

Analizzando i dati finanziari per il POR Calabria al 30 settembre 2001, risultano stanziati 5.280.224,00 migliaia di Euro e impegnati 601.883,52 migliaia di Euro, pari all'11,40% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 167.806,78 migliaia di Euro [Lire 324.919.233.910] con un'incidenza media dei pagamenti del 3,18% rispetto agli stanziamenti e del 27,88% rispetto agli impegni.

TAB III \ REG

[migliaia di Euro]

**CALABRIA**

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	3.363.641,00	1.161.495,00	1.161.495,00	1.040.651,00	533.864,60	157.317,02	15,87	4,68	29,47
FSE	613.434,00	403.879,00	173.091,00	36.464,00					
FEOGA	1.250.758,00	398.947,00	398.947,00	452.864,00	68.018,92	10.489,76	5,44	0,84	15,42
SFOP	52.391,00	18.605,00	18.605,00	15.181,00					
<b>Totale</b>	<b>5.280.224,00</b>	<b>1.982.926,00</b>	<b>1.752.138,00</b>	<b>1.545.160,00</b>	<b>601.883,52</b>	<b>167.806,78</b>	<b>11,40</b>	<b>3,18</b>	<b>27,88</b>

Fonte: R.G.S. / IGRUE

Per la programmazione della Regione Campania l'obiettivo centrale e globale della politica di sviluppo è la crescita dell'occupazione femminile e maschile, da perseguirsi secondo una strategia volta al miglioramento della qualità della vita, nell'armonico ed equilibrato sviluppo del territorio, accrescendo la competitività regionale nello scenario nazionale, europeo e mediterraneo.

Analizzando i dati finanziari per il POR Campania al 30 settembre 2001, risultano stanziati 9.247.485,00 migliaia di Euro e impegnati 747.268,71 migliaia di Euro, pari all'8,08% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 311.758,18 migliaia di Euro [Lire 603.648.011.188] con un'incidenza media dei pagamenti del 3,37% rispetto agli stanziamenti e del 41,72% rispetto agli impegni.

TAB 112\REG

[migliaia di Euro]

**CAMPANIA**

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	6.994.475,00	2.504.605,00	2.504.606,00	1.985.264,00	716.724,53	311.701,42	10,25	4,46	43,49
FSE	902.628,00	631.840,00	252.081,00	18.707,00	30.544,18	56,76	3,38	0,01	0,19
FEOGA	1.254.759,00	650.239,00	255.817,00	348.703,00					
SFOP	95.623,00	38.249,00	38.249,00	19.125,00					
<b>Totale</b>	<b>9.247.485,00</b>	<b>3.824.933,00</b>	<b>3.050.753,00</b>	<b>2.371.799,00</b>	<b>747.268,71</b>	<b>311.758,18</b>	<b>8,08</b>	<b>3,37</b>	<b>41,72</b>

Fonte: R.G..S./IGRUE

Nella programmazione della Regione Puglia<sup>62</sup> la strategia del POR punta a: consolidare le dinamiche di sviluppo e a rimuovere gli ostacoli di ordine strutturale che negli ultimi anni hanno limitato le prospettive di crescita della Regione.

Analizzando i dati finanziari per il POR Puglia al 30 settembre 2001, risultano stanziati 6.695.376,70 migliaia di Euro e impegnati 530.846,45 migliaia di Euro, pari al 7,93% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 267.866,11 migliaia di Euro [518.661.093.447] con un'incidenza media dei pagamenti del 4,00% rispetto agli stanziamenti e del 50,46% rispetto agli impegni.

TAB 113\REG

[migliaia di Euro]

**PUGLIA**

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	4.618.314,00	1.527.828,00	1.527.828,00	1.562.658,00	527.735,18	267.297,25	11,43	5,79	50,65
FSE	921.801,00	558.560,00	300.734,00	62.507,00	2,20				
FEOGA	1.069.547,70	523.100,00	188.886,00	357.561,70	3.109,07	568,85	0,29	0,05	18,30
SFOP	85.714,00	30.000,00	35.142,00	20.572,00					
<b>Totale</b>	<b>6.695.376,70</b>	<b>2.639.488,00</b>	<b>2.052.590,00</b>	<b>2.003.298,70</b>	<b>530.846,45</b>	<b>267.866,11</b>	<b>7,93</b>	<b>4,00</b>	<b>50,46</b>

Fonte: R.G..S./IGRUE

62 Il POR Puglia è stato approvato con atto della Giunta regionale n.255 del 10 ottobre 2000, come si evince dalla relazione della Sezione regionale per la Puglia della Corte dei conti sul rendiconto della Regione - anno 2000.

Nella programmazione della Regione Sardegna il POR assume come obiettivi prioritari: il potenziamento della imprenditoria e della coesione sociale tramite la capacità di innovazione e l'attrazione di risorse.

Analizzando i dati finanziari per il POR Sardegna al 30 settembre 2001, risultano stanziati 3.892.458,00 migliaia di Euro e impegnati 446.606,59 migliaia di Euro, pari all'11,47% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 193.957,38 migliaia di Euro [Lire 375.553.856.172] con un'incidenza media dei pagamenti del 4,98% rispetto agli stanziamenti e del 43,43% rispetto agli impegni.

TAB 114\REG

[migliaia di Euro]

**SARDEGNA**

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	2.311.852,00	1.155.926,00	1.155.926,00		406.626,56	173.040,29	17,59	7,48	42,56
FSE	714.428,00	357.214,00	357.214,00		31.413,91	17.295,27	4,40	2,42	55,06
FEOGA	812.156,00	406.078,00	406.078,00		4.857,69	1.990,73	0,60	0,25	40,98
SFOP	54.022,00	27.011,00	27.011,00		3.708,43	1.631,09	6,86	3,02	43,98
<b>Totale</b>	<b>3.892.458,00</b>	<b>1.946.229,00</b>	<b>1.946.229,00</b>		<b>446.606,59</b>	<b>193.957,38</b>	<b>11,47</b>	<b>4,98</b>	<b>43,43</b>

Fonte: R.G.S. /GRUE

Nella programmazione della Regione Sicilia gli obiettivi specifici si possono riassumere: nella tutela e valorizzazione delle risorse naturali, nell'integrazione delle risorse culturali, ambientali e turistiche, nella riqualificazione urbana e territoriale, nel potenziamento delle infrastrutture per una maggiore competitività, nel potenziamento dei sistemi locali di sviluppo, nella valorizzazione delle risorse umane e dello sviluppo dell'innovazione.

Analizzando i dati finanziari per il POR Sicilia al 30 settembre 2001, risultano stanziati 10.193.750,58 migliaia di Euro e impegnati 145.320,50 migliaia di Euro, pari all'1,43% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 44.741,82 migliaia di Euro [Lire 86.632.243.811], con un'incidenza media dei pagamenti dello 0,44% rispetto agli stanziamenti e del 30,79% rispetto agli impegni.

TAB 115\REG

[migliaia di Euro]

**SICILIA**

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	6.423.697,33	2.267.494,00	2.771.381,33	1.384.822,00	128.506,57	44.741,82	2,00	0,70	34,82
FSE	1.179.270,00	756.469,00	324.201,00	98.600,00	16.813,93		1,43		
FEOGA	2.458.731,87	783.983,00	591.425,87	1.083.323,00					
SFOP	132.051,38	50.000,00	40.909,09	41.142,29					
<b>Totale</b>	<b>10.193.750,58</b>	<b>3.857.946,00</b>	<b>3.727.917,30</b>	<b>2.607.887,29</b>	<b>145.320,50</b>	<b>44.741,82</b>	<b>1,43</b>	<b>0,44</b>	<b>30,79</b>

Fonte: R.G..S. /IGRUE

Nella programmazione della Regione Molise<sup>63</sup> la strategia prevede lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse turistiche, ambientali culturali. La diffusione dell'attività agricola su tutto il territorio regionale impone una particolare attenzione alle aree interne [montuose e collinari], dove sono individuabili limiti strutturali.

Tali obiettivi devono essere supportati dal miglioramento delle infrastrutture e dei servizi, ad esempio nel campo della comunicazione. Va inoltre assicurata continuità agli interventi di formazione, qualificazione e riqualificazione delle risorse umane.

Analizzando i dati finanziari per il POR Molise al 30 settembre 2001, risultano stanziati 618.598,96 migliaia di Euro e impegnati 68.882,60 migliaia di Euro, pari all'11,14% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 25.253,06 migliaia di Euro [Lire 48.896.742.486], con un'incidenza media dei pagamenti del 4,08% rispetto agli stanziamenti e del 36,66% rispetto agli impegni.

63 Si rammenta che la Regione Molise è stata ammessa ad un regime transitorio, ai sensi dell'art.6 del Regolamento n.1260/99, dal 1 gennaio 2000 al 31 dicembre 2005, non più inseribile negli obiettivi 1 e 2 della nuova programmazione 2000 - 2006.

TAB 116\REG

[migliaia di Euro]

**MOLISE**

TIPO DI FONDO	PROGRAMMAZIONE Cdp				ATTUAZIONE FINANZIARIA				
	CONTRIBUTO TOTALE	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTRIBUTO NAZIONALE	CONTRIBUTO DEI PRIVATI	IMPEGNI	PAGAMENTI	INCIDENZA % [impegni/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ contributo totale]	INCIDENZA % [pagamenti/ impegni]
FESR	433.919,13	114.871,00	154.974,35	164.073,78	68.882,60	25.253,06	15,87	5,82	36,66
FSE	65.593,00	27.540,00	36.677,00	1.376,00					
FEOGA	116.952,83	37.859,00	50.419,00	28.674,83					
SFOP	2.134,00	458,00	609,00	1.067,00					
<b>Totale</b>	<b>618.598,96</b>	<b>180.728,00</b>	<b>242.679,35</b>	<b>195.191,61</b>	<b>68.882,60</b>	<b>25.253,06</b>	<b>11,14</b>	<b>4,08</b>	<b>36,66</b>

Fonte: R.G.S./IGRUE

**4.3.2. L'obiettivo 2**

Le Regioni interessate all'obiettivo 2, rivolto a favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturali diverse da quelle ammissibili all'obiettivo 1, e gli stanziamenti approvati per i diversi assi prioritari sono indicati nella seguente tabella.

TAB 117\REG

**OBIETTIVO 2 - PROGRAMMAZIONE 2000/2006 - APPROVAZIONE ASSI PRIORITARI - FESR**

INTERVENTI	DECISIONE COMMISSIONE EUROPEA	COSTO TOTALE [in migliaia di Euro]
Abruzzo	12/09/01	185.436,069
Emilia Romagna	14/11/01	122.700,015
Friuli Venezia Giulia	23/11/01	96.542,985
Lazio	07/09/01	371.522,892
Liguria	07/09/01	193.093,058
Lombardia	10/12/01	200.387,319
Marche	16/10/01	125.282,724
P.A. Bolzano	23/11/01	32.418,871
P.A. Trento	16/10/01	16.878,422
Piemonte	07/09/01	488.599,651
Toscana	27/09/01	322.491,827
Umbria	07/09/01	150.502,845
Valle d'Aosta	19/09/01	16.078,574
Veneto	26/11/01	286.064,748
<b>Totale</b>		<b>2.608.000,000</b>

Fonte: R.G.S./IGRUE

Le decisioni di approvazione della Comunità Europea hanno previsto la proroga, al 30 aprile 2009, dei termini per l'effettuazione delle spese.

Gli assi prioritari approvati nelle diverse Regioni si sono indirizzati a: valorizzare e rafforzare lo sviluppo economico locale [Abruzzo, Emilia - Romagna, Friuli - Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e Province autonome di Trento e Bolzano]; valorizzare le risorse ambientali e culturali [Abruzzo, Friuli - Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Province autonome di Trento e Bolzano, Toscana, Umbria e Veneto]; sviluppare e potenziare lo sviluppo delle imprese [Abruzzo, Emilia - Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Toscana, Umbria e Veneto]; valorizzare e riqualificare il territorio [Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Veneto]. La Regione Marche ha altresì indicato la diversificazione economica e la valorizzazione delle potenzialità locali; la Regione Lazio ha inoltre scelto di potenziare le reti materiali e immateriali; il Friuli - Venezia Giulia di rafforzare l'economia montana; la Provincia autonoma di Bolzano si è indirizzata allo sviluppo sostenibile degli insediamenti; la Regione Piemonte ha individuato assi prioritari rivolti: all'internazionalizzazione, alla qualificazione e al sostegno di sistema e di coesione sociale.

Le Regioni per le quali è stato approvato il più alto stanziamento sono: il Piemonte, il Lazio e la Toscana.

#### 4.3.3. *L'obiettivo 3*

Analizzando i dati finanziari dell'obiettivo 3, al 30 settembre 2001, risultano stanziati 8.720.184,053 migliaia di Euro e impegnati 1.325.044,797 migliaia di Euro, pari al 15,20% degli stanziamenti previsti per l'intero ciclo di programmazione; e erogazioni per 263.788,475 migliaia di Euro [Lire 510.765.710.488] con un'incidenza media dei pagamenti del 3,03% rispetto agli stanziamenti e del 19,91% rispetto agli impegni.

Con riguardo alla capacità di impegno, vanno segnalate: la Provincia autonoma di Bolzano con il 29,65%, l'Emilia - Romagna con il 26,96%, il Veneto con il 25,26% e la Provincia autonoma di Trento con il 24,79%; mentre la percentuale più bassa risulta essere quella dall'Umbria con il 4,38%.

Per quanto attiene ai pagamenti, la maggior capacità di spesa, rispetto alle previsioni, è stata dimostrata dalla Provincia autonoma di Bolzano [8,98%], dall'Emilia

Romagna [7,68%] e dalla Provincia autonoma di Trento [7,29%] e la minore dalla Lombardia [0,04].

TAB 118\REG

[ migliaia di euro]

**OBIETTIVO 3 - PROGRAMMAZIONE 2000/2006 - AVANZAMENTO FINANZIARIO AL  
30/09/2001 RIEPILOGO PER REGIONI\***

INTERVENTI	COSTO TOTALE [migliaia di euro]	IMPEGNI [migliaia di euro]	PAGAMENTI [migliaia di euro]	INCIDENZA% [impegni/ costo]	INCIDENZA% [pagamenti/ costo]	INCIDENZA% [pagamenti/ impegni]
Abruzzo	396.784,845	56.125,462	601,724	14,15	0,15	1,07
P.A. Bolzano	195.374,113	57.928,246	17.546,430	29,65	8,98	30,29
Emilia Romagna	1.246.319,318	335.988,082	95.673,276	26,96	7,68	28,48
Friuli Venezia Giulia	362.146,422	21.468,625	4.937,471	5,93	1,36	23,00
Lazio	884.762,068	114.722,887	34.499,448	12,97	3,90	30,07
Liguria	363.542,264	44.510,950	7.550,036	12,24	2,08	16,96
Lombardia	1.490.260,000	110.339,487	527,262	7,40	0,04	0,48
Marche	284.935,580	25.709,022	2.838,291	9,02	1,00	11,04
Piemonte	1.003.951,256	87.906,984	33.026,130	8,76	3,29	37,57
Toscana	663.448,464	134.533,587	25.016,882	20,28	3,77	18,60
P.A. Trento	224.927,083	55.754,819	16.393,490	24,79	7,29	29,40
Umbria	227.097,310	9.952,250	3.504,935	4,38	1,54	35,22
Valle d'Aosta	92.177,915	13.338,641	858,311	14,47	0,93	6,43
Veneto	852.554,182	215.381,451	15.738,701	25,26	1,85	7,31
PON Ministero Lavoro	431.903,233	41.384,302	5.076,090	9,58	1,18	12,27
<b>Totale</b>	<b>8.720.184,053</b>	<b>1.325.044,797</b>	<b>263.788,475</b>	<b>15,20</b>	<b>3,03</b>	<b>19,91</b>

Fonte: R.G.S. /IGRUE

#### 4.4. I sistemi di controllo

I sistemi di controllo rivestono una notevole importanza per la corretta gestione dei fondi comunitari. Va osservato che recentemente diversi regolamenti sono stati emanati per definire in modo uniforme, presso gli Stati membri, competenze, modalità e procedure di intervento<sup>64</sup>. La nuova disciplina comunitaria si è progressivamente

64 Il regolamento della Commissione europea n.2064/97 del 15 ottobre 1997, relativo ai controlli finanziari sulle operazioni cofinanziate dai fondi strutturali, gli articoli 38 e seguenti del regolamento del Consiglio europeo n.1260/99 del 21 giugno 1999; il regolamento della Commissione europea n.438/2001 del 2 marzo 2001, che nell'individuare modalità di applicazione del regolamento 1260, abroga il regolamento n.2064/97, eccezione fatta per i contributi concessi nel periodo di programmazione 1994/1999. Un ulteriore regolamento è stato emanato dalla Commissione europea il 2 marzo 2001: il n.448/2001, con riguardo alla procedura relativa alle rettifiche finanziarie dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali [art. 38 Reg. CE 2064/99].

orientata verso la prevenzione e ha individuato nella sana gestione finanziaria l'elemento strategico di tutta la programmazione 2000 – 2006 [art.38 Reg. CE 1260/99].

In base alle disposizioni dei nuovi regolamenti gli Stati membri hanno la responsabilità primaria di attivare, sugli interventi strutturali, un sistema di controllo adeguato, indirizzato ad assicurare un impiego efficiente e regolare dei contributi, di comunicare alla Commissione la descrizione di tali sistemi, di accertare che gli interventi siano gestiti in conformità alle norme comunitarie, fra cui quelle in materia di ammissibilità delle spese al contributo, di appalti pubblici, di aiuti di Stato, di tutela dell'ambiente e delle pari opportunità [art.4, Reg. CE 438/2001].

La responsabilità dell'efficacia degli interventi è affidata all'autorità di gestione, che deve attivare specifici strumenti di controllo in base ai quali accertarsi della regolarità dell'impiego dei fondi [art.3 Reg. CE n.438/2001].

Al fine di assicurare una maggiore trasparenza nel processo complessivo sono state separate le responsabilità di gestione dalla funzione di certificazione e rendicontazione, prevedendo un'autorità di pagamento con il compito di certificare alla Commissione le spese sostenute e pertanto con compiti di verifica presso l'autorità di gestione e presso gli organismi di attuazione [art.38 §1 lett. f del Reg.2064/99 e artt.3 e 15 Reg CE 438/2001].

L'autorità, a conclusione dei controlli effettuati, deve attestare che le dichiarazioni di spesa, presentate alla Commissione, siano esatte e provengano da sistemi di contabilità fondati su documenti giustificativi verificabili; deve attestare la fondatezza della domanda di pagamento, nonché la legalità e la regolarità delle operazioni cui si riferisce la certificazione finale delle spese; deve prevenire, individuare e correggere le irregolarità, dando informazioni alla Commissione europea, sulle procedure amministrative e giudiziarie.

Il sistema prevede un obbligo di collaborazione con la Commissione da parte dello Stato per assicurare il regolare utilizzo dei fondi e il recupero delle somme indebitamente utilizzate. La Commissione può richiedere agli Stati di svolgere uno o più controlli in loco per verificare la regolarità di una o più operazioni là dove non ritenga opportuno svolgerli direttamente [articoli 5 e 6 Reg. CE 438/2001 e art. 38, § 2 Reg. CE 1260/99].



Inoltre l'esecuzione degli interventi è soggetta alla sorveglianza di speciali Comitati [art.35 Reg CE 1260/99] che si avvalgono di indicatori finanziari e fisici, già definiti nei documenti di programmazione [art.36 Reg CE 1260/99]. Essi si assicurano dell'efficienza e della qualità dell'intervento, valutano periodicamente il raggiungimento degli obiettivi, esaminano i risultati dell'esecuzione, approvano i rapporti annuali, al fine dell'invio alla Commissione europea, approvano le proposte di modifica dei contenuti dell'intervento.

I controlli devono essere organizzati per verificare altresì l'efficienza dei sistemi di gestione e deve essere definita la mappa dei settori a rischio. I controlli sono effettuati prima della conclusione di ciascun intervento e riguardano almeno il 5% della spesa totale ammissibile. Essi si basano su un campione rappresentativo delle operazioni effettuate che deve tener conto dell'esigenza di controllare operazioni di vario tipo e dimensioni, i fattori di rischio individuati dagli organi sia comunitari che nazionali, la concentrazione di progetti in capo a determinate autorità o a taluni destinatari finali, in modo tale che essi siano destinatari di almeno un controllo prima della liquidazione di ciascun intervento. E' altresì necessario verificare che la destinazione del progetto corrisponda a quella prevista nelle domande di cofinanziamento comunitario e alle caratteristiche fisiche approvate per il progetto e ai lavori eseguiti. Qualora i controlli individuano problemi a carattere continuativo, che costituiscono quindi un fattore di rischio, è necessario prevedere esami ulteriori e misure correttive.

La responsabilità di ogni Stato nell'accertamento delle irregolarità è aumentata poiché sono stati introdotti due livelli sanzionatori: il primo riguarda le rettifiche finanziarie che lo Stato apporta sopprimendo parzialmente o totalmente il contributo comunitario [art.39 n.1]; il secondo, con la sospensione dei pagamenti da parte della Commissione [art.39 n.2] se lo Stato membro non si è uniformato alle osservazioni, o siano state individuate gravi insufficienze nei sistemi di gestione e controllo, e se lo Stato membro non ha effettuato le rettifiche richieste [art.39, n.2 e 3].

## **5. Trasporto pubblico locale**

### *5.1. Quadro normativo nazionale*

Il processo di profondo mutamento del sistema del trasporto pubblico locale, attualmente ancora in corso, ha determinato la revisione dell'intero assetto normativo e

programmatico regionale in vista della riorganizzazione della gestione dei servizi sulla base di aziende efficienti che, in regime di concorrenza, siano in grado di ridurre drasticamente gli attuali disavanzi stimolando - attraverso l'attuazione di obiettivi di risanamento ambientale, sicurezza del trasporto e qualità del servizio - una nuova ripresa della domanda.

Il d.lgs. n. 422 del 1997 [cosiddetto decreto Burlando], che dà attuazione alla delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59, contiene infatti importanti novità rispetto al precedente impianto normativo, con riferimento sia alla questione della frammentazione delle competenze, sia alla deresponsabilizzazione della spesa.

Il citato decreto attribuisce alle Regioni le competenze relative all'intero comparto, compreso l'asse ferroviario ed i trasporti marittimi ed aerei, e lascia alle stesse il compito di individuare le funzioni che, non richiedendo l'esercizio unitario, possono essere delegate a Province, Comuni ed altri enti locali. Viene, così, superata la logica modale che imperniava la Legge Quadro del 1981, in linea con una concezione territoriale dell'affidamento delle competenze nonché nel rispetto del principio di sussidiarietà, la titolarità delle funzioni viene avvicinata alle esigenze della collettività locale utente del servizio.

In tale prospettiva restano affidate all'Amministrazione centrale solo le funzioni di interesse nazionale, tassativamente individuate dall'art. 3 del suddetto decreto, e le residue competenze esclusive statali in materia, indicate dal successivo art. 4.

La Regione, ai sensi dell'art. 14 del suddetto decreto, oltre a redigere i Piani Regionali dei Trasporti ed a definire gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare dei Piani di Bacino, approva i Programmi Triennali dei Servizi, in collaborazione con gli enti locali, definisce, tenuto conto delle esigenze di mobilità rilevate sul territorio, il livello dei servizi minimi ritenuti indispensabili. I servizi minimi, così definiti, nel rispetto del principio, contenuto nella delega, di coincidenza fra ente programmatore che adotta le decisioni di spesa ed ente finanziatore che ne sopporta i relativi oneri, vengono finanziati dalla Regione stessa a valere su apposito fondo, istituito ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 422 del 1997.

Gli enti locali sono tenuti, a loro volta, a finanziare i servizi eccedenti il livello minimo stabilito dalle Regioni, in tal modo, le decisioni che comportino per la

collettività locale oneri finanziari aggiuntivi vengono adottate dal governo locale espressione della suddetta collettività.

Sotto il profilo delle spese per gli investimenti, i cui finanziamenti statali sono stati disposti soprattutto con leggi specifiche, il d.lgs. n. 422 del 1997 prevede la promozione da parte della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome del coordinamento fra la programmazione elaborata al centro [CIPE] e quella delle Regioni, anche a livello di investimenti, attraverso accordi di programma che individuino opere da realizzare, tempi e modalità di realizzazione nonché risorse da impiegare.

Per quanto concerne l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale, il d.lgs. n. 422 del 1997, in sintonia con la regolamentazione comunitaria ed in linea con i principi di efficienza ed economicità, indicati nella delega, si pone nell'ottica dell'apertura della gestione del settore alla concorrenza e del superamento degli assetti monopolistici.

L'art. 18, comma 2, del decreto Burlando prevede infatti l'obbligo per le Regioni e gli enti locali di garantire, nell'affidamento dei servizi, il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta dei gestori, in conformità con la normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti.

Viene concesso, comunque, alle Regioni un periodo transitorio fino all'entrata a regime della riforma [31 dicembre 2003], nel corso del quale possono essere mantenuti in vita gli affidamenti ai concessionari ed alle società derivate dalla trasformazione ma, in tal caso, il legislatore ha imposto che quote di servizio, o di servizi speciali, vengano attribuite con procedure di gara.

Nella stessa direzione il successivo comma 3 dell'art. 18 incentiva il riassetto organizzativo del settore in chiave di privatizzazione disponendo, entro il 31 dicembre 2000, la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi che gestiscono servizi di trasporto pubblico locale in società di capitali o cooperative a r.l.

Lo strumento giuridico conferito agli enti territoriali al fine di provvedere all'esercizio dei servizi di trasporto è il contratto di servizio, la cui disciplina è contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 422 del 1997, che costituisce un'importante novità nella regolamentazione dei rapporti fra ente erogatore e gestore del servizio, a fronte di qualsivoglia modalità di affidamento.

Il contratto di servizio, nel rispetto dei principi di certezza finanziaria e di copertura di bilancio, deve prevedere tassativamente la corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili. Analogamente, a pena di nullità, il contratto di servizio deve contenere una clausola che disponga il conseguimento di un rapporto fra ricavi da traffico e costi operativi pari, almeno allo 0,35%, al netto dei costi da infrastrutture [trasparenza dei costi].

Nel contratto di servizio devono essere inoltre contenuti alcuni elementi fondamentali fra i quali rilevano gli standard qualitativi minimi del servizio [relativi all'età, alla manutenzione, al confort ed alla pulizia dei veicoli circolanti, alla regolarità delle corse effettuate ed alla informazione alla clientela] e le disposizioni concernenti le compensazioni dovute alle aziende nel caso di effettivi scostamenti rispetto a quelli stimati.

L'art. 35 della recente legge n. 448/2001 [legge finanziaria 2002], nel dettare nuove norme in materia di servizi pubblici locali, determina la necessità di un raffronto tra le disposizioni in esso contenute e la disciplina speciale del trasporto pubblico locale contenuta nel d.lgs. n. 422/97 e successive modifiche e conseguentemente una eventuale rivisitazione o integrazione dei principi destinati ad incidere nell'organizzazione del settore.

L'applicabilità della nuova normativa al settore trasporti incontra un limite di carattere generale nella clausola espressa di salvaguardia di tutte le normative previgenti relative a specifiche tipologie di servizi, tra le quali rientra anche la disciplina dettata dal d.lgs. n. 422/97. In mancanza di una generale applicabilità delle norme della legge finanziaria per quanto non disciplinato dal decreto Burlando, dovrebbero infatti ritenersi riferibili al settore solo quelle disposizioni nelle quali sia espressamente sancita la deroga alla normativa speciale.

Ciò premesso, deve in ogni caso rilevarsi, da un lato, che i principi contenuti nel nuovo testo dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 appaiono per molti versi comuni a quelli sanciti nel decreto Burlando del quale sostanzialmente confermano l'attualità e, dall'altro, che alcune disposizioni, applicabili anche in deroga alla disciplina di settore, sono destinate ad incidere significativamente sui principi cui devono attenersi i soggetti pubblici e privati destinatari della riforma.

L'art. 35, comma 2, della legge finanziaria ribadisce in primo luogo il concetto della permanenza della proprietà degli impianti, delle reti e delle dotazioni patrimoniali in mano pubblica, sia pure articolandolo in maniera diversa e facendo salva la facoltà della separazione tra gestione della proprietà ed erogazione del servizio. Con un rinvio al successivo comma 13 viene inoltre introdotta la possibilità per gli Enti Locali di conferire detta proprietà ad una società di capitali a maggioranza pubblica della quale viene stabilita la incedibilità della relativa quota di capitale. Tali società, che sono tenute a mettere le proprietà a disposizione del gestore del servizio, possono peraltro svolgere funzioni di gestione della rete e di espletamento delle gare assumendo in tal modo una veste analoga a quella conferita alle Agenzie da alcune leggi regionali di attuazione.

L'opzione per la separazione tra proprietà dei beni [tra i quali dovrebbero rientrare anche i mezzi di trasporto] e gestione del servizio trova conferma nell'obbligo per gli enti locali - che detengono la maggioranza del capitale delle società gerenti i servizi pubblici, che siano anche proprietarie delle reti e delle altre dotazioni - di effettuare entro un anno lo scorporo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni conferendoli ad una apposita società con capitale pubblico maggioritario.

Sempre in riferimento al trasporto pubblico locale, l'art. 35 della legge finanziaria 2002 ribadisce l'opzione per la formula della concorrenza per il mercato basata sulla separazione tra funzioni di regolazione e compiti di gestione del servizio da affidare, entro il 2003, previo esperimento di procedure di gara.

Viene inoltre meglio puntualizzato il c.d. principio di reciprocità attraverso il divieto - esteso anche alle società controllate o collegate, alle loro controllanti nonché alle società controllate o collegate con quest'ultime - di ammissione alla gara di soggetti che in Italia o all'estero siano beneficiari di affidamenti diretti o gestiscano il servizio in base ad una procedura non ad evidenza pubblica ovvero delle società che gestiscono gli impianti e le reti destinati alla produzione di servizi pubblici.

L'intera disposizione è stata peraltro impugnata dinanzi alla Corte costituzionale per violazione dell'art.117 della costituzione in quanto tale articolo non contempla i servizi pubblici locali tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, né

tra quelle a legislazione concorrente, con la conseguenza che i medesimi – come anche la materia “industria”- rientrano nella podestà legislativa c.d. “esclusiva” regionale<sup>65</sup>.

### 5.2 *Quadro normativo regionale*

A seguito del decreto legislativo n. 422/97, tutte le Regioni a statuto ordinario [la Campania ha approvato la legge nel marzo 2002] hanno adottato nel triennio 1998-2000 le leggi regionali di attuazione, rendendo in tal modo operativa, almeno sul piano normativo, la riforma del trasporto locale. Non tutte le Regioni hanno invece adeguato le normative regionali vigenti alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 400/99 ad alcune disposizioni del d.lgs. n. 422/97, tra cui l’obbligatorietà delle gare per l’affidamento dei servizi, da svolgersi entro la fine del 2003.

Un esame comparativo tra le normative regionali evidenzia, in primo luogo, nella individuazione dei livelli di governo del trasporto pubblico, il rispetto dei principi di sussidiarietà, efficienza ed economicità mediante il conferimento agli Enti Locali di tutte le funzioni che non richiedono l’esercizio unitario su base regionale. Sono in genere di competenza regionale le funzioni amministrative relative ai servizi ferroviari, marittimi e aerei, mentre spettano alle Province i servizi automobilistici e di navigazione. In realtà in alcune Regioni<sup>66</sup> i servizi di collegamento tra comuni attrattori di traffico e limitrofi o verso scali aeroportuali sono stati attribuiti agli stessi Comuni; alcune Regioni<sup>67</sup> conservano la competenza in materia di servizi automobilistici che collegano tra loro capoluoghi di provincia e centri dotati di infrastrutture per la mobilità aventi rilevanza a livello regionale; altre infine mantengono la responsabilità dei soli servizi interregionali<sup>68</sup>.

Tra le disposizioni più significative si possono sottolineare le regole dettate per: l’esercizio delle funzioni di programmazione e amministrazione dei servizi di trasporto di interesse regionale e locale in vista di una maggiore responsabilità degli Enti Locali e della Regione; l’ottimizzazione e la razionalizzazione del trasporto pubblico attraverso un sistema coordinato e integrato dei servizi anche tra le diverse modalità di trasporto al

---

<sup>65</sup> Ricorsi per questione di legittimità costituzionale presentati dalla Regione Toscana in data 1 marzo 2002 ( G.U. 10 aprile 2002, n.15) e dalla Regione Basilicata in data 6 marzo 2002 (G.U. 8 maggio 2002 , n.18)

<sup>66</sup> Abruzzo, Basilicata, Friuli, Lombardia, Piemonte e Veneto

<sup>67</sup> Toscana e Campania

<sup>68</sup> Lazio e Puglia

fine di realizzare una maggiore economicità; l'introduzione del contratto di servizio pubblico che, nel fissare l'entità del corrispettivo, dovrebbe incrementare il rapporto ricavi/costi fino a raggiungere un coefficiente pari al 35% a partire dal 2000; la separazione tra le funzioni di amministrazione e la gestione dei servizi di trasporto pubblico e il superamento degli assetti monopolistici con l'introduzione del principio del ricorso alle regole concorsuali per la scelta del gestore.

Conseguenza fondamentale del nuovo quadro normativo sono in particolare la certezza finanziaria e la copertura di bilancio dei contratti di servizio, che dovranno essere modulati in conformità a livelli minimi di servizi compatibili con le risorse destinate al settore.

Considerato che eventuali servizi ulteriori dovranno essere posti a carico degli enti locali con le medesime caratteristiche di certezza e copertura, dovrebbe venire a cessare la necessità di interventi straordinari a ripiano dei disavanzi, in quanto le Aziende saranno responsabili in proprio dei risultati di bilancio.

In molte Regioni sono stati inoltre formalizzati [se già esistenti] o istituiti ex novo organismi consultivi [Osservatori, Autorità, Comitati] con il compito di monitorare la mobilità regionale, le reti di trasporto, le infrastrutture, la qualità e il livello dei servizi eserciti, la sicurezza e l'impatto del sistema dei trasporti sul territorio e sull'ambiente, nonché di organizzare dati e informazioni indispensabili per la gestione dei contratti di servizio e per la verifica di efficacia ed efficienza dell'attività delle aziende.

Gli osservatori regionali, presenti nelle Regioni Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Toscana, Puglia, Umbria e Veneto, si configurano quali strumenti tecnici a sostegno della programmazione delle Regioni e degli enti locali, elementi di supporto per il monitoraggio dei servizi e strumenti di diffusione delle informazioni.

Accanto a tali organismi sono state previste in alcune leggi regionali [Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo, Campania, Piemonte] Agenzie regionali cui sono stati affidati compiti di supporto tecnico-operativo per l'attività di programmazione e pianificazione del trasporto pubblico locale ed in alcuni casi lo stesso svolgimento delle procedure concorsuali per l'affidamento della gestione della rete e del servizio di trasporto.

Più in particolare gli organismi previsti nelle leggi regionali Abruzzo, Lazio e Campania [ad oggi tuttavia ancora non concretamente istituiti] svolgono soprattutto attività di supporto ai compiti di programmazione degli enti competenti, di vigilanza e di controllo. Sotto tale ultimo profilo alle Agenzie – che a differenza degli Osservatori regionali sono organismi autonomi, talvolta dotati anche di personalità giuridica – sono state attribuite, in alcuni casi, le medesime attività di monitoraggio della mobilità regionale, dell’offerta e della domanda di trasporto, della qualità e del livello dei servizi offerti, dell’efficienze e dell’efficacia dei servizi prestati che, nelle altre realtà regionali sono affidate agli Osservatori per la mobilità<sup>69</sup>.

L’Autorità garante per i servizi di trasporto pubblico locale prevista nella legge regionale Lombardia, oltre alla funzioni affidate alle Agenzie appena ricordate, dovrebbe svolgere un’importante attività di controllo dei diritti dell’utenza, dei principi di concorrenza e delle politiche tariffarie, con la possibilità di disporre la sospensione o la decadenza delle autorizzazioni o dei contratti di servizio.

Le Agenzie previste invece dalle leggi regionali dell’Emilia Romagna e del Piemonte [limitatamente alla mobilità metropolitana torinese] svolgono, accanto ai compiti assegnati agli altri organismi regionali, anche funzioni di regolazione del settore. L’Agenzia per la mobilità metropolitana torinese dovrebbe gestire le funzioni in materia di trasporto pubblico locale degli enti aderenti in ambito metropolitano [programmazione unitaria ed integrata del sistema della mobilità e dei trasporti, di attuazione della programmazione e di amministrazione dei servizi di competenza degli enti aderenti]. L’Agenzia regionale e le Agenzie locali previste nella legge regionale Emilia Romagna [e già istituite tranne che nelle Province di Bologna e Ferrara], oltre alle attività di programmazione e monitoraggio, gestiscono direttamente le gare per l’affidamento dei servizi [con esclusione dell’aggiudicazione], stipulano i contratti di servizio e ne controllano l’attuazione.

---

<sup>69</sup> Nel Lazio è infatti prevista la soppressione della prevista istituzione dell’Osservatorio permanente per la mobilità i cui compiti dovrebbero essere assorbiti dalla costituenda Agenzia Regionale per la Mobilità.