

①
DISEGNO DI LEGGE N° 90

ORIGINALE

CONSIGLIO REGIONALE PUGLIA
Atti Consiglio n° 1012/II Legislatura

"NORME PER LA ISTITUZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI
PUGLIESI"

J
Approvato dalla G.R. nella seduta del 26/11/1979.

DISEGNO DI LEGGE DI INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE RECANTE
"NORME PER LA ISTITUZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI PUGLIESI"

ART. 1

ZONIZZAZIONE

La Regione Puglia, al fine di definire gli ambiti territoriali adeguati alla organizzazione e alla gestione dei servizi e delle funzioni esercitate dalle amministrazioni locali, sentiti i Comuni e le provincie a norma degli articoli 11 e 12 della legge 23 dicembre 1978, n° 833, suddivide il territorio regionale nelle zone che risultano dall'allegato A).

Le zone di cui al primo comma costituiscono gli ambiti territoriali per la gestione dei servizi sociali e sanitari ai sensi dell'art. 25, 2° e 3° comma, dell'art. 32, 4° comma del D.P.R. 24 luglio 1977, n° 616 e dell'art. 11, 5° comma della legge 23 dicembre 1978, n° 833.

ART. 2

PROCEDIMENTO DI VARIAZIONE DEGLI AMBITI

Il Consiglio Regionale può modificare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con provvedimento deliberativo, la delimitazione delle zone di cui all'art. 1 ove ne venga fatta richiesta da uno o più consigli comunali delle aree interessate, anche al fine di promuovere intese con altre Regioni per la gestione comune dei servizi in territori finitimi ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 24 luglio 1977, n° 616.

~~Depo la scadenza del termine suddetto le eventuali ulteriori variazioni sono approvate con legge regionale.~~

I provvedimenti regionali di cui al presente articolo sono adottati, sentiti le Province ed i Comuni territorialmente interessati.

ART. 3

DISTRETTI SCOLASTICI

La Giunta Regionale, a norma dell'art.9, 1° comma del DPR 31 maggio 1974 n.416 e dell'art.11, ult. comma della legge 23 dicembre 1978 n.833, dopo la scadenza del termine di cui al precedente art.2, proporrà all'amministrazione scolastica di variare la delimitazione dei distretti scolastici in conformità alla suddivisione determinata ai sensi della presente legge.

ART. 4

COOPERAZIONE INTERCOMUNALE

I Comuni compresi in ciascun ambito territoriale cooperato, attraverso le forme previste della legge sulla gestione degli ambiti territoriali pugliesi, in conformità ai criteri di programmazione e di organizzazione dei servizi fissati dal Consiglio Regionale.

Le Province, nei limiti delle loro competenze, esercitano le funzioni stabilite dalle legislazioni statale e regionale.

ART. 5

PUBBLICAZIONE

La presente legge regionale sarà pubblicata nel bollettino della Regione. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Puglia.

PROPOSTA DI

SUDDIVISIONE DEL TERRITORIO
REGIONALE PUGLIESE IN AMBITI
OTTIMALI PER LA GESTIONE
DEI SERVIZI (L. 833, ART. 11)

(BOZZA)

BARI, NOVEMBRE 1979

INDICE

1. INTRODUZIONE
2. FINALITA' GENERALI
3. POPOLAZIONE E TERRITORIO
 - 3.1. Considerazioni generali
 - 3.2. Situazione della Regione Puglia
4. CRITERI PER LA DELIMITAZIONE DEGLI AMBITI OTTIMALI DI GESTIONE
 - 4.1. Il caso delle ULS monocomunali
 - 4.2. Il caso delle ULS interprovinciali
5. LA DELIMITAZIONE DEGLI AMBITI OTTIMALI DI GESTIONE
 - 5.1. Il metodo di lavoro
 - 5.1.1. Verifica di accessibilità
 - 5.1.2. Ipotesi di incremento demografico
 - 5.1.3. La base informativa
 - 5.1.3.1. Alcuni dati sulla Regione
 - 5.2. La proposta finale
 - 5.2.1. La Provincia di Foggia
 - 5.2.2. La Provincia di Bari
 - 5.2.3. La Provincia di Taranto
 - 5.2.4. La Provincia di Brindisi
 - 5.2.5. La Provincia di Lecce

1. INTRODUZIONE

La legge 833 prevede che l'organizzazione territoriale del Servizio Sanitario Nazionale abbia come termine di riferimento la suddivisione del territorio regionale in Unità Locali dei Servizi (ULS), a norma anche del DPR 616, art. 25.

La Giunta Regionale pugliese ha inteso procedere alla formulazione di una proposta di suddivisione in ULS con un metodo di lavoro che ha comportato, fra l'altro, l'invio nel giugno e nell'ottobre u.u.ss. ai Comuni ed alle Province, nonché alle loro rispettive Associazioni, delle ipotesi di lavoro via via sul tappeto.

Il documento qui presentato costituisce il rapporto finale, con relativa proposta di suddivisione in ULS, che il CSATA ha presentato alla Giunta Regionale nella seconda metà del novembre 1979.

La proposta di suddivisione in ULS qui contenuta è accomunata alle precedenti ipotesi di lavoro dall'essere, come quelle, ispirata ai criteri generali sui quali il Comitato di Intesa aveva raggiunto un accordo; la presente proposta si discosta, invece, dalle precedenti ipotesi di lavoro in quanto accoglie, laddove non contrasti con i criteri generali, le conclusioni dei pareri espressi dagli Enti Locali.

La Giunta Regionale, dopo aver fatto proprie (in toto o con emendamenti) le conclusioni di questo rapporto finale, le invierà ai Comuni ed alle Province perché siano posti in grado di esprimere il loro parere in merito, assolvendo in questo al dettato dell'art.11 della legge 833..

2. FINALITA' GENERALI

L'obbligo, per le Regioni, di procedere alla delimitazione, su tutto il proprio territorio, di aree ottimali per la gestione dei servizi, deriva dalla legge n°833/1978 (riforma sanitaria), che ha stabilito una stretta correlazione fra la tutela della salute, l'organizzazione del territorio e la sua struttura amministrativa, affidando la "gestione unitaria della tutela della salute ad una rete completa di Unità sanitarie locali", estesa a tutto il territorio nazionale: "l'Unità sanitaria locale è il complesso dei presidi, degli uffici e dei servizi dei comuni, singoli o associati, e delle comunità montane".

La legge stessa si pone chiaramente l'obiettivo di "tutelare la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività", allargando notevolmente il compito dell'azione pubblica, finora ristretto al superamento, mediante adeguati sistemi e presidi di diagnosi e di cura, dello stato di malattia. Per il perseguimento di tale obiettivo non è certamente sufficiente, anche se è indispensabile, una adeguata dotazione dei servizi sociali e sanitari, distribuiti in maniera equilibrata sull'intero territorio nazionale, ma è necessario proiettare l'obiettivo di tutela della salute in quello, più generale, dello sviluppo economico e sociale, considerando la "gestione della salute" come uno dei momenti della gestione complessiva del territorio. Infatti, tenendo presente che lo "stato di salute" non è determinato esclusivamente dalla assenza di malattie e di infermità, bensì da una condizione, individuale e collettiva, di benessere fisico mentale e sociale, appare evidente la necessità di considerare, al fine di perseguire e tutelare tale condizione, i problemi di occupazione, di insufficienza del reddito, di gravosità delle condizioni di lavoro, di carenza delle dotazioni di attrezzature sociali (dalla casa alla scuo

la, ai sistemi di trasporto, agli acquedotti, alle fognature, alle attrezzature per il tempo libero e, più in generale, agli elementi che garantiscono una adeguata "qualità insediativa"), che condizionano decisamente lo stato di benessere dei cittadini e delle comunità, limitando la loro capacità di partecipare pienamente alla gestione, centrale e locale, della cosa pubblica.

Tanto più che nel momento attuale assumono peso determinante le malattie provocate dal peggioramento delle condizioni ambientali (inquinamento dell'aria, dell'acqua, del suolo, degli alimenti) e dal "consumo" che le condizioni di vita e di lavoro, sempre più "stressanti" e, talvolta, nocive provocano sull'organismo umano.

Di questa stretta correlazione fra politica della salute, politica del territorio, qualità insediativa e gestione dei servizi, la legge n°833 ha tenuto conto, in maniera esplicita, prescrivendo alle regioni di procedere alla determinazione degli ambiti territoriali delle unità sanitarie locali, che "debbono coincidere con gli ambiti territoriali di gestione dei servizi sociali: all'atto della determinazione le regioni provvedono, altresì ad adeguare la delimitazione dei distretti scolastici e di altre unità di servizio, in modo che essi, di regola, coincidano" (art. 11).

La legge stessa, inoltre, definisce l'Unità sanitaria locale come una "struttura operativa dei comuni, singoli o associati, e delle Comunità montane", retta da una assemblea generale costituita dal Consiglio Comunale, dai rappresentanti dei Comuni e delle Comunità montane, dal Consiglio circoscrizionale, a seconda che l'Unità sanitaria locale coincida con il Comune, con l'associazione dei Comuni (ed eventualmente di Comunità montane), con la circoscrizione (art. 15).

Infine la legge definisce la dimensione demografica delle Unità sanitarie locali entro i limiti di 50.000-

6

200.000 abitanti, "tenuto conto delle caratteristiche geo-morfologiche e socio-economiche della zona", consentendo "nel caso di aree a popolazione particolarmente concentrata o sparsa ed anche al fine di consentire la coincidenza con un territorio comunale adeguato, limiti più elevati o, in casi particolari, più ristretti" (art. 14).

Risulta evidente che, fermi restando i compiti specifici della Unità sanitaria locale, la legge n°833 prescrive la delimitazione, sull'intero territorio nazionale, di "aree ottimali di gestione", di vere e proprie "UNITA' LOCALI DEI SERVIZI", nell'ambito delle quali ricondurre ad unità tutte le delimitazioni e le questioni che riguardano i servizi sociali, le attrezzature pubbliche, la residenza e, di conseguenza, la pianificazione e la gestione del territorio.

In sostanza, ferma rimanendo l'autonomia comunale e senza alcuna necessità di nuove leggi e di nuovi "livelli di governo", si configura chiaramente un quadro amministrativo completamente diverso da quello attuale: al frantumato e squilibrio mosaico costituito dagli 8073 comuni italiani (a cui si aggiungono le innumerevoli delimitazioni sovra e sottocomunali, sulle quali si tornerà in seguito), si sostituisce un disegno molto più equilibrato ed organico, costituito da 700-800 "aree ottimali di gestione" (Unità locali di servizio), di dimensioni omogenee (50.000-200.000 abitanti), da assumere come costante riferimento, sia per la rilevazione della domanda sociale, sia per la formazione di piani e programmi comunali e regionali, sia per la costruzione di un efficiente sistema di governo del territorio.

E' opportuno tenere presente che la necessità di superare i "limiti" della dimensione comunale e di avviare un processo di razionalizzazione della struttura amministrativa, al fine di aumentarne l'efficienza, di contribuire alla eliminazione degli squilibri territoriali e, soprattutto, di superare la "gerarchiz-

zazione" fra le varie aree geografiche e le collettività insediate (provocata dalla crescente contrapposizione fra grandi e piccoli centri, fra città e campagna, fra zone sviluppate e zone emarginate), è chiaramente riconosciuta in numerosi provvedimenti legislativi ed è stata sempre presente nel dibattito politico-culturale degli ultimi 20 anni, anche se esso si è sviluppato talvolta in maniera confusa e non priva di elementi di contraddizione e di incoerenza.

Così, ad esempio, è appena il caso di ricordare che i problemi affrontati dalla legge n° 1102/1971 con l'istituzione delle Comunità montane, si pongono anche per le aree marginali di valle, di collina o di pianura, che fra l'altro costituiscono la necessaria integrazione socio-economica delle zone montane.

D'altro canto le esperienze compiute dalle stesse Comunità montane hanno evidenziato sia la opportunità di procedere alla integrazione suddetta, sia gli inconvenienti derivanti da delimitazioni determinate e esclusivamente dalla altimetria, senza neanche tener conto dei confini comunali.

Senza voler ricordare il D.P.R. n° 416/1974 che ha prescritto la delimitazione dei distretti scolastici, esplicitamente richiamati dall'art. 11 della legge n° 833, è opportuno tener presenti le leggi entrate in vigore negli ultimi due anni, la cui attuazione, particolarmente complessa, può essere indubbiamente agevolata dalla delimitazione e dalla istituzione delle Unità locali dei servizi (U.L.S.).

- legge n° 335/1976 Definisce i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni. In particolare essa dispone che le regioni adottino un bilancio pluriennale, riferito al programma regionale di sviluppo, da allegare al bilancio annuale di previsione.

8

E' evidente che la formazione del programma regionale di sviluppo e del bilancio pluriennale non può non essere riferita alla domanda sociale espressa dalle collettività insediate sul territorio ed alle risorse disponibili, anche in relazione alla attività di pianificazione e di programmata attuazione dei piani di competenza comunale.

Tale correlazione, finora impossibile dato il gran numero e la differente dimensione dei comuni compresi in ciascuna regione, può essere indubbiamente precisata ed agevolata dalla delimitazione delle U.L.S.

- legge n° 10/1977

Modifica il regime proprietario dei suoli ed introduce nuove procedure per la disciplina dell'attività di trasformazione del territorio. Prevede inoltre un meccanismo di programmata attuazione dei piani regolatori che costituisce la premessa per il risanamento e la riqualificazione della finanza e della spesa locali. La complessità degli adempimenti richiesti rende difficilmente attuabile la legge nei comuni piccoli.

La istituzione delle U.L.S. e delle relative forme associative può concorrere ad estendere l'applicazione della legge, superando la situazione attuale, caratterizzata da una specie di doppio regime urbanistico: nei Comuni più grandi si applicano le nuove norme ed in quelli più piccoli (oltre

il 70% del totale) tutto seguita ad andare, sostanzialmente, come prima.

- legge n° 392/1978 Disciplina, in maniera assolutamente inadeguata, i fitti delle abitazioni. Le carenze della legge, che all'inizio fu accolta con eccessivo trionfalismo, sono confermate dalla sua prima applicazione. Essa dovrà essere necessariamente corretta e la sua attuazione dovrà essere integrata nel più ampio quadro della politica edilizia e della pianificazione urbanistica. Ciò comporta, ancora una volta, la necessità di superare i limiti dei piccoli comuni ed a tal fine è indubbiamente utile la loro aggregazione.

- legge n° 457/1978 Il piano decennale per la casa attribuisce alle regioni il compito di rilevare il fabbisogno di alloggi e di programmare gli interventi "per ambiti di norma sovramunicipali"; è evidente l'opportunità di far coincidere tali ambiti con le U.L.S. operando in quella sede il coordinamento operativo per ciò che concerne l'attuazione della legge, con riferimento alle leggi n° 10/1977 e n° 392/1978.

Si tratta infatti di tre provvedimenti che devono essere necessariamente considerati come aspetti specifici di una politica globale della casa, della città e del territorio: di questa esigenza, ampiamente riconosciuta dalla legge per la casa n° 865/1971, non si

è tenuto adeguatamente conto nella stesura delle tre leggi ricordate.

- legge n° 319/1976 Disciplina la tutela dagli inquinamenti, attribuendo competenze in materia a comuni, province, regioni, enti vari, in maniera abbastanza confusa e disordinata.

Alcune di tali competenze, secondo il disposto della legge n° 833, spettano alle unità sanitarie locali, specie per ciò che concerne il controllo degli inquinamenti e gli interventi relativi alla realizzazione ed al completamento delle reti fognarie (e quindi delle reti idriche interne e della viabilità interna). I comuni (o loro consorzi) debbono trasmettere i programmi relativi agli interventi suddetti alla regione, la quale deve predisporre un apposito piano di risanamento.

- legge n° 984/1977 Legge quadrifoglio. Si pone l'obiettivo di rilanciare l'agricoltura, coordinando i relativi interventi ed affrontando, in particolare, i problemi delle aree marginali ed interne.

E' evidente che nessun programma di rilancio dell'agricoltura può produrre risultati positivi, se non tiene conto, globalmente, dei fattori che condizionano la vita nelle campagne; dall'integrazione con le altre attività produttive, alla commercializzazione dei prodotti, alla residenza, alla diffusione dei servizi sociali, al tes

suto insediativo, alla mobilità. Il compito di garantire tale impostazione globale ed unitaria è scaricato, come al solito, sui comuni: anzi sui piccoli e piccolissimi comuni che costituiscono generalmente la realtà amministrativa delle aree agricole e marginali. Essi non sono in condizioni di svolgerlo e questo è un motivo - certamente non secondario - del fallimento delle poche iniziative assunte dall'azione pubblica a sostegno dell'agricoltura. Anche in questo caso l'istituzione delle U.L.S. può dare contenuto reale al rituale auspicio di riunire i Comuni in consorzi. Inoltre le U.L.S. dovrebbero, specie in alcune regioni, essere il riferimento per una rete di centri di assistenza tecnica agli agricoltori.

Considerazioni analoghe possono farsi per ciò che riguarda altre leggi, più o meno recenti, la cui attuazione è strettamente legata al riordino della struttura amministrativa e, soprattutto, al potenziamento del "livello" comunale.

Il problema riguarda particolarmente il Mezzogiorno, della cui centralità tutti parlano - anche troppo - senza tuttavia tradurre gli slogan - velleitari e retorici - in azioni e comportamenti coerenti. Il livello di efficienza e di autonomia degli enti locali è indubbiamente molto più basso nel Mezzogiorno che nel resto d'Italia. Ciò non soltanto per antichi motivi storici e socio-economici, ma anche perchè negli ultimi 30 anni la Cassa e gli altri organi dell'intervento straordinario hanno pesantemente condizionato l'attività di comuni, province e regioni, senza peraltro garantire neanche l'avvio del superamento degli squi

libri territoriali e sociali. Per il cui perseguimento è indispensabile il rafforzamento dell'intervento ordinario e dei suoi organi, ai quali devono essere necessariamente assegnate risorse finanziarie in misura adeguata.

Finora si è seguito un indirizzo completamente diverso, anche nel settore sanitario. Basti ricordare che la distribuzione del fondo sanitario nazionale per il 1979 (per un importo complessivo di circa 12.720 miliardi) è stato distribuito fra le regioni con riferimento alla spesa effettiva sostenuta nel 1977: evidentemente tale criterio privilegia decisamente le regioni più dotate rendendo praticamente impossibile l'auspicato (a parole) riequilibrio. Di fatto la media pro-capite dei finanziamenti attribuiti alle regioni del centro-nord è pari a L. 240.800, contro una media pro-capite di L. 195.300 per il complesso delle regioni meridionali, con una differenza di lire 45.500 per abitante. Ciò significa che al Mezzogiorno sono stati sottratti circa 910 miliardi di finanziamenti pubblici realizzati annualmente dall'intervento straordinario.

Per avviare il superamento della situazione precedentemente illustrata è indispensabile che le U.L.S. (e le stesse unità sanitarie locali) siano dotate di adeguati strumenti tecnici, amministrativi e finanziari. Spetta inoltre alle regioni promuovere non soltanto il coordinamento dei bilanci comunali e della spesa pubblica, ma anche e soprattutto l'avvio di un processo operativo di pianificazione-gestione del territorio. A tal fine sarà indubbiamente opportuno istituire, con la necessaria gradualità, ma anche con continuità di impegno e di intervento, appositi uffici di piano e di gestione, collegati con i ricordati "centri di assistenza" (per l'agricoltura, per la residenza, per i servizi, ecc.). Ciò è indispensabile: sia perchè l'analisi della domanda sociale, i programmi e gli interventi relativi al suo soddisfacimento e la relativa gestione, devono necessariamente essere

13

riportate nell'ambito di piani urbanistici (di livello regionale e comunale) e della loro programmata attuazione sia perchè la formazione dei piani stessi - e dei relativi studi preparatori - non può più costituire oggetto di incarichi professionali, ma ad essa deve provvedere l'amministrazione, con propri organismi stabili, sia pure avvalendosi - temporaneamente - dell'apporto di consulenti particolarmente esperti. In caso contrario il piano rischia di rimanere - come spesso è stato nel passato - un insieme di disegni e di norme, scarsamente rispondente alla realtà politico-amministrativa dell'autorità pianificante solo nei suoi aspetti di disciplina e di controllo delle trasformazioni del territorio: un aspetto indubbiamente importante, ma certamente non sufficiente.

Per garantire l'immediato avvio degli Uffici di piano e la formazione di piani regolatori estesi a più comuni, nell'ambito delle U.L.S., è opportuno che le regioni provvedono a predisporre ed a fornire ai comuni ed alle U.L.S. intere adeguate elementi di conoscenza. La legge 833 parla giustamente (art. 27) di strumenti informativi: il problema si pone in termini più generali ed impone alle regioni l'istituzione di adeguati servizi, sia informativi che cartografici, anche allo scopo di sottrarre i comuni alla voracità dei "mercanti dell'informazione e della cartografia" che trovano nuove occasioni di lucro e di speculazione nella fornitura di dati, di attrezzature per la loro elaborazione, di cartografie di ogni tipo, molto spesso inadeguate e di modesta utilità, comunque al di fuori dell'indispensabile coordinamento.

Prima di illustrare la proposta finale assunta per la delimitazione delle "aree ottimali di gestione" (delle U.L.S. coincidenti con le unità sanitarie locali), è opportuno illustrare sinteticamente la attuale situazione della regione Puglia per ciò che concerne la distribuzione della popolazione sul territorio e l'assetto relativo, con riferimento alla realtà nazionale.

3. POPOLAZIONE E TERRITORIO

3.1. Considerazioni generali.

Come è stato accennato nel precedente Cap. 2., i limiti della struttura comunale italiana son ben conosciuti e di essi si parla da lunghi anni, senza tuttavia che alle analisi ed alle enunciazioni abbiano fatto seguito provvedimenti adeguati.

E' noto che sugli 8073 comuni italiani il 23% (pari a 1846) ha una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti e che il 74,5% (pari a 5.999) ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti: i comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti sono 47 ed in essi risiede il 28,5% della popolazione nazionale (oltre 16 milioni di abitanti), mentre i comuni intermedi (con popolazione compresa fra 50.000 e 100.000 abitanti), nei quali è più agevole mantenere sia una certa efficienza gestionale, sia un rapporto diretto fra amministrativi ed amministratori, sono soltanto 79, con una popolazione complessiva di circa 5.409.000 abitanti. In sostanza meno di un decimo della popolazione italiana si trova in condizioni ottimali per ciò che concerne il rapporto fra dimensione comunale e gestione della città e dei servizi sociali. Da tali dati risultano evidenti gli effetti del processo di polarizzazione che ha accompagnato il convulso e distorto sviluppo industriale del nostro paese, provocando da un lato la congestione e la degradazione ambientale delle aree urbane ed industrializzate e dall'altro lato lo svuotamento delle aree agricole marginali, con un costo sociale ed uno spreco di risorse ormai non più accettabile. Non risultano dai dati, ma sono certamente note, le profonde trasformazioni del territorio nazionale derivanti dalla concentrazione degli interventi pubblici sulle grandi infrastrutture (con la conseguente degradazione dei sistemi infrastrutturali minori) e nelle aree urbane (con una crescente dequalificazione abitativa e delle attrezzature nei centri minori).

15

Di fronte a questa situazione incredibile, caratterizzata dalla crescente ingovernabilità dei grandi comuni e dalla paralisi programmatica ed operativa dei piccoli e piccolissimi (la cui autonomia si riduce ad una pretesa ridicola, retorica e campanilistica), si continua a discutere in astratto del "comune", delle sue competenze istituzionali, delle funzioni sempre più complesse che le leggi dello Stato e la necessità di rispondere ai fabbisogni dei cittadini affidano ad esso. L'immagine del "comune", come risulta dalle leggi, dai dibattiti parlamentari, dalla stampa di informazione, è assolutamente falsa ed irrealista: corrisponde ad una entità che non si ritrova assolutamente nella realtà amministrativa del nostro paese. In termini istituzionali, tecnico-amministrativi e gestionali i comuni sono tutti uguali, con i loro consigli e con le giunte, con gli stessi obblighi di bilancio, di pianificazione urbanistica, di controllo (sull'attività edilizia, sul mercato dei fitti, sugli inquinamenti, sui consumi di energia, sulla salute pubblica), di gestione della collettività insediata e dei servizi sociali. La realtà è ben diversa: in quasi tutti i 6.000 comuni sotto i 5.000 abitanti ed in larga parte di quelli ipertrofici (basti pensare a Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo) le prescrizioni solennemente stabilite dalla legge restano inapplicate ed il ruolo del comune si riduce alla liturgia - sempre più stanca - delle elezioni o, peggio ancora, ad un defaticante ed incomprensibile intreccio di pratiche burocratiche.

Nel primo caso i rapporti fra amministratori ed amministrati non sono alimentati da una adeguata sostanza di decisioni e di possibilità operative e gestionali, mentre nel secondo caso essi sono filtrati e distorti dal peso determinante degli apparati e delle procedure. A questa realtà amministrativa corrisponde, inevitabilmente, una esasperata gerarchizzazione del territorio e degli stessi cittadini: i quali dispongono di attrezzature e di servizi in maniera estremamente differenziata, in conseguenza della possibili-

tà (oltre che della capacità) di intervento dell'amministrazione comunale.

I provvedimenti finora adottati o proposti per superare questa situazione hanno affrontato il problema in maniera assolutamente inadeguata, o lo hanno semplicemente ignorato, spostandolo verso altri "livelli di governo", peraltro tutti da definire.

Così ad esempio, la individuazione di innumerevoli "ambiti" sovracomunali e subregionali, di forme associative o consortili e di strumenti di pianificazione sovracomunali, ha indubbiamente stimolato la fertile inventiva dei cultori di ingegneria istituzionale, ma ha reso ancor più confusa la situazione amministrativa e territoriale: agli 8.073 Comuni si sono sovrapposte le delimitazioni delle Comunità montane, dei distretti scolastici, dei piani zonal agricoli, dei vecchi e nuovi consorzi di bonifica, dei consorzi A.S.I., dei consorzi per la gestione dei servizi di rete, dei consorzi per il trasporto pubblico, dei piani intercomunali per l'edilizia economica e popolare, dei consorzi socio-sanitari e via elencando. Molti anni orsono, quando infuriava la battaglia per la nuova legge urbanistica (nei primi anni '60), sembrava che i problemi relativi alla coordinata gestione dei servizi e del territorio potessero - come era logico - risolversi nell'ambito della pianificazione urbanistica e che i "limiti" dimensionali ed operativi, dei piccoli comuni potessero essere superati aggregandoli in "Comprensori", intesi come consorzi polifunzionali con il compito di provvedere anche alla formazione dei piani regolatori.

Come è noto la legge urbanistica rimase per anni nei cassetti ministeriali, mentre il dibattito sul Comprensorio si sviluppava in termini sempre più complessi, confusi, contraddittori.

Infatti il comprensorio stesso secondo alcuni era inteso come "minima unità di programmazione e di piani

ficazione" e come "sede della partecipazione popolare alle scelte programmatiche"; secondo altri come "aggregazione dei comuni per la gestione dei servizi e del territorio"; secondo altri ancora come "nuovo livello di governo, intermedio fra regione e comune". Molti, ancorati a precedenti significati del termine, consideravano il Comprensorio come l'ambito territoriale in cui realizzare alcuni interventi, più o meno coordinati, a prescindere da qualsiasi riferimento alla struttura amministrativa.

Per anni il termine "Comprensorio" è stato di moda, ma esso ha assunto sempre più il carattere di un oggetto misterioso ed indefinito, di una scatola vuota che ognuno poteva riempire con i contenuti più diversi e casuali.

Fra l'altro la compatibilità del Comprensorio con la Provincia e con le forme associative fra Comuni, non era adeguatamente approfondita: in alcuni casi (come in Emilia-Romagna) il Comprensorio era sostanzialmente inteso come "sottomultiplo" della Provincia (alla quale era attribuito un compito di promozione e di coordinamento nei loro confronti) ed in altri casi il Comprensorio, come Ente intermedio, avrebbe dovuto sostituire la Provincia, previa la "abrogazione" della Provincia stessa. Negli ultimi tempi sembra che le forze politiche, anche in conseguenza delle esperienze compiute, certamente non esaltanti, abbiano raggiunto un accordo su alcuni punti ben precisi:

- l'esistenza di un solo "ente territoriale intermedio" fra il livello di governo regionale e quello comunale è indubbiamente opportuna;
- l'ente territoriale intermedio, direttamente elettivo, svolge essenzialmente compiti di programmazione e di pianificazione, integrando le funzioni della regione;
- esso, di conseguenza, può essere istituito previa soppressione della provincia oppure può coincidere con la provincia stessa, ovviamente modificandone competenze, funzioni e delimitazioni.

E' sperabile che sulla base dell'accordo suddetto si chiariscano definitivamente i termini del dibattito e che possa essere finalmente avviato il complesso, ma indispensabile, lavoro di riordino delle autonomie locali. E' opportuno chiarire che il Comprensorio in teso come ente territoriale intermedio non ha nulla a che vedere con il "livello comunale" e con le "unità locali dei servizi": ovviamente la delimitazione di queste ultime potrà essere utile per verificare gli attuali confini provinciali e per modificarli, ove necessario, sulla base dei criteri che saranno fissati nella futura nuova legge sulle autonomie locali.

Alla ricordata esigenza di aggregare i piccoli comuni, corrisponde una sempre maggiore ingovernabilità delle città maggiori, degli agglomerati mostruosi cresciuti secondo la logica dello "sviluppo polarizzato", a cui si è cercato di far fronte con la istituzione di organismi decentrati (circoscrizioni e quartieri). Ma ancora una volta, la soluzione adottata ha riprodotto gli inconvenienti che si affermava di voler eliminare: infatti agli organi del decentramento non sono stati attribuiti compiti reali di gestione e di amministrazione attiva e le loro funzioni si sono ridotte alla formulazione di pareri ed alla segnalazione di problemi.

Inoltre l'istituzione dei nuovi organismi del decentramento comunale, che doveva essere lo strumento per una più efficiente gestione della città e dei servizi, come premessa per una più responsabile partecipazione dei cittadini, diventò il fine dell'azione legislativa: fu prevista l'istituzione dei consigli circoscrizionali (o di quartiere) anche nei comuni medio-piccoli e, di conseguenza, la circoscrizione ha oggi una popolazione variabile fra il migliaio e le centinaia di migliaia di abitanti, rendendo impossibile la attribuzione di analoghe competenze e strumenti ad organismi dimensionalmente tanto differenziati.

Naturalmente i sostenitori delle nuove delimitazioni e del decentramento, come coloro che alimentavano il

19

dibattito sul comprensorio, facevano riferimento costante alla necessità di assicurare una maggior partecipazione dei cittadini. Ma i risultati di questa azione disordinata e casuale, talvolta viziata da elementi demagogici, sono stati - come era inevitabile - negativi.

Certamente la repentina disponibilità di tante "cariche" da distribuire alimentò una vivace ripresa dell'interesse delle forze politiche nei confronti delle autonomie locali ed una mobilitazione notevole dei cittadini interessati. Ma si trattò di un fuoco di paglia: alla mobilitazione istantanea seguì prima la frustrazione derivante dalla carenza e dalla inadeguatezza dei compiti e degli strumenti operativi e, successivamente, il riflusso dell'interesse e dell'impegno. La partecipazione, quella vera, quella che si costruisce giorno per giorno nell'operare, nel verificare, nel gestire, non è stata neanche avviata ed è stata anzi scoraggiata dall'intreccio di pareri, consultazioni, segnalazioni, talvolta ancor più paralizzanti delle vecchie procedure burocratiche.

I tentativi effettuati a livello nazionale e regionale per contenere e razionalizzare questa "sbornia da decentramento formale", favorendo la riconduzione ad unità (territoriale e politico-amministrativa) delle innumerevoli delimitazioni sovra e sottocomunali ricordate, hanno avuto scarso successo, fino alla entrata in vigore della legge n° 833, soprattutto perchè, al di là delle affermazioni di principio, più o meno velleitarie, in Italia la coscienza dei problemi delle autonomie locali (che sono poi i problemi di governo del territorio) è stata sempre assolutamente carente. Tanto che molto spesso proprio i sostenitori della partecipazione e del decentramento esprimevano la loro più assoluta sfiducia nella pubblica amministrazione centrale e locale, accettando, sia pure come male inevitabile, la attribuzione al sistema aziendale ed agli Enti di Stato (o del para-Stato) di competenze e di risorse che spettavano e spettano agli organismi elettivi.

Questo insieme di circostanze ha indubbiamente contribuito alla progressiva degradazione - fino alla paralisi - degli strumenti tecnici, amministrativi e finanziari delle autonomie locali; la situazione è ulteriormente aggravata, nel Mezzogiorno, sia dal persistere e dall'accrescersi degli storici squilibri, sia dalla pesante tutela che da circa 30 anni la Cassa per il Mezzogiorno (e gli organismi che ad essa fanno capo) esercitano nei confronti degli Enti locali.

Indubbiamente è indispensabile invertire radicalmente la tendenza illustrata, non soltanto concentrando ogni sforzo sulla riqualificazione e sul potenziamento della pubblica amministrazione e degli organismi elettivi, al fine di metterli in grado di gestire adeguatamente il territorio, le sue possibilità di sviluppo, i servizi su di esso localizzati, ma anche riportando ad unità, nell'ambito delle regioni, le iniziative di governo del territorio e di governo dell'economia, che costituiscono due aspetti inseparabili della stessa azione politico-amministrativa.

Per le regioni meridionali ciò significa affrontare in termini realistici e tempestivi il problema del "dopo-Cassa", che possono essere risolti correttamente soltanto se si tiene conto della assoluta incompatibilità della Cassa stessa con il sistema istituzionale delineato dalla Costituzione e se si considerano separatamente le questioni relative alle risorse aggiuntive che l'intervento straordinario deve necessariamente garantire al Mezzogiorno e quelle relative agli strumenti di programmazione, di pianificazione, di intervento e di gestione, che devono essere ricondotte nell'ambito delle regioni e dei comuni, singoli o associati nelle U.L.S.

3.2. La situazione della Regione-Puglia.

All'interno del quadro nazionale sinteticamente delineato in precedenza, la Puglia si trova in condizioni particolarmente favorevoli, dal punto di vista territoriale ed istituzionale, nonostante la gravità dei problemi da risolvere, come risulta dai punti seguenti:

- a) la struttura amministrativa è costituita da 257 Comuni, con una popolazione complessiva (al 31.12.1977) di 3.856.352 abitanti: la popolazione media, per comune, è pari a 15.200 abitanti, notevolmente più elevata di quella che si rileva in altre regioni come ad esempio, il Piemonte (3.750 ab.) la Lombardia (5.770 ab.), la Campania (9.800 ab.), la Calabria (5.050 ab.). I Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti sono soltanto 2 (in provincia di Foggia) e quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono complessivamente 91, concentrati essenzialmente nella fascia montana e collinare della provincia di Foggia (n° 41) e nella Provincia di Lecce (n° 39). I Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti sono soltanto Bari (386.719 ab.), Taranto (245.356 ab.) e Foggia (155.045 ab.).

In sostanza i fenomeni di polarizzazione urbana che hanno completamente stravolto l'assetto storico del territorio italiano, in Puglia si sono manifestati in forma più ridotta che in altre regioni ed il sistema insediativo minore ha "tenuto" abbastanza, ad eccezione delle zone collinari e montane del sub-appennino dauno e del Gargano;

- b) l'assetto del territorio è caratterizzato da analoghe condizioni di equilibrio, anche per ciò che concerne il sistema infrastrutturale (sia principale che secondario) ed il sistema insediativo dei centri minori: c'è indubbiamente l'esigenza di adeguamenti e di integrazioni (specie della rete ferroviaria e, in alcune zone, della viabilità minore), ma non ci sono gravi problemi;

- 46
- c) notevoli carenze si rilevano nella dotazione di alloggi, di servizi e di attrezzature, specie nei centri medi e minori: particolarmente grave è, come noto, la situazione degli impianti di rete, di irrigazione, idrici e fognari, in dipendenza della antica carenza di acqua;
- d) le delimitazioni sovra-comunali già operanti in Puglia sono fortunatamente, poco numerose ed agevolmente suscettibili di adeguamento alle nuove necessità: esse si riducono ai distretti scolastici, alle zone di assistenza tecnico-agraria, alle Comunità montane (del sub-appennino dauno, del Gargano, delle Murge), ad alcuni consorzi di bonifica, ai Consorzi A.S.I., ad una proposta non formalizzata di Unità sanitarie locali. Mancano Consorzi intercomunali per la gestione di acquedotti e fognature (a ciò provvede l'apposito Ente) e soltanto ora si comincia a parlare di consorzi per lo smaltimento dei rifiuti solidi.

In sostanza appare abbastanza agevole la riconduzione ad unità, nell'ambito delle "aree ottimali di gestione" (unità locali dei servizi), delle delimitazioni in atto e delle funzioni che richiedono l'aggregazione dei comuni minori, tenendo ovviamente conto del fatto che potrà essere opportuno considerare insieme più unità locali dei servizi, nei casi in cui esse risultino territorialmente inadeguate per affrontare determinati problemi: ciò vale, ad esempio, per i bacini di traffico, per i piani zonali agricoli, per i sistemi irrigui, ecc.

Per la documentazione statistica e cartografica delle delimitazioni sovra-comunali attuali, si rimanda all'allegato n°1.

4. CRITERI DI DELIMITAZIONE DELLE "AREE OTTIMALI DI GESTIONE"

Da quanto esposto in precedenza risultano chiaramente i criteri da seguire per procedere alla delimitazione delle "aree ottimali di gestione", coincidenti con le "unità locali dei servizi".

Innanzitutto è opportuno chiarire che non possono essere assolutamente accettati i criteri di "gravitazione" su un singolo servizio o di "omogeneità morfologica e/o socio-economica" rispetto ad uno specifico problema che erano ritenuti determinanti in precedenti esperienze di delimitazione territoriale: così, ad esempio, non è possibile assumere come esclusivo riferimento l'area di gravitazione degli ospedali (esistenti o futuri) o delle scuole superiori o dei centri urbani maggiori (come avveniva nei piani ospedalieri, nella delimitazione dei distretti scolastici, nei piani di localizzazione delle grandi attrezzature commerciali).

Infatti l'Unità locale dei servizi, intesa come "area ottimale di gestione", deve essere delimitata in maniera da poter tener conto, contemporaneamente, di tutte le esigenze suddette e di tutte quelle espresse dalle collettività interessate, non soltanto con riferimento alla situazione di fatto, ma anche nella prospettiva di una programmata riorganizzazione del territorio, finalizzata alla massima autonomia ed alla massima autosufficienza di ciascuna U.L.S., sia per ciò che concerne l'occupazione, sia per ciò che concerne la dotazione di servizi ed attrezzature, sia infine per ciò che concerne il sistema insediativo ed infrastrutturale.

Ciò premesso i criteri di delimitazione delle U.L.S. possono essere sintetizzati come segue:

a) critéri demografici

Come è stato accennato la popolazione delle U.L.S. è compresa fra i 50.000 ed i 200.000 abitanti: sono ammessi limiti più ristretti o elevati in relazione alla densità della popolazione ed al fine di consentire la coincidenza con un territorio comunale adeguato.

Ovviamente le "soglie" demografiche suddette non hanno carattere vincolante, tuttavia appare indubbiamente opportuno non discostarsi dalla cifra minore nel caso di ambiti territoriali che comprendono molti comuni, al fine di evitare dimensioni territoriali eccessive, che non consentirebbero l'equilibrata diffusione dei servizi e che renderebbero più complessa la loro gestione.

Nel caso di aree in cui la densità di popolazione è molto bassa (zone collinari), montane e, più in generale, marginali) appare comunque preferibile, salvo casi eccezionali, mantenere l'ordine di grandezza dei 50.000 abitanti (che si configura come un "parametro funzionale" non sottovalutabile), tenendo presente la possibilità di articolare l'unità locale dei servizi in "distretti di base" per l'erogazione dei servizi di primo livello e di pronto intervento, sia nel settore sanitario che in altri settori.

Va peraltro notato che le implicazioni della dimensione demografica sul servizio sanitario possono essere schematizzate come segue:

- se la dimensione demografica è al livello massimo dei 200.000 abitanti, si bilancia la maggiore economicità con una condizione di sempre minore funzionalità, alla quale è sempre più difficile associare la qualificazione del servizio.

- 25
- se la dimensione demografica è al livello minimo dei 50.000 abitanti, si bilancia la minore economicità con una condizione di maggiore funzionalità, ma già al di sotto di questo limite ci si scontra con un fattore nuovo, che è quello della dequalificazione del servizio ospedaliero, originata questa volta dalla bassa intensità d'uso del servizio stesso.

Va da sé che condizioni di buona accessibilità conducono a favorire ampie dimensioni demografiche, mentre condizioni di bassa accessibilità conducono a favorire delle basse dimensioni demografiche.

Va rilevato infine che, nel caso specifico delle zone montane (per le quali maggiormente è giustificabile la tentazione di limitare il tempo medio di accesso ricorrendo al contenimento dell'ambito territoriale, e di conseguenza al contenimento della popolazione al di sotto del limite dei 50.000 ab.) è ancora più importante disporre di un presidio ospedaliero valido (e quindi anche con un bacino d'utenza non irrisorio!), allo scopo di impostare, con appoggio in questo presidio, il sistema dei presidi di base nei distretti.

b) criteri di accessibilità interna

Occorre tener conto del sistema insediativo e del sistema infrastrutturale, al fine di assicurare che i tempi di accessibilità all'interno di ciascuna U.L.S. siano contenuti entro limiti accettabili. A tal fine è necessario tener conto anche dei caratteri fisici del territorio e dei caratteri funzionali della viabilità: infatti molto spesso modesti interventi di miglioramento e di adeguamento della viabilità minore riducono fortemente i tempi di accessibilità interna, contribuendo ad esaltare l'autonomia e l'autosufficienza della U.L.S.

e quindi il superamento degli squilibri territoriali.

Nei casi in cui la natura dei luoghi (zone di montagna particolarmente impervie) impone necessariamente tempi di accessibilità molto elevati, non è opportuno ridurre eccessivamente la dimensione demografica delle U.L.S., ma è indubbiamente necessario affrontare il problema con adeguate soluzioni, sempre con riferimento alla ulteriore articolazione delle stesse U.L.S.

c) critéri di omogeneità e/o integrazione urbana e territoriale

Come è stato largamente illustrato le U.L.S. si configurano essenzialmente come organismi di gestione e pertanto, nella loro delimitazione è possibile superare le questioni - talvolta soltanto teoriche ed accademiche - sollevate in passato nella delimitazione di comprensori, aree metropolitane, aree problema, aree-programma, ecc. Per lunghi anni si è disquisito sulla necessità di aggregare insieme i centri maggiori ed i comuni che su di essi gravitano (accettando, di fatto, il meccanismo di polarizzazione urbana imposto dal processo di sviluppo industriale) e sulla opportunità di delimitare aree sovra-comunali o sub-regionali (a fini di programmazione e di pianificazione) secondo criteri di omogeneità e/o di integrazione socio-economica e territoriale.

Si ritiene che nella delimitazione delle U.L.S. le questioni suddette possano essere ricondotte ad un accettabile livello operativo, superando definitivamente gli equivoci di un dibattito pseudo-scientifico fortemente distorto.

Innanzitutto è senz'altro opportuno che i comuni maggiori con popolazione uguale o superiore ai 50.000 abitanti, siano delimitati senza includere - salvo casi particolarissimi di collegamento e di integrazione dei tessuti urbani - i comuni limitrofi più piccoli. Nel caso in cui la popolazione dei

comuni maggiori suddetti sia compresa fra i 50.000 ed i 200.000 abitanti, essi coincideranno con la U.L.S.; nel caso in cui la popolazione sia superiore ai 200.000 abitanti, essi potranno essere suddivisi in più U.L.S., con riferimento alla articolazione in circoscrizioni (rivedendo, eventualmente, le delimitazioni effettuate in applicazione della legge n° 278/'75). Operando in tal modo sarà possibile ridurre i fenomeni di gerarchizzazione del territorio e dei cittadini, stimolando contemporaneamente la autonomia e l'autosufficienza delle U.L.S. attraverso una adeguata diffusione degli insediamenti produttivi, dei servizi sociali e dei servizi di collegamento, all'interno delle U.L.S.

Infatti, qualora si dovesse procedere alla sistematica aggregazione dei comuni minori ai "poli urbani" di maggiore consistenza socio-economica e demografica, si esalterebbero inevitabilmente gli attuali processi di polarizzazione, di congestione urbana e di gerarchizzazione: i servizi sociali e gli insediamenti produttivi sarebbero concentrati nei centri maggiori (o nella loro immediata periferia) e si esalterebbe ancor più il carattere radiale del sistema della mobilità, tipico dell'assetto territoriale.

Suggerendo tale criterio non si vogliono ignorare o sottovalutare i problemi, certamente non lievi, di organizzazione territoriale e socio-economica delle conurbazioni e delle cosiddette "aree metropolitane". Essi tuttavia possono e debbono essere adeguatamente impostati e risolti, in sede di pianificazione territoriale, con scelte di piano ed azioni programmatiche che spettano alla Regione, d'intesa con i comuni interessati. Senza pretendere - come avveniva con i piani intercomunali del passato - che i comuni minori dovessero subire l'iniziativa e la supremazia di quello maggiore.

In sede di delimitazione delle U.L.S. sarà inoltre opportuno tener conto dei rapporti culturali, associativi, di scambio e di tradizioni che ancora

legano, talvolta in maniera ben precisa, i comuni minori.

d) critéri di piena utilizzazione delle risorse disponibili

Pur nel disordine di uno sviluppo spontaneo distorto e squilibrato e nelle diffuse situazioni di carenza, il patrimonio di servizi sociali è molto elevato ed in molti casi talmente surdimensionato da risultare sottoutilizzato.

In molte regioni esistono e funzionano troppi ospedali, troppi edifici scolastici, troppe case, con fenomeni di spreco e di parassitismo non più accettabile.

In altre regioni, pur registrandosi una generale carenza di servizi (specie nel Mezzogiorno), si rilevano fenomeni di concentrazione eccessiva e quindi di non agevole fruibilità.

Di tali situazioni, soprattutto al fine del necessario riequilibrio, da perseguire attraverso la azione di pianificazione a livello nazionale e regionale, non si potrà non tener conto in sede di delimitazione delle U.L.S., considerando non soltanto i presidi ospedalieri e sanitari, ma anche gli altri servizi sociali, in vista della loro integrazione e/o della loro eventuale riconversione ed altri usi.

Come è stato già accennato l'art. 10 della legge n°833 prevede l'articolazione dell'unità sanitaria locale in "distretti sanitari di base": il problema ovviamente si pone anche per gli altri servizi sociali: come, ai fini della delimitazione e della gestione politica, la unità sanitaria locale coincide con la unità locale dei servizi, così il "distretto sanitario di base" può costituire la premessa ed il punto di coagulo per analoghi organismi elementari che garantiscano la diffusione sul territorio degli altri servizi sociali, necessari per garantire adeguati livelli del

la qualità della vita. Il problema si pone con la massima urgenza per le aree marginali (montane, collinari, interne); sottoposte ad un processo ormai quasi secolare di esodo demografico, di sottosviluppo sociale ed economico, di degradazione fisica del patrimonio fisso sociale e del territorio, di crescente sottoutilizzazione delle risorse umane e naturali.

Il recupero di tali aree, ritenuto ormai prioritario anche a livello internazionale (dall'OCSE e dal consiglio delle Comunità europee), deve essere promosso dalla regione, con una politica di pianificazione-gestione del territorio e di diffusione dei servizi sociali, ben più incisiva di quella finora seguita, che ha - di fatto - privilegiato le aree urbane.

4.1. Il caso delle ULS monocomunali

E' presente, nel dibattito sulle suddivisioni territoriali in ULS, un elemento che riguarda specificatamente le ULS coincidenti con il territorio di un solo Comune.

Da alcune parti si esprime il timore che in casi del genere l'eventuale crisi politica nel Comune possa bloccare l'operatività della ULS corrispondente.

Qualora tali timori fossero fondati, si tratterebbe di integrare i quattro ordini di criteri con un quinto, legato appunto alla soluzione del problema della "monocomunalità" della ULS. Le conseguenze sarebbero quelle di una revisione parziale della proposta qui presentata, con lo scopo di garantire "compagnia" ai Comuni che si trovassero da soli in una ULS.

Tali timori nascono dal dettato dell'art. 15 della L. 833, il quale prevede che organi della ULS siano l'Assemblea Generale ed il Comitato di Gestione con il Presidente.

L'Assemblea Generale elegge il Comitato di Gestione e questo elegge il suo Presidente. Ora, nel caso di ULS monocomunali, l'Assemblea Generale coincide con il Consiglio Comunale, e si teme, appunto, che fasi di crisi politica del Consiglio Comunale riescano a bloccare la operatività della ULS.

Ebbene, tali timori, per se fondati in linea di principio, non appaiono poi dover dar luogo a conseguenze catastrofiche, chè tali non sono le conseguenze di una crisi politica comunale sui servizi che il Comune rende normalmente ai cittadini.

Del resto, l'assumere le conseguenze di tali timori porterebbe a far rientrare dalla finestra le operazioni di "gerarchizzazione" del territorio, una volta che le si sia cacciate dalla porta, assumendo come valido il criterio dell'isolamento dei Comuni grossi.

4.2. Il caso delle ULS interprovinciali

Le ipotesi di lavoro precedenti a questo rapporto finale avevano ammesso la possibilità di generare delle ULS interprovinciali: ebbene, proprio le ultime fasi del dibattito hanno portato in evidenza la inopportunità di aggregazioni interprovinciali, ove a queste non si accompagni un particolare impegno degli Enti Locali coinvolti nel superare le difficoltà di tipo amministrativo-gestionale connesse con l'appartenenza a due o più Province.

Quindi, per quanto sia, in linea di principio, (e verificate le condizioni di opportunità) condivisibile l'ipotesi di aggregare Comuni di Province diverse, resta l'obbligo di considerare anche le condizioni specifiche perchè l'aggregazione non rimanga solo sulla carta.

Poichè l'esperienza legata ai Distretti Scolastici sembra appunto deporre per una inopportunità contingente delle aggregazioni interprovinciali, in questo rapporto finale non compaiono più le interprovincialità giustificate dalla realtà territoriale della Valle d'Itria da un lato, e dalla prossimità non solo geografica di Villa Castelli (Brindisi) con Grottaglie (Taranto).

5. LA DELIMITAZIONE DELLE AREE OTTIMALI DI GESTIONE

5.1. il metodo di lavoro

I criteri di cui al capitolo precedente sono stati applicati secondo lo schema seguente:

- a) - riproduzione in ULS dei Comuni Capoluogo di Provincia
- b) - suddivisione in ULS del territorio restante, valutando congiuntamente la situazione demografica, dei collegamenti di trasporto, delle suddivisioni territoriali già operanti o proposte, della disponibilità di risorse;
- c) - assunzione dei pareri da parte degli Enti Locali, allo scopo di pervenire ad una proposta "di minimo attrito" che conciliasse in primo luogo i criteri generali con i pareri, ma che conciliasse anche tra di loro i pareri contrastanti.

In particolare, il punto b) è stato sviluppato in riferimento a:

- 1) - un metodo di valutazione della situazione dei collegamenti descritto in 5.1.1.
- 2) - previsioni demografiche secondo il metodo descritto in 5.1.2.
- 3) - base informativa nella articolazione descritta in 5.1.3.

5.1.1. Verifica di accessibilità.

Per ciascuna ULS si procede ad una verifica analitica dei livelli di accessibilità interna, della quale sono nel seguito presentati la metodologia adottata ed i principali risultati.

Metodologia

L'accessibilità si può sinteticamente definire come "misura delle opportunità di collegamento": tale misura dipende dalla scelta della variabile assunta (distanza, tempo, costo vivo del trasporto, ...) e dalla funzione adottata.

Considerando, in particolare, il tempo di accesso a_{ij} tra due punti i e j , esso è dato dalla:

$$a_{ij} = f(x_{ij}) \quad \text{con } x \text{ variabile indipendente}$$

In un sistema chiuso, costituito da N punti (nodi), può essere significativo combinare il tempo di accesso con altre grandezze caratteristiche dei nodi, utilizzando queste ultime come "pesi": si parlerà allora di "tempo di accesso ponderato con la caratteristica c " e si assumerà:

$$a_{ij}^* = c_j a_{ij} = c_j f(x_{ij})$$

Sarà quindi possibile definire il tempo di accesso ponderato medio a_i come la media pesata delle a_{ij}^* , cioè:

$$a_i = \frac{\sum_j a_{ij}^*}{\sum_j c_j} = \frac{\sum_j c_j f(x_{ij})}{\sum_j c_j}$$

e, come tempo di accesso ponderato medio del sistema, la media pesata delle a_i , cioè:

$$a_s = \frac{\sum_i c_i a_i}{\sum_i c_i} = \frac{\sum_{i,j} c_i c_j f(x_{ij})}{\sum_i (c_i)^2}$$

In questa sede si è assunto $f(x_{ij}) = t_{ij}$ = tempo di percorrenza (1) tra i e j , e come pesi c_i le popolazioni P_i residenti nei vari centri (1978).

Pertanto i tempi di accesso calcolati rappresentano:

- per un centro i , il tempo mediamente impiegato da un abitante di " i " per raggiungere ogni altro abitante dell'ULS;
- per l'ULS nel complesso, il tempo mediamente impiegato da ogni abitante dell'ULS per raggiungere ogni altro abitante della stessa.

La formulazione analitica di quanto detto può riassumersi nelle espressioni seguenti:

(a) $a_{ij} = t_{ij}$ (tempo di accesso semplice tra i e j)

(b) $a_i = \frac{\sum_j P_j t_{ij}}{P}$ (tempo di accesso ponderato medio tra i e j)

(c) $A_{ULS} = \frac{\sum_i P_i a_i}{P} = \frac{\sum_{i,j} P_i P_j t_{ij}}{P^2}$ (tempo di accesso medio dell'intera ULS)

nelle quali con P si è indicata la popolazione totale della ULS.

Si è assunto inoltre: $a_{ii} = t_{ii} = 0$ che rappresenta l'ipotesi di concentrare in i un punto l'intera popolazione di un centro abitato.

(1) Il tempo di percorrenza è quello relativo al trasporto privato, a cui l'analisi quantitativa di accessibilità si riferisce.

Il calcolo ha richiesto la preventiva determinazione delle grandezze P_i e t_{ij} . Per le prime si è fatto riferimento al Bollettino ISTAT 1979 ("Popolazione e movimento anagrafico dei comuni"), mentre più complessa è risultata la determinazione dei tempi medi di percorrenza, per la quale occorre conoscere la dotazione viaria di ogni ULS e valutare le potenzialità di ciascuna arteria in relazione alle caratteristiche d'uso e a quelle geometriche. Si è articolata l'analisi attraverso le seguenti fasