

URPL Unione Regionale delle Province Liguri

Dlgs 112/98, leggi attuative regionali e funzioni conferite alle Province

Per iniziativa assunta dalla Commissione Consiliare regionale, l'URPL è stata consultata sul problema delle funzioni conferite dal D.Lgs. 112/98.

In quella occasione l'URPL si è riservata di far pervenire singole schede, distinte per materia, al fine di evidenziare i costi destinati a gravare sulle Province, raffrontandoli alle risorse disponibili, in relazione alle funzioni trasferite.

Da un esame delle nuove funzioni attribuite alle Province liguri, e da tale operazione di raffronto con le risorse a disposizione, anche alla luce dei DPCM recentemente pubblicati, emerge in molte materie una insufficienza dei mezzi a disposizione, e non può non rilevarsi la incongruenza di un sistema di decentramento che, se sprovvisto delle risorse necessarie, non può che creare gravi e ulteriori difficoltà alle Province.

I finanziamenti necessari per far fronte alle nuove funzioni conferite in materie di cui all'art.117 della Costituzione, e quindi non direttamente trasferite dal D.Lgs.112/98 dovranno, quindi, essere trovati proprio in sede di bilancio regionale; si deve però rilevare, al contrario, che dall'esame dei documenti programmatici regionali trasmessi non risulterebbero sufficienti stanziamenti per la copertura degli oneri derivanti dalle suddette funzioni.

Le Province liguri ritengono indispensabile che il bilancio regionale venga integrato secondo le risultanze di seguito indicate.

Demanio idrico

La L.388/2000 (Legge Finanziaria 2001), all'art. 52, attribuisce alle Regioni l'introito dei proventi dei canoni ricavati dall'utilizzazione del demanio idrico da destinare agli interventi di gestione del demanio stesso.

La precedente L.R. n. 18/99, all'art.101, prevede invece che i canoni di concessione di cui sopra siano determinati e riscossi dalle Province con vincolo di destinazione alla tutela delle risorse idriche e all'assetto idraulico e idrogeologico sulla base delle linee programmatiche di bacino.

Considerata l'entità delle risorse trasferite dallo Stato (in totale: L. 17.576.920 e 4 unità di personale per tutte e quattro le province) risulta utopico gestire i servizi a meno che non si estenda il vincolo di utilizzo del canone anche alle spese di gestione. Pertanto è indispensabile che sia confermata la normativa regionale sopra richiamata e che le Province possano contare sull'intero gettito dei canoni demaniali.

A fondamento di tale richiesta, seguono alcune sommarie considerazioni:

a) aspetti di congruità delle risorse umane in relazione al numero delle concessioni rilevate in ogni ambito provinciale.

La gestione di ogni singola pratica di concessione richiede un tempo medio pari a 2,5 pratiche al giorno per la sistemazione di pratiche in corso, e di un tempo medio di gestione delle istruttorie per il rilascio di nuove concessioni pari a sette giorni lavoro attivo.

Questo elemento di valutazione porta a dimensionare il fabbisogno delle risorse umane base ed il fabbisogno aggiuntivo per la progettazione, la realizzazione di interventi straordinari e per la gestione degli archivi relativi a:

- terreni
- attraversamenti
- derivazioni

b) aspetti logistici e organizzativi relativi alla localizzazione del servizio e dei relativi strumenti operativi.

Il trasferimento di personale statale e/o regionale e l'assunzione di ulteriore personale per garantire l'espletamento del servizio, pone problemi in ordine alla localizzazione degli Uffici

cui saranno preposti in quanto tutte le Province Liguri non hanno spazi adeguati allo scopo. Si tenga altresì presente che si tratta di uffici frequentemente aperti al pubblico e che si avvalgono di archivi cartacei consistenti da riordinare, inventariare ed informatizzare. Anche questi ultimi elementi relativi all'archivio evidenziano la necessità di spazi di lavoro interno di supporto agli uffici che hanno relazioni esterne per il servizio. Si ravvisa anche la necessità di risorse per l'acquisto di software specifici e per la formazione del personale addetto alla gestione e all'informatizzazione degli archivi.

