseguenti a calamità naturali o ad avversità atmosferiche di carattere eccezionale.

In forza della legge regionale 5 maggio 1979, n. 29, l'esercizio delle funzioni amministrative delegate dallo Stato alla regione (art. 96, lettera b, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) e concernenti le attività istruttorie relative alla tenuta degli albi provinciali degli autotrasportatori di merci, sono sub-delegate alle relative province.

Il comune è pure sub-delegato a predisporre nuovi e diversi turni festivi di apertura degli impianti di distribuzione automatica di carburanti liquidi e gassosi per uso di autotrazione se ciò sia necessario per adeguare le turnazioni in atto a quelle della legge 23 maggio 1980, n. 49.

Le unità sanitarie locali sono definite dalla regione "le strutture operative attraverso cui i comuni, singoli o associati, ovvero le comunità montane esercitano le funzioni amministrative loro attribuite dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dalle leggi regionali, negli ambiti territoriali definiti dalla regione" (legge regionale 26 maggio 1980, n. 51).

Le attribuzioni amministrative delegate alle regioni ai sensi dell'art. 7 della legge n. 833 del 1978 sono state sub-delegate ai predetti soggetti che la esercitano mediante le U.S.L.. Nell'esercizio delle funzioni che gli competono quale autorità sanitaria locale, il sindaco rimette al legale rappresentante di questa l'affare in trattazione per gli adempimenti istruttori e trasmette mensilmente alla U.S.L. l'elenco dei provvedimenti adottati (art. 26 legge regionale n. 51 del 1980).

La legge regionale 23 giugno 1980, n. 79, ha stabilito le norme e l'organizzazione dei servizi di trasporto di interesse generale e la disciplina degli autoservizi di interesse regionale per il trasporto di persone. Ad essa fa seguito la legge regionale 19 marzo 1982, n. 13.

Accanto alla disciplina del piano regionale dei trasporti e dei bacini di traffico, viene istituito il consorzio di bacino (costituito dall'E.R.P.T., dalle province interessate e dai comuni di bacino) che esercita le funzioni amministrative delegate in materia di trasporto delegato dalla regione.

La delega è stata disposta con provvedimento del consiglio regionale entro 60 giorni dalla costituzione degli organismi direttivi del consorzio.

L'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate (in attuazione della legge nazionale n. 440 del 4 agosto 1978) è stata oggetto della legge regionale 17 luglio 1981, n. 41, che delegava i consigli provinciali a individuare le zone del territorio di loro competenza caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono e che fossero suscettibili di utilizzazione per le finalità della legge n. 440 del 1978.

Alla concessione degli incentivi finanziari per il ripristino delle condizioni colturali e per l'avvio dei piani aziendali o ultraaziendali da parte degli assegnatari, le province, le comunità montane e i comuni dovevano attenersi alle direttive emanate dal consiglio regionale. In attesa di una legge regionale organica di delega agli enti locali di materie e funzioni della regione, sono state delegate alle province le funzioni amministrative in materia di piani di sviluppo aziendali, nonché di concessione delle relative agevolazioni contributive o creditizie. Inoltre, per il perseguimento degli obiettivi previsti dal programma di forestazione, la regione e le province dovevano provvedere a favorire l'attuazione da parte delle comunità montane e degli enti locali della ricostituzione di boschi degradati o distrutti e di

esecuzione di opere di sistemazione, idraulico-forestale (legge regionale 31 agosto 1981, n. 54).

In base, poi, alla legge regionale 4 dicembre 1981, n. 57 (interventi per la valorizzazione delle attività ittiche e dell'acqua-coltura) le province, sentite le categorie interessate e i comuni, sono state delegate a predisporre i programmi di razionalizzazione e sviluppo con le iniziative da incentivare, su apposite direttive deliberate dal consiglio regionale.

In base alla legge regionale 3 febbraio 1983, n. 8 (interventi per favorire la conoscenza e la commercializzazione dei vini pugliesi) nell'ambito del coordinamento regionale, le province competenti per territorio sono state delegate a realizzare il piano di segnaletica stradale e la relativa manutenzione delle opere. E' previsto, al riguardo, che la giunta regionale formuli annualmente un piano contenente il coordinamento delle attività delle enoteche e dei punti di vendita, l'eventuale integrazione della segnaletica e la ripartizione dei previsti contributi.

Con legge regionale 8 novembre 1982, n. 32, e in esecuzione dell'art. 13 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, le funzioni in materia di igiene e sanità pubblica veterinaria e di polizia veterinaria, non espressamente riservata allo Stato e alla regione, sono state attribuite ai comuni che le esercitano mediante il servizio veterinario delle U.S.L., ferme restando le attribuzioni di ciascun sindaco quale autorità sanitaria locale. Quest'ultimo emana anche le ordinanze contingibili ed urgenti con efficacia nel territorio del comune e adotta i provvedimenti autorizzativi e prescrittivi, compresi quelli già demandati al veterinario provinciale, non riservati allo Stato e alla regione e quelli demandati al comune.

Le funzioni amministrative concernenti il rilascio delle autorizzazioni alla circolazione di veicoli eccezionali e di veicoli non eccezionali che effettuano trasporti eccezionali erano state delegate con legge regionale 11 gennaio 1983, n. 2

alle province. Peraltro, con successiva legge regionale 1° aprile 1985, n. 13, le stesse funzioni sono state confermate nella competenza delle province quando la circolazione dei veicoli eccezionali e i trasporti eccezionali interessino la rete viaria provinciale, mentre sono delegate ai comuni negli altri casi, salvo limitate eccezioni.

In materia di tutela ed uso delle risorse idriche e di risanamento delle acque in Puglia, la legge regionale 19 dicembre 1983, n. 24, affida alle province le relative funzioni amministrative e queste devono uniformarsi alle norme, ai criteri, ai limiti, agli standards di accettabilità previsti dalla legge 10 maggio 1976, n. 319. Gli enti locali possono deliberare sulla gestione in forma associata per lo svolgimento dei compiti loro assegnati in base a varie leggi.

Del pari in tema di disciplina dell'attività venatoria e di tutela e programmazione delle risorse faunistico-ambientali, con legge regionale 27 febbraio 1984, n. 10, le funzioni amministrative, salvo quelle riservate allo Stato o alle regioni o delegate ai comuni, sono state delegate alle province territorialmente competenti le quali devono annualmente trasmettere alla giunta regionale una relazione contenente i risultati economici e finanziari conseguiti nell'esercizio delle funzioni delegate, nonché il rendiconto documentato delle somme erogate. La legge stessa ha previsto eventuali sanzioni in caso di non ottemperanza da parte degli enti delegati.

E' anche importante segnalare la legge regionale 24 maggio 1985, n. 41, in base alla quale la regione Puglia ha delegato le funzioni amministrative di propria competenza agli enti locali, attribuendo alla provincia le sole funzioni che si profilano strumentali per l'esercizio di attività di coordinamento, programmazione a livello provinciale e di promozione. Deleghe o sub-deleghe sono compiute anche ad enti singoli o più enti rispetto ai quali si ravvisano particolari situazioni socio-

economiche.

Importanti disposizioni di delega a favore dei comuni e della comunità montana del sub Appennino Dauno-meridionale è stata prevista dalla legge regionale 8 giugno 1985, n. 60, in rapporto al sisma del novembre 1980 e del febbraio 1981, che ha colpito 14 comuni della provincia di Foggia. In particolare sono state compiute deleghe per le funzioni amministrative per l'attuazione degli interventi per la ricostruzione fuori sito o per coltivatori diretti residenti nei comuni colpiti. Tali deleghe sono state poi rinnovate con successiva legge regionale 10 dicembre 1986, n. 36.

2.8 Sardegna

2.8.1 Avvertenza

La regione autonoma Sardegna possiede uno "statuto" che è stato adottato con legge costituzionale (ex art. 116 Costituzione) e che prevale perciò sia sulle leggi ordinarie statali, sia come *ius particolare*, sulla Costituzione stessa.

Tale regione al pari di quelle a statuto ordinario, è dotata di una potestà legislativa "concorrente", creatrice di *ius novum* nel proprio ambito territoriale, pariordinata a quello dello Stato e delle altre regioni (art. 117 Costituzione). Infine detiene un potere legislativo di "attuazione" o secondario, per il quale le leggi primarie dello Stato possono essere adattate alle esigenze locali (art. 117 Costituzione).

Nell'ambito del potere legislativo articolato come sopra, la regione Sardegna è titolare delle relative funzioni amministrative che, normalmente, (art. 118 della Costituzione), dovrebbero essere esercitate con la delega alle province, ai comuni o ad altri enti locali, ovvero avvalendosi dei loro uffici.

La ratio di siffatta previsione era quella di evitare la creazione di nuovi centri di amministrazione diretta che si inserissero tra lo Stato e gli enti territoriali minori, aggravando l'"elefantiasi" e la burocratizzazione ulteriore del sistema.

Ogni regione avrebbe dovuto avere prevalenti compiti normativi di programmazione e di indirizzo dell'attività amministrativa, mentre l'amministrazione sarebbe spettata agli enti locali sub-regionali, attraverso la delega costituzionalmente indicata.

Purtroppo, almeno per quanto riguarda non poche regioni, la delega è stata adottata in maniera molto limitata.

Nel corso degli anni, la regione autonoma Sardegna ha emanato due sole leggi che prevedono la delega per l'esercizio delle funzioni agli enti locali minori (province, comuni, comunità locali, ecc.).

La prima è la legge regionale 21 gennaio 1986, n. 13, contenente norme per l'esercizio delle funzioni relative al controllo ed alla lotta degli insetti nocivi, dei parassiti dell'uomo, degli animali e delle piante.

Con essa, si è stabilito che tale esercizio spetti alle province in conformità agli indirizzi impartiti dall'assessorato della difesa dell'ambiente. Le province predispongono conseguentemente dei programmi tecnico-finanziari pluriennali nel proprio ambito territoriale, in base alle richieste ed alle indicazioni dei comuni e delle U.S.L., nonché degli enti operanti nel settore ambientale.

I predetti programmi devono fornire indicazioni di massima sugli interventi da eseguire, la quantificazione dei mezzi e dei finanziamenti occorrenti e vanno integrati annualmente da programmi operativi da presentare al citato assessorato.

I finanziamenti necessari ai programmi annuali sono inseriti dalla giunta regionale nel bilancio omonimo, sulla base di una relazione tecnico-finanziaria elaborata dallo stesso assessorato, avente riguardo ai profili igienico-sanitari

conseguenti alla presenza di insetti nocivi e di parassiti, alla dimensione del territorio ed alla sua conformazione geomorfologica e climatica nonché, infine, alle condizioni socio economiche della popolazione.

L'assessorato per la difesa dell'ambiente può esprimere parere sui programmi pluriennali e annuali proposti dalle province, sullo stato di attuazione dei programmi e propone, sulla base delle considerazioni di cui sopra, eventuali modifiche od integrazioni di programma.

Per particolari attività di ricerca e sperimentazione l'assessorato regionale può altresì stipulare apposite convenzioni con istituti universitari e di ricerca.

L'assessorato ha funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo delle attività delegate, con il potere di attivare la giunta per il compimento di atti surrogatori in caso di inadempienze da parte degli enti delegati.

In situazioni di particolare gravità o di carattere eccezionale, che richiedano interventi immediati ed uniformi nella materia di cui trattasi, la giunta regionale, su proposta dell'assessorato citato, dispone il finanziamento degli interventi a carattere straordinario, affidandone l'esecuzione alle province.

Le province sono tenute ad inviare ogni sei mesi alla regione dettagliati rapporti sull'attività svolta e sui risultati ottenuti; inoltre, al termine di ciascun biennio, presentano un rapporto generale sui risultati globali conseguiti.

Le province curano l'attuazione dei programmi avvalendosi del personale trasferito dalla regione e qualora questo non fosse sufficiente possono provvedervi anche mediante la stipula di convenzioni con cooperative o imprese specializzate.

Per i trasferimenti, la regione attinge al personale inquadrato nel ruolo speciale ad esaurimento, tenendo conto della professionalità, dell'anzianità e della situazione familiare, salvaguardando tutti i diritti acquisiti, mentre gli enti destinatari provvedono al conseguente adeguamento delle proprie dotazioni or-

ganiche.

Nelle more dell'attuazione di tali trasferimenti, il personale del ruolo speciale ad esaurimento è assegnato alle province in posizione di distacco e la spesa resta a carico dell'amministrazione regionale.

In attuazione della legge suddetta, su proposta dell'assessorato della difesa dell'ambiente sono stati disposti i seguenti stanziamenti:

1988: lire 1.700 milioni (solo secondo semestre)

1989: lire 5.601 milioni

1990: lire 6.200 milioni

1991: lire 6.500 milioni

La seconda legge è la legge regionale 25 gennaio 1988, n. 4, riguardante il riordino delle funzioni socio-assistenziali.

La regione, in applicazione dei principi costituzionali e nel quadro di un organico sistema di sicurezza sociale, con la presente legge provvede a disciplinare e riorganizzare il settore dei servizi socio-assistenziali in conformità con quanto previsto dal D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348.

Conformemente a quanto previsto dagli articoli 15, 18, 75 e 79 del D.P.R. n. 348 del 1979, nonché dal D.P.R. 14 aprile 1984, n. 92, la disciplina e la riorganizzazione dei servizi socio-assistenziali riguardano le funzioni già attribuite da leggi agli enti locali, prima dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 348 del 1979, nonché le funzioni trasferite ai comuni dal medesimo decreto e che riguardano quelle già esercitate dagli E.C.A., dalle I.P.A.B. e dagli uffici periferici dello Stato e della regione, oltre a quelle esercitate dalla regione e delegate agli enti locali al momento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 4 del 1988.

Nell'esercizio delle funzioni socio-assistenziali devono essere garantite, a

parità di bisogno, l'uguaglianza delle qualità dei servizi; la libertà di costituzione e attività di associazioni, con o senza personalità giuridica, operanti nel settore, così come disposto dall'art. 38 della Costituzione; rispetto delle scelte individuali per quanto riguarda l'utilizzo delle strutture; diritto del cittadino a ricevere prestazioni adeguate.

I cittadini, oltre al diritto della riservatezza, possono scegliere, nell'ambito del territorio di appartenenza, strutture pubbliche o convenzionate.

I comuni, singoli o associati, stabiliscono per i destinatari del servizio la misura e le modalità del concorso al costo della prestazione, in relazione alle proprie condizioni economiche.

La regione, nell'ambito del riordino del sistema socio-assistenziale svolge le funzioni di programmazione, di indirizzo, coordinamento e controllo e più precisamente:

- predispone e approva il piano socio-assistenziale;
- valuta i programmi pervenuti dai comuni;
- garantisce l'impiego coordinato delle risorse disponibili;
- suddivide il fondo regionale di intervento, tenendo conto delle indicazioni fornite dai comuni e dalle province;
- favorisce la costituzione di associazione fra comuni per la gestione degli interventi;
- vigila sulle strutture che operano nell'ambito regionale e si adopera per migliorarne l'efficienza.

Gli ambiti territoriali adeguati per il raggiungimento degli scopi indicati dalla legge coincidono con quelli delle unità sanitarie locali. All'interno di tali ambiti i compiti socio-assistenziali sono esercitati da comuni singoli o associati e dalle U.S.L..

Qualora il territorio della unità sanitaria locale e della comunità montana coincidono, le funzioni socio-assistenziali sono di competenza di quest'ultimo ente.

In particolare ai comuni compete: la gestione degli asili nido, la gestione dei centri di aggregazione sociale e di pronto intervento, la gestione delle strutture residenziali e semi-residenziali; l'erogazione di sussidi, l'erogazione di interventi a favore dei disabili e degli emigrati, l'assistenza domiciliare, l'erogazione di interventi per soggiorni climatici; favorire l'inserimento umano, sociale e culturale dell'anziano, promuovere l'inserimento lavorativo di soggetti esposti a gravi rischi di emarginazione, promuovere i necessari interventi per facilitare la vita di relazione di portatori di handicap ed aiutare i soggetti con permanenti difficoltà di deambulazione.

Le unità sanitarie locali esercitano le funzioni socio-assistenziali nella prevenzione, cura e riabilitazione dei tossicodipendenti e degli alcolizzati; nell'assistenza alla maternità ed infanzia, nella riabilitazione degli handicappati e dei sofferenti mentali.

Entro il 31 marzo di ciascun anno le unità sanitarie locali trasmettono ai comuni - che in ogni momento possono procedere a verifiche - e all'assessorato competente una relazione sulla gestione, sui risultati raggiunti e su eventuali proposte innovative.

Le province, infine, hanno competenza in materia di protezione dei fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono e nelle attività già esercitate dall'opera nazionale maternità e infanzia.

Esse possono affidare l'organizzazione e la gestione delle funzioni di loro competenza nello specifico settore ai comuni, singoli o associati, regolando tali rapporti mediante convenzioni che disciplinano i rapporti patrimoniali e finanziari e le modalità e condizioni d'impiego del personale provinciale.

I beni mobili e immobili destinati al servizio socio-assistenziale, compresi quelli già appartenenti agli enti nazionali trasferiti alla regione ai sensi del D.P.R. n. 348 del 1979 e del D.P.R. n. 92 del 1984, sono assegnati ai comuni ove sono ubicati e mantengono la originaria destinazione; eventuali deroghe potranno essere concesse, eccezionalmente, dalla giunta regionale su richiesta motivata.

La funzione nel particolare settore socio-assistenziale viene svolta:

- da personale assunto direttamente dai comuni, singoli o associati;
- da personale comandato dalla regione, province, comunità montane e unità sanitarie locali, che mantiene il rapporto d'impiego con l'ente di appartenenza ed è assegnato solo funzionalmente al servizio;
- dalla quasi totalità del personale compresa nel ruolo speciale provvisorio, istituito, in applicazione dell'art. 78 del D.P.R. n. 348 del 1979, dalla legge regionale n. 18 del 1984, modificata dalla legge regionale n. 12 del 1986, e assegnato ai comuni in cui sono ubicate le sedi degli enti disciolti, previo inquadramento nei propri ruoli;
- da un limitato contingente del ruolo speciale provvisorio e dal personale già appartenente al soppresso ente nazionale artigianato e piccola industria (ENAPI), destinato a garantire l'espletamento delle funzioni riservate dalla legge alla regione e inquadrato nel ruolo unico di detto ente.

La regione definisce ed approva, in collaborazione con gli enti locali, corsi di formazione, riqualificazione e aggiornamento del personale impiegato nel settore socio-assistenziale avvalendosi prioritariamente delle strutture universitarie.

Il piano pluriennale degli interventi nel settore socio-sanitario, coordinato con il piano sanitario regionale, è predisposto tenendo conto delle proposte e delle richieste delle province, dei comuni, singoli e associati, o delle unità sanitarie locali.

Entro il 31 marzo di ogni anno i comuni varano programmi annuali di intervento in conformità alle direttive del piano regionale.

Il presidente della giunta regionale presenta al consiglio regionale una relazione annuale sullo stato di attuazione della legge.

La legge n. 4 del 1988 prevede una consulta per i servizi socio-assistenziali, che è presieduta dall'assessore competente, e svolge funzioni di consulenza generale nella specifica materia, esprime parere obbligatorio sulla proposta del piano regionale e della relazione annuale del presidente della giunta al consiglio.

Nel bilancio regionale è istituito un fondo denominato "fondo regionale per i servizi socio-assistenziali" ripartito in due distinti capitoli di spesa, uno relativo alle assegnazioni statali ed uno alle risorse regionali.

Tale fondo viene suddiviso ogni anno tra i soggetti titolari della funzione, con decreto dell'assessore competente, su deliberazione della giunta regionale, sentita la consulta regionale.

La ripartizione delle risorse finanziarie prevede le quote di parte corrente, in conto capitale e altre destinate a progetti obiettivo.

L'assessorato agli affari generali ha predisposto il primo piano socio-assistenziale, mentre la competenza dell'applicazione è stata demandata all'assessorato all'igiene e sanità.

La dotazione finanziaria attribuita al fondo per l'anno 1988 è stata di lire 117.822 milioni, mentre la spesa derivante dall'applicazione della legge è stata valutata per l'88 in lire 110.000 milioni, cui si è fatto fronte per lire 104.209 milioni con l'utilizzazione dei trasferimenti statali e delle risorse regionali già destinate agli interventi in quella materia e lire 5.791 milioni con la quota del maggior gettito dell'IRPEF.

In data 14 giugno 1990 il consiglio regionale ha approvato, in attuazione

della legge regionale n. 4 del 1988, il piano socio-assistenziale per il triennio 1990/1992 pubblicato sul BURAS n. 39 del 5 ottobre 1990, supplemento straordinario n. 19.

Il piano determina in particolare:

- gli obiettivi della programmazione regionale;
- gli obiettivi specifici da perseguire mediante "progetti obiettivo";
- i livelli di integrazione e di coordinamento dei servizi socio-assistenziali con i servizi sanitari;
- gli indirizzi per la formazione e l'aggiornamento degli amministratori, degli operatori e del volontariato;
- l'importazione e l'articolazione del sistema informativo;
- la politica della spesa.

Lo stanziamento per il 1990 è stato di lire 121.760 milioni, mentre per gli anni successivi sarà pari a quello del 1990, maggiorato del tasso di inflazione programmato.

2.9 Sicilia

2.9.1 Avvertenza

Tra le regioni italiane una specificità particolare presenta il quadro normativo della regione siciliana, tenuto conto della competenza "esclusiva" accordata alla regione dall'art. 14, lett. o, e dall'art. 15, terzo comma, dello statuto regionale in materia di regime, circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali.

Sulla base di tale particolare condizione di autonomia, la regione si avvale di una produzione normativa in materia di enti locali che per molti aspetti si discosta dalla normativa nazionale, trovando una significativa e preminente espressione

nelle leggi regionali di decentramento delle funzioni.

Discostandosi dalla normativa nazionale, nella regione siciliana il decentramento amministrativo non è stato attuato attraverso il sistema della delega di funzioni, ma con il trasferimento ai comuni ed alle province di una vastissima gamma di competenze e funzioni che gli enti locali pertanto esercitano in nome proprio anche se con mezzi finanziari trasferiti dalla regione.

Già nella relazione relativa ai risultati dell'esame della gestione dell'esercizio finanziario 1985, la Sezione ha effettuato una panoramica sul decentramento delle funzioni nella regione siciliana; per motivi di completezza sistematica di questo capitolo, si ritiene di dover riprendere l'argomento ampliandolo con gli aggiornamenti legislativi intervenuti successivamente.

Al riguardo la regione, confermando la sua piena disponibilità, ha fornito ulteriori utili apporti documentali.

2.9.2 Il decentramento in favore dei comuni di competenze regionali effettuato con la legge regionale 2 gennaio 1979, n.1

Sulla base della competenza legislativa "esclusiva" accordata, come sopra detto, dallo statuto della regione in materia di regime, circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali, la regione siciliana ha emanato la legge 2 gennaio 1979, n. 1, con la quale è stato attuato un ampio decentramento con il trasferimento ai comuni di competenze e funzioni per la maggior parte esercitate prima direttamente dall'amministrazione regionale. Con il citato decentramento di competenze si è cercato da una parte di eliminare alcuni inconvenienti gestionali come l'accumulazione dei residui e, più in generale, la lentezza della spesa derivante principalmente dall'accentramento regionale dei "momenti" di decisione ed erogazione della spesa e dall'altra di soddisfare l'esigenza di fare della regione

un ente di programmazione e di indirizzo, oltre che di coordinamento e controllo, piuttosto che un ente nel quale si incentrino la gran parte delle funzioni di amministrazione attiva.

L'esigenza del decentramento di funzioni ai comuni, nelle materie di competenza regionale elencate nell'art. 117 della Costituzione, era stata già avvertita dal legislatore nazionale che con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, aveva attribuito ai comuni una vasta serie di competenze su materie ritenute di interesse locale, in applicazione dell'art. 118, primo comma, seconda parte, della Costituzione. Il fatto che il decentramento attuato con il D.P.R. n. 616 riguardava le regioni a statuto ordinario ed i comuni in essi ricadenti, ha indotto il legislatore siciliano ad accelerare i tempi di emanazione della citata legge regionale n. 1 del 1979. Infatti i comuni siciliani si sarebbero trovati esclusi dall'esercizio delle funzioni che il decreto n. 616 trasferiva alla quasi generalità dei comuni italiani fino a quando a detto trasferimento non si fosse provveduto da parte della regione siciliana, se e in quanto titolare, per statuto, delle competenze materiali nel cui ambito ricadevano le attribuzioni di interesse locale indicate nel decreto n. 616.

Con la citata legge regionale n. 1 del 1979 si trasferiscono ai comuni siciliani, oltre alla quasi totalità delle funzioni indicate nel decreto delegato n. 616, altre funzioni rientranti tra i poteri propri della regione.

Le singole materie trasferite alla competenza dei comuni riguardano i seguenti settori:

- **Solidarietà sociale**

- ricovero di minori, anziani indigenti e inabili al lavoro presso istituti di assi-

- stenza, di beneficenza e di istruzione;
- assistenza in natura agli assistiti bisognosi dell'assistenza farmaceutica e sanitaria;
 - interventi per i profughi italiani e per i rimpatriati;
 - assistenza estiva ed invernale ai minori;
 - assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei detenuti e delle vittime del delitto;
 - assistenza post-penitenziaria;
 - interventi in favore dei minori soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie e minorili;
 - interventi assistenziali a favore dei non vedenti;
 - funzioni già di competenza degli enti comunali di assistenza (soppressi dalla stessa legge)
-
- **Assistenza scolastica**
 - organizzazione e funzionamento di colonie climatiche nonchè di refezioni scolastiche;
 - assistenza scolastica e servizi già svolti in materia dai Patronati scolastici e loro Consorzi;
 - trasporto gratuito degli alunni delle scuole materne, della scuola dell'obbligo e delle scuole medie superiori;
 - contributi per l'acquisto di libri di testo agli alunni delle scuole medie inferiori;
 - manutenzione e riparazione di aule scolastiche, servizi igienici, materiale di arredo scolastico degli edifici della scuola dell'obbligo.