

E' auspicabile quindi che la regolazione dei flussi dei finanziamenti comunitari da comporsi con quelli nazionali, regionali e locali possa finalmente trovare la giusta velocità di crociera.

B) Per quanto attiene più in particolare all'obiettivo 5b è da precisare che ai sensi dell'art.11 bis del R. n.2052/88 gli Stati membri interessati devono proporre alla Commissione l'elenco delle zone rurali che essi ritengono idonee per beneficiare degli interventi comunitari nel quadro dell'obiettivo 5b.

Tale norma prevede quindi che spetti, in prima fase, allo Stato membro individuare, previa selezione, le località che rispondono ai criteri di cui al cennato articolo.

Spetta poi alla Commissione adottare una formale decisione nella quale vengono riconosciute idonee le zone rurali ammissibili a contributo comunitario.

Ciò stante è utile ricordare che per il primo ciclo di interventi comunitari la Commissione ha adottato la decisione n.89/426 del 10 maggio 1989 sui finanziamenti erogabili.

Sono stati quindi varati, il 6 giugno 1990; i quadri comunitari di sostegno (Q.C.S.) distintamente per le regioni interessate.

Attesa la rilevata non rispondenza ai tempi tecnici previsti per l'utilizzazione delle risorse comunitarie da parte di talune regioni, la Commissione, con distinte decisioni del 11 novembre 1993, in funzione delle prospettive concrete di realizzazione degli interventi, ha modificato quanto inizialmente previsto negli originali quadri comunitari di sostegno.

Un'osservazione che la Sezione ritiene dover fare consiste nel fatto che, come risulta dall'indagine svolta, soltanto un limitato numero di enti locali è stato attivato per la gestione degli interventi di cui all'obiettivo in parola.

Ne deriva che la potenzialità di altri enti locali non coinvolti in tale processo non sono state utilizzate.

E allora appare pletorico e incongruente presentare alla Commissione un'elencazione molto vasta e articolata delle zone ricomprese in numerosissimi enti locali quando non viene impiegata la capacità operativa degli stessi.

Si richiama, al riguardo, quanto nuovamente avvenuto in sede di proposte, peraltro approvate dalla Commissione, per il nuovo ciclo a tutto il 1999.

Nella decisione n.94/197 del 26 gennaio 1994 è incluso invero un lunghissimo elenco di zone ricomprese in undici regioni e nelle province autonome di Trento e Bolzano.

Si dovrà riscontrare nella realtà i progressi al riguardo realizzati nella cennata ottica potenziando la presenza degli enti locali in detta elencazione indicati. Per altro verso un più calibrato rapporto tra le regioni interessate sarebbe auspicabile.

Passando ora ad illustrare l'indagine svolta si precisa che la stessa tende a identificare, nel quadro della normativa che attiene all'obiettivo 5b, non i rapporti tra Stato e regioni con l'Unione europea ma, quale primo approccio in un tema sinora inesplorato e che la Sezione ritiene meriti ulteriori sviluppi, il coinvolgimento degli enti locali nella gestione dei progetti agli stessi affidati.

Si è pertanto chiesto alle regioni interessate di indicare gli enti locali chiamati a gestire i distinti progetti rientranti l'obiettivo 5b alla luce della disciplina di cui ai RR.nn.2052/88 e 4253/88. Tale richiesta è stata necessaria in quanto con nessun altro mezzo potevano essere identificati in modo completo e organico gli enti locali coinvolti.

Spetta invero alle regioni, sulla base di accertamenti e valutazioni loro proprie, individuare al riguardo gli enti locali.

Va, per incidens, precisato che le scelte operate a livello regionale devono essere basate su criteri obiettivi quali la fattibilità del progetto, tenuto anche conto dei tempi di realizzazione dello stesso in relazione ai termini fissati a livello comunitario, l'efficienza dell'ente locale, nonché l'equa distribuzione di progetti tra gli enti locali.

Dall'indagine svolta non è stato possibile accertare se i cennati criteri siano stati sempre e puntualmente applicati.

E' da sottolineare che in tale contesto non può mancare, in principio, la valutazione *ex post* della corretta e tempestiva realizzazione nonché della utilità del progetto al fine di poter meglio indirizzare le future scelte in riguardo sia agli enti locali sia agli interventi operativi.

In altri termini gli obiettivi che nei confronti della Unione europea e dello Stato le regioni devono realizzare devono trovare corrispondenza in quelli per così dire parcellizzati a livello territoriale tra i singoli enti locali.

Per analizzare più dappresso tale problematica la Sezione, dopo un primo approccio di massima così come elaborato nella precedente relazione, si è proposta di penetrare più in profondità nell'articolato mosaico degli enti locali.

Si precisa che l'esame prende in considerazione la situazione al 31 dicembre 1994.

Va rilevato che la normativa comunitaria di riferimento è quella attinente al primo ciclo di intervento dei fondi strutturali di cui in particolare ai cennati RR. n.2052/88 e n.4253/88 atteso che l'applicazione della nuova disciplina emanata nel luglio 1993 ha comportato notevoli ritardi.

L'analisi condotta è mirata su singoli progetti.

E' peraltro da tenere presente che nell'ambito dei vari programmi, articolati in sottoprogrammi, i singoli progetti sono raggruppati in "misure". Le misure sono quindi formate da un insieme di progetti analoghi.

Sono stati presi in esame i seguenti elementi: enti locali interessati, natura del progetto, stato di realizzazione, nonché il profilo finanziario in riguardo, tra l'altro, laddove presenti, ai casi di cofinanziamento da parte degli enti locali.

A tal fine sono state interessate le seguenti regioni: Piemonte, Veneto, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e le province autonome di Trento e Bolzano.

Mentre la regione Lazio non ha fornito alcuna risposta la provincia di Trento ha comunicato che nessun ente locale è stato coinvolto riguardo alla gestione di progetti ricompresi nell'obiettivo 5b a tutto il 31 dicembre 1994.

Si nota un diverso coinvolgimento, sia nel numero sia nella tipologia degli enti locali facenti capo alle varie regioni.

L'intervento finanziario partecipativo della regione e dell'ente locale non è sempre presente.

Va al riguardo osservato che tali situazioni non sono da valutare negativamente atteso che ciò dipende dall'accordo preliminare che costituisce il piano di finanziamento.

Sul piano temporale di realizzazione un elemento che emerge in tutta la sua drammaticità è quello dei ritardi.

La realizzazione cioè slitta verso anni successivi e, in riguardo ai rapporti con i finanziamenti comunitari, è costante la minaccia di riduzioni o soppressione, anche se parziale, degli stessi.

Come risulta per tabulas la realizzazione della quasi totalità dei progetti non si è conclusa all'fine del 1994.

Le sole poche eccezioni meritano apprezzamento.

E' da notare peraltro che attesi i cennati rilevanti ritardi la Commissione ha, di recente, adottato la decisione n. C (95) 3180 del 1° dicembre 1995 con la quale ha concesso un'ultima dilazione per l'esecuzione dei pagamenti a livello nazionale con termine finale a tutto il 31 dicembre 1996.

Entro tale data dovranno quindi essere chiusi in linea generale tutti i progetti con i relativi pagamenti a saldo. La verifica di eventuali mancate utilizzazioni di finanziamenti comunitari potrà quindi avvenire dopo tale data. Pur riconoscendo l'utilità della decisione della Commissione non può sottacersi che la stessa per altro verso si ripercuote sui tempi di attuazione del nuovo ciclo di interventi, il cui inizio era previsto all'inizio del 1994.

Si ritiene inoltre che, per il futuro, una incisiva, cadenzata presenza dei comitati di vigilanza previsti dall'art.25 R.n.4353/88 e R.n.2082/93 potrà rilevare, in radice, le eventuali disfunzioni per porvi tempestivo rimedio. A tali comitati sono chiamati a partecipare rappresentanti della Commissione, delle amministrazioni statali e regionali.

Per un approccio più integrato tra i vari partners - tipico è l'esempio fornito dall'obiettivo 5 b - sarebbe auspicabile che di tali comitati facessero parte anche rappresentanti degli enti locali interessati.

In conclusione oltre che a monte, al momento di elaborare i singoli progetti con la necessaria valutazione finanziaria, economica e di impatto ambientale è molto importante lo svolgimento di un'azione di monitoraggio a valle, costante e coordinata, volta a accertare se e quali benefici siano derivati dalla corretta realizzazione dei progetti alle collettività locali.

Non solo rileva quindi l'avvenuta esecuzione del progetto in correlazione con le previsioni iniziali ma, evidenziandone le sfasature e gli eventuali correttivi apportati in corso d'opera, anche l'incidenza che lo stesso ha avuto nel contesto sociale con misurazione degli apporti arrecati, a seconda di casi, all'occupazione, alla distribuzione del reddito, alla protezione dell'ambiente, all'appagamento dei bisogni sociali.

Con la creazione di idonee banche dati l'ente locale potrà più propriamente migliorare la propria efficienza gestionale dalla fase preparatoria a quella esecutiva.

Si allegano le tabelle relative ai progetti gestiti dagli enti locali ricompresi nelle regioni Piemonte e Umbria.

Occorre per altro verso rilevare che manca l'omogeneità dei dati trasmessi per quanto attiene ai progetti affidati agli enti locali delle regioni Veneto, Marche, Toscana e delle provincia di Bolzano e quindi non è possibile provvedere ad analoghe elaborazioni.

Regione Piemonte

Sottoprogramma	Misura	Soggetti beneficiari e numero progetti	Importo progetti	(Gli importi sono indicati in milioni di lire)			Importo erogazioni enti locali 31.12.1994	Erogazioni
				U.E.	Stato	Regione		
n. 2 Sviluppo altri settori economici	n. 2.2 Interventi a favore dell'artigianato	Comune di Montechiaro d'Acqui ⁽¹⁾	648	188	167	163	130	363
		Comune di Belvedere Langhe ⁽¹⁾	1.700	480	425	455	340	408
		Comune di Salicato ⁽¹⁾	462	130	116	124	92	111
		Comune di Castelletto Uzzone ⁽¹⁾	1.304	368	326	349	261	313
n. 3 Turismo	n. 3.2.1 Potenziamento dell'offerta turistica	Comunità Montana "Alta Langa Montana" ⁽¹²⁾	2.259	681	898	0	680	712
		Comunità Montana "Langa Astigiana Val Bormida" ⁽⁵⁾	260	78	103	0	79	91
		Comune di "Monastero Bormida" ⁽¹⁾	100	30	40	0	30	0
		Comune di Cassola ⁽¹⁾	140	42	56	0	42	49
		Comune di Vasima ⁽¹⁾	120	36	48	0	36	42
		Comunità Montana "Alta Valle Orba Erro" ⁽²⁾	352	106	140	0	106	0
		Comune di "Castelletto d'Erro" ⁽¹⁾	42	13	17	0	13	0
		Comune di "Ponzone" ⁽¹⁾	271	82	108	0	81	0
		Comune di "Cavatore" ⁽¹⁾	96	29	38	0	29	0
		Comune di Cartosio ⁽¹⁾	39	12	16	0	12	0
		Comune di "Montechiaro d'Acqui" ⁽¹⁾	33	10	13	0	10	0

Regione Piemonte

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti beneficiari e numero progetti	Importo progetti	Importo finanziamenti			Importo enti locali	Erogazioni 31.12.1994
				U.E.	Stato	Regione		
n. 4 Ambiente	n. 4.1 Forestazione e valorizzazione del bosco	Comunità Montana "Langa Astigiana Val Bormida" (3)	400	160	240	0	0	100
		Comunità Montana "Alta Langa Montana" (10)	1 449	580	869	0	0	551
		Comunità Montana "Alta Valle Orba Erro" (5)	1 895	758	1 137	0	0	892
	n. 4.2 Interventi per la tutela dell'ambiente	Comunità Montana "Alta Langa Montana" (2)	1 517	604	762	0	150	104
		Comunità Montana "Langa Astigiana Val Bormida" (2)	1 163	464	583	0	116	161
		Totali n. 53 progetti	14 250	4 851	6 102	1 091	2 206	3 897

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti beneficiari e numero progetti		Importo progetti	Importo finanziamenti			Importo enti locali	Erogazioni 31.12.1994
					U.E.	Stato	Regione		
n. 1 Diversificazione e orientamento	n. 1 Valorizzazione e produzione vegetali	Comunità Montana "Monte Subasio"	(1)	1.060	318	0	318	424	255
	n. 3 Promozione prodotti agricoli	Comuni di "Trevi"	(1)	1.120	560	145	135	280	0
	n. 4 Valorizzazione risorse forestali	Comunità Montana "Monte Subasio"	(4)	4.879	2.439	2.218	222	0	4.442
		Comunità Montana "Alto Tevere Umbro"	(6)	4.965	2.482	2.345	138	0	4.415
		Comunità Montana Monti Martani e del Serano"	(3)	2.152	1.052	955	145	0	1.874
		Comunità Montana "Alto Chiascio"	(3)	952	475	409	68	0	635
		Comunità Montana della "Valnerina"	(2)	3.617	1.808	1.625	184	0	1.646
		Provincia di Perugia	(1)	1.300	650	0	0	650	260
	n. 5.1 Infrastrutture rurali	M.S.M. Tiberina	(1)	511	204	179	0	128	383
		Città di Castello	(4)	2.570	1.033	525	381	631	873
		Castel Ritaldi	(1)	249	100	87	0	62	42
		Preci	(1)	215	86	75	0	54	128
		Citerna	(2)	353	141	123	0	89	158
		Cerreto di Spoleto	(1)	180	72	63	0	45	108
	(segue)	Montefalco	(1)	160	64	56	0	40	96

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti beneficiari e numero progetti	Importo progetti	Importo finanziamenti			Importo erogazioni enti locali 31.12.1994	Erogazioni 31.12.1994
				U.E.	Stato	Regione		
		Scheggino (2)	265	106	51	42	66	31
		S. Anatolia di Narco (1)	245	98	86	0	61	130
		Bevagna (1)	190	76	66	0	48	0
		Monteleone di Spoleto (1)	157	63	0	55	39	74
		Sigillo (1)	123	49	43	0	31	62
		Vallo di Nera (1)	280	112	0	98	70	0
		A.S.M. Foligno (1)	200	80	70	0	50	114
n. 3 Turismo	n. 2 Strutture musicali e teatrali per la valorizzazione delle attività turistiche	Città di Castello (1)	2077	836	0	1241	0	1105
		Comune di Montone (1)	670	260	0	205	205	94
		Comune di Gubbio (2)	805	415	0	30	360	96
		Comune di Assisi (1)	4800	2260	0	2390	150	76
		Comune di Bevagna (1)	437	100	0	290	47	101
		Comune di Gualdo Tadino (1)	1920	1425	495	0	0	0
		Comune di Montefalco (1)	305	150	0	70	85	47
		Comune di Nocera Umbra (1)	565	300	0	215	50	136
		Comune di Trevi (1)	880	400	0	240	240	150

(segue)

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti beneficiari e numero progetti	Importo progetti	Importo finanziamenti			Importo enti locali 31.12.1994	Erogazioni 31.12.1994
				U.E.	Stato	Regione		
		Costacciaro (1)	119	48	41	0	30	36
		Scheggia (1)	225	90	79	0	56	45
		Montone (1)	199	80	69	0	50	55
		Campanello sul Clitunno (2)	930	372	325	0	233	274
		Valtopina (3)	816	326	286	0	204	275
		Assisi (1)	294	118	103	0	73	109
		Valfabbrica (1)	180	72	63	0	45	135
		Gualdotadino (1)	200	80	70	0	50	48
		Massa Martana (1)	120	48	42	0	30	29
		Pietralunga (1)	237	95	83	0	59	91
		Gualdo Cattaneo (1)	180	72	63	0	45	98
		Gubbio (1)	120	48	42	0	30	63
		Lisciano Niccone (1)	178	71	63	0	44	107
		Trevi (2)	662	265	231	0	166	383
		Cosca (1)	84	34	0	29	21	24
		Fossato di Vico (1)	250	100	0	87	63	150
		Norcia (1)	98	39	0	35	24	23
		Sellano (2)	421	168	128	19	106	132
	(segue)	Piano dell'Umbria (1)	120	48	42	0	30	26

Regione Umbria

(Gli importi sono indicati in milioni di lire)

Sottoprogramma	Misura	Soggetti beneficiari e numero progetti	Importo progetti	Importo finanziamenti			Importo enti locali	Erogazioni 31.12.1994
				U.E.	Stato	Regione		
	n. 3.4 Infrastrutture di comunicazione a servizio delle aree rurali e dei centri minori	Provincia di Perugia ⁽¹⁾	3860	1930	0	0	1930	3191
		Totali n. 75 progetti	47 495	22 318	11 346	6 637	7 194	22 825

5. Statuti comunali e provinciali e rispettivi aggiornamenti

Un punto chiave della riforma dell'ordinamento giuridico degli enti locali è indubbiamente dato dal riconoscimento dell'autonomia statutaria, una autonomia che, nel volgere del tempo e nella precorsa sperimentazione, ha notevolmente inciso sulla capacità di autorganizzazione dei medesimi.

Non si è aperto l'adito a sconvolgimenti nell'ambito dei rapporti istituzionali né si sono verificate quelle temute divaricazioni funzionali all'interno della Pubblica Amministrazione nazionale di cui pur fanno parte le autonomie territoriali. Anzi si è potuta constatare una maggiore armonia nel sistema generale sul quale hanno trovato maggiore spazio di affermazione i valori fondamentali delle comunità senza produrre discrasia nei moduli di collegamento con i cittadini, da una parte, e con le espressioni statali, dall'altra.

Con il D.P.C.M. del 25 gennaio 1991 è stato istituito ai sensi dell'art.59, comma 2°, della legge n.142 del 1990, presso il Ministero dell'interno, l'ufficio per l'attuazione delle autonomie locali e per la tenuta degli statuti comunali e provinciali.

E' stata, in conseguenza, disciplinata la modalità di tenuta, accesso, pubblicità degli statuti e di elaborazione dei dati contenuti nella raccolta ufficiale dei medesimi. Va soggiunto che ogni atto che - peraltro - ha natura normativa, è accessibile a chiunque per una ovvia consultazione.

Con doverosa tempestività si è provveduto all'esame di ogni pertinente documentazione oltre all'aggiornamento degli atti, di talché non si verificassero spazi vuoti nella raccolta oculata degli statuti e relative successive modifiche. Per una conoscenza più puntuale il Ministero dell'interno ha soddisfatto 87 richieste di accesso oltre al rilascio di copie autentiche ed alla elaborazione dei dati statistici utili per una doverosa considerazione della evoluzione nel tempo degli atti normativi di cui trattasi, in sede governativa, parlamentare e politica.

Una struttura di notevole rilievo è offerta dalla “Banca dati degli statuti comunali e provinciali” nella quale è possibile consultare per ciascun ente locale il testo vigente alla data della richiesta di soggetto pubblico o privato. La medesima banca dati consente effettuare studi ed analisi comparate ancorati a ricerche condotte su base o territoriale o demografica.

Da notizie fornite dal Ministero dell'interno, risultano pervenuti alla raccolta ufficiale, istituita allo scopo, i testi statutari relativi a 7.008 comuni e n.84 province.

E' bene considerare che le numerose normative successive alla legge di riforma delle autonomie locali (legge 7 agosto 1990, n.341 sulla trasparenza; legge 10 aprile 1991, n.125 sulla parità uomo-donna; 25 febbraio 1992 n.104, sui portatori di handicaps; decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29 sul pubblico impiego; legge 25 marzo 1993, n.81 sull'elezione diretta del Sindaco) hanno inciso sugli istituti la cui disciplina è demandata allo strumento statutario, comportando l'esigenza di apportare una o più modifiche ai testi originariamente adottati.

In conseguenza al predetto dicastero sono pervenuti, per essere inseriti nella raccolta ufficiale, i testi di 1944 aggiornamenti relativi a 1889 statuti comunali e n.55 statuti provinciali.

Tali modifiche hanno riguardato per la massima parte la legge n.81 del 1993 (n.1689 sul totale), il decreto legislativo n.29 del 1993 (n.411 sul totale), la legge n.104 del 1992 (n.56 sul totale).

E', in conclusione, doveroso affermare che non si sono manifestate situazioni di contrasto tra le varie fonti normative e che non si sono mai constatati inconvenienti di sorta sia in ordine all'assetto normativo che funzionale.

Si riporta, di seguito l'elenco delle province e dei comuni che, alla data del 31.12.1995, non hanno ancora provveduto a trasmettere al Ministero dell'Interno i rispettivi statuti:

STATUTI PROVINCE
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)

allegato A

REGIONE	PROVINCIA
CALABRIA	VIBO VALENTIA
LOMBARDIA	LODI
PIEMONTE	BIELLA
	VERBANIA
SICILIA	CALTANISSETTA
	CATANIA
	MESSINA
	PALERMO
	RAGUSA
	SIRACUSA
	TRAPANI
TOSCANA	PRATO
TRENTINO A.A.	BOLZANO
	TRENTO

**STATUTI PROVINCE
PERVENUTI
(tra l'1/1/1996
e il 14/3/1996)**

allegato B

REGIONE	PROVINCIA
LOMBARDIA	LECCO
SICILIA	AGRIGENTO

STATUTI COMUNI
NON PERVENUTI
(al 14/3/1996)allegato C

REGIONE	PROVINCIA	COMUNE
ABRUZZO	CHIETI	BOMBA
		CASALANGUIDA
		CASTELGUIDONE
		COLLEDIMEZZO
		DOGLIOLA
		FALLO
		GAMBERALE
		GIULIANO TEATINO
		LANCIANO
		MONTELAPIANO
		PALMOLI
		PIZZOFERRATO
		POLLUTRI
		ROCCASPINALVETI
		ROIO DEL SANGRO
		SAN BUONO
		SANTEUSANIO DEL SANGRO
		TORREBRUNA
		TORRICELLA PELIGNA
		TREGLIO
	L'AQUILA	ACCIANO
		AIELLI
		ALFEDENA
		BALSORANO
		BARISCIANO
		BARREA
		BUGNARA
		CAGNANO AMITERNO
		CAPITIGNANO
		CAPPADOCIA
		CASTEL DI IERI
		CASTEL DI SANGRO