Quanto esposto ai punti a) e b) porta a quantificare i fabbisogni delle Province liguri come esposto nelle seguenti tabelle:

Concessioni sul demanio idrico

	Spese ordinarie Gestione e avviamento	Spese straordinarie	Risorse umane
GE	L.665.000.000	>L.500 miliardi (*)	15 unità (categorie C e D)
IM	L.250.000.000	>L.800 miliardi (*)	4 unità (categorie C e D)
SP	L.647.100.000		10 unità
SV	L.500.000.000	>L.130 miliardi	8 unità (categorie C e D)

(*) la cifra comprende:

- interventi derivanti dalle previsioni dei Piani di Bacino già approvati e/o adottati
- la parte a carico del bilancio provinciale relativa ad interventi di manutenzione ordinaria straordinaria e nuove opere

Concessioni di derivazione d'acqua

	Spese ordinarie Gestione e avviamento	Spese straordinarie	Risorse umane
GE	L.50.000.000	=	6 unità
IM	L.80.000.000	10.000.000	1 unità
SP	L.100.000.000	=	6 unità
SV	L.250.000.000	80.000.000	4 unità (categorie C e D)

Si ritiene inoltre necessario che sia chiarito se sono a carico delle Province le **risorse finanziarie necessarie per l'attuazione dei piani di bacino**, in caso affermativo essendo necessario prevedere consistenti ulteriori trasferimenti ad hoc.

Si segnala infine la **necessità di ulteriori indirizzi regionali** che possono essere adottati in via deliberativa per rendere omogenea la gestione tecnica delle concessioni, degli utilizzi e delle tabellazioni d'uso delle aree di demanio idrico in una logica di tutela idrogeologica e paesaggistica prevista dalle disposizioni di leggi vigenti e dai piani di bacino.

Infatti :

- occorre definire gli indirizzi per il rilascio/rinnovo delle concessioni demaniali evitando di considerare il demanio idrico unicamente una risorsa da sfruttare a fini finanziari;
- è opportuno che la Regione Liguria individui i vincoli di utilizzo, i divieti di rispetto, la salvaguardia di sicurezza e una tabellazione in relazione ai vari tipi di utilizzo, e le garanzie minime di salvaguardia da eventuali inadempimenti dei concessionari. Una regolamentazione della materia delle concessioni ed un disciplinare tipo di concessione potrebbero aiutare la Regione Liguria e le Province ad omogeneizzare meglio la disciplina della gestione del servizio di demanio idrico sull'intero territorio ligure governando la dinamica delle entrate e delle spese.

Opere Pubbliche

Anche per la realizzazione delle opere idrauliche si sottolinea che non sono previste risorse trasferite dallo Stato.

In tal senso, l'eventuale utilizzo dei proventi derivanti dalle entrate sulle concessioni demaniali risulterebbe un ulteriore aggravio rispetto a quanto già specificato a proposito del demanio idrico.

Le Province Liguri manifestano una forte preoccupazione nel dover affrontare la realizzazione e la manutenzione delle opere idrauliche e di interventi idrogeologici, in caso di assenza di soggetti tenuti alla realizzazione, quali i concessionari o i proprietari frontisti di cui all'art. 92, lett. d) art. 92 L. 18/99.

E' difficile, infatti, in questo caso, quantificare quali siano le risorse umane e le risorse finanziarie indispensabili per l'esercizio di tale funzione: di conseguenza le province hanno ritenuto di non contemplare, nel presente documento, una previsione di spesa precisa (cfr antea le tabelle del demanio idrico).

Per le funzioni conferite dalla Regione Liguria ex art. 98 (opere idrauliche e interventi di difesa e manutenzione del territorio) e art. 99 (realizzazione di opere pubbliche) L.R. 18/99 le Province liguri attendono specifici finanziamenti.

Resta pertanto intesa la necessità di confermare i canali di finanziamento ex L.183/89 e L.R. 46/96 .

Protezione Civile

La Legge Regionale n. 9/2000 conferisce alle Province liguri funzioni ulteriori rispetto a quelle conferite dal Dlgs 112/98.

Infatti:

1) l'art. 4 della L.R. n. 9/00 stabilisce che le Province concorrono anche alla organizzazione ed alla realizzazione delle attività di protezione civile in relazione alle "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari" ex lett. c) dell'art. 2 L. 225/1992;

Inoltre:

2) l'art. 4 della L.R., 2° c, lett. b) stabilisce che le Province, entro un anno dalla pubblicazione della legge regionale, debbano provvedere all'organizzazione di strutture permanenti di protezione civile ai fini di assicurare i servizi urgenti, **anche di natura tecnica**, da attivare a livello provinciale in caso di eventi di cui all'art. 2, comma 1 lett. b) e c) della L. 225/1992 assicurando per queste strutture una reperibilità continuativa.

A tale proposito occorre chiarire con la Regione Liguria se tali servizi debbano essere di tipo operativo: se così fosse, come pare, si può certamente sostenere che le risorse trasferite ai sensi dei DPCM (L. 550.365.826 per le quattro province) sono insufficienti per impostare un lavoro non solo di tipo programmatorio e di prevenzione, ma anche di tipo operativo.

Spese previste per l'espletamento della funzione:

	Attività di previsione	Attività di prevenzione	Risorse strumentali (*)	Risorse umane
GE	L. 330.000.000	L. 170.000.000	L. 310.000.000	L.137.000.000(b)
IM	L.300.000.000	L.30.000.000	=	L.80.000.000 (a)
SP	L.740.000.000	L.20.000.000	L.380.000.000	L.125.800.000(b)
SV	L.450.000.000	L.50.000.000	L.250.000.000	L.125.800.000(b)

(*) costo della strumentazione, manutenzione ordinaria e straordinaria per unità di personale: (a) n.2 e (b) n.3

Energia

Gli articoli 30 e 31 del D.Lgs 112/98 individuano le funzioni trasferite alla Regione e alle Province nel settore dell'Energia.

In attuazione della Legge n.59/97 e del D.Lgs 112/98, la L.R. 18/99 determina la competenza delle Province secondo criteri, tra l'altro, di adeguatezza (art.31, comma 1°, D.Lgs 112/98) e omogeneità (Legge n.59/97).

Con il recente DPCM, nel trasferire le competenze nel settore Energia alle Province, si determinano le relative risorse che lo Stato assegna in ambito regionale a livello provinciale.

Nell'art.105 della L.R.18/99 si rinvengono le competenze trasferite alle Province sia dallo Stato che dalla Regione.

Alle esigenze di spesa la Regione, con la precitata Legge provvede come da relativo art.109 per l'intero settore dell'Energia, sia per le competenze proprie che per le competenze degli altri Enti Locali, nei seguenti termini:

- sino ad esaurimento con i fondi di cui alla L.R. n.48/96 (competenze proprie della Regione);

- successivamente si provvede con i finanziamenti destinati al Piano Energetico Regionale anche ai sensi dell'art.30, comma 4°, D.Lgs 112/98 (competenze non riservate allo Stato e non conferite agli Enti Locali).

Dal contesto normativo di cui sopra emerge:

1) che le funzioni del settore Energia trasferite dallo Stato agli Enti Locali (Province e Comuni) sono finanziate unicamente dai trasferimenti statali (insufficienti);

2) che le funzioni del settore Energia di competenza delle Province di cui all'art.105 L.R. 18/99 ricomprendono, oltre a quelle trasferite dallo Stato, anche le altre seguenti funzioni che non trovano copertura finanziaria né nei fondi trasferiti dallo Stato né in altri fondi regionali:

art.105 L.R. 18/99

lettera a): tutte le funzioni non riservate alla Regione ai sensi della presente Legge e non attribuite agli Enti Locali;

lettera c): l'individuazione delle aree, nell'ambito del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, idonee alla realizzazione di impianti e reti di teleriscaldamento;

lettera d): l'individuazione di aree non idonee alla derivazione di acque ad uso di produzione di energia;

lettera e): il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici per i Comuni inferiori a 40.000 abitanti, di cui al DPR n.412/93, coordinato con il controllo delle emissioni atmosferiche degli impianti produttivi.

Allo stato attuale inoltre:

1) non risulta adottato il Piano energetico regionale per cui sono da considerare a parte gli interventi e i relativi finanziamenti collegati a tale Piano;

2) mancano, di conseguenza, le linee di indirizzo e coordinamento previsti dal Piano energetico regionale, come richiamate nel 2° comma, art.31, D.Lgs 112/98.

Pertanto, sul piano propositivo istituzionale si evidenziano, in primo piano, le seguenti necessità:

1) integrare i trasferimenti di risorse finanziarie e umane in relazione alle funzioni trasferite ai sensi dell'art.31 del D.Lgs 112/98;

2) integrare le risorse necessarie per la gestione delle pratiche di autorizzazione, coltivazione, stoccaggio di gas e altri combustibili (n. 300 pratiche complessivamente in itinere per la Liguria e circa altrettante pratiche già autorizzate oggetto di controllo periodico).

Tenendo conto di un'incidenza media di un tempo attivo di lavoro di 10 giornate per ogni pratica in istruttoria e di 3 giornate per la gestione di pratiche già autorizzate, risulta un fabbisogno di risorse umane per complessive 3.900 giornate attive di lavoro, pari a n.13 unità complessive (Lire 40.000.000 x 13 = Lire 520.000.000) per tutte le Province.

Per fronteggiare le altre spese di gestione (hardware, software e sopralluoghi) si rende necessario circa Lire 1.000.000 per istruttoria primo rilascio e Lire 300.000 per rinnovo e controlli di pratiche già autorizzate. Il tutto stimato uguale a Lire 100.000.000 annui forfettizzati per ogni Provincia.

Le funzioni di cui all'art.105 della L.R. n.18/99 aggiuntive a quelle dell'art.31 D.Lgs 112/98 (quelle di cui alle lettere a - c - d - e) sono state già trasferite dalla Regione alle Province senza contestuale trasferimento di risorse.

Pertanto si pone il problema di negoziare con la Regione il riconoscimento di ulteriori risorse rispetto a quelle trasferite dallo Stato.

Trattasi di attività di programmazione, pianificazione, coordinamento e controllo che richiedono professionalità specializzate e qualificate per ogni Provincia: costo pari a Lire 70.000.000 annue per 4= Lire 280.000.000 annue complessive.

Le risorse sono riassunte nello schema seguente:

	Gas e combustibili (*)	Ulteriori funzioni di cui alla L.R.18/99
GE	L.260.000.000	L.70.000.000
IM	L.220.000.000	L.70.000.000
SP	L.220.000.000	L.70.000.000
SV	L.220.000.000	L.70.000.000
totali	L.920.000.000	L.280.000.000

(*) spese per il personale, gestione ordinaria e pregresso, ispezioni, attrezzature hardware e software, etc

E' evidente che il varo di un Piano energetico regionale comporterà ulteriori esigenze organizzative e funzionali, oltre che finanziarie, per cui le rivendicazioni di risorse umane e finanziarie di cui sopra devono ritenersi limitate all'incidenza dei compiti già trasferiti e nel breve periodo, comunque fino all'approvazione del Piano Energetico regionale.

Polizia Amministrativa

Anche per questa materia valgono le considerazioni espresse in precedenza: a fronte delle funzioni trasferite dal Dlgs 112/98 e dalle leggi regionali, le risorse attribuite alle Province in materia di polizia amministrativa sono insufficienti; ciò è vero a prescindere dal fatto che l'individuazione delle funzioni residue in capo al Prefetto - cui fanno riferimento i DPCM di trasferimento - non sia sempre chiara, con conseguente incertezza sulle attribuzioni delle funzioni transitate al complesso Regioni-Enti locali cui fa riferimento il Dlgs 112/98.

Le risorse necessarie sono state quantificate come segue:

	Spese per il personale	Spese di funzionamento
GE	L.360.000.000	L.90.000.000
IM	L.180.000.000	L.45.000.000
SP	L.180.000.000	L.45.000.000
SV	L.180.000.000	L.45.000.000
totali	L.900.000.000	L.225.000.000

Schema riassuntivo

Demanio idrico & opere pubbliche

- è necessario assicurare alle Province il gettito dei canoni demaniali, mantenendo l'attuale formulazione dell'art.101 della L.R.18/99

- fabbisogni:

Concessioni sul demanio idrico

	Spese ordinarie Gestione e avviamento	Spese straordinarie	Risorse umane
GE	L.665.000.000	>L.500 miliardi (*)	15 unità (categorie C e D)
IM	L.250.000.000	>L.800 miliardi (*)	4 unità (categorie C e D)
SP	L.647.100.000		10 unità
SV	L.500.000.000	>L.130 miliardi	8 unità (categorie C e D)

(*) la cifra comprende:

- interventi derivanti dalle previsioni dei Piani di Bacino già approvati e/o adottati

- la parte a carico del bilancio provinciale relativa ad interventi di manutenzione ordinaria straordinaria e nuove opere

Concessioni di derivazione d'acqua

	Spese ordinarie Gestione e avviamento	Spese straordinarie	Risorse umane
GE	L.50.000.000	=	6 unità
IM	L.80.000.000	10.000.000	1 unità
SP	L.100.000.000	=	6 unità
SV	L.250.000.000	80.000.000	4 unità (categorie C e D)

Protezione civile

	Attività di previsione	Attività di prevenzione	Risorse strumentali (*)	Risorse umane
GE	L. 330.000.000	L. 170.000.000	L. 310.000.000	L.137.000.000(b)
IM	L.300.000.000	L.30.000.000	=	L.80.000.000 (a)
SP	L.740.000.000	L.20.000.000	L.380.000.000	L.125.800.000(b)
SV	L.450.000.000	L.50.000.000	L.250.000.000	L.125.800.000(b)

Energia

	Gas e combustibili (*)	Ulteriori funzioni di cui alla L.R.18/99
GE	L.260.000.000	L.70.000.000
IM	L.220.000.000	L.70.000.000
SP	L.220.000.000	L.70.000.000
SV	L.220.000.000	L.70.000.000

(*) spese per il personale, gestione ordinaria e progresso, ispezioni, attrezzature hardware e software, etc

- risorse aggiuntive saranno necessarie col varo del Piano Energetico Regionale

Polizia amministrativa

	Spese per il personale	Spese di funzionamento
GE	L.360.000.000	L.90.000.000
IM	L.180.000.000	L.45.000.000
SP	L.180.000.000	L.45.000.000
SV	L.180.000.000	L.45.000.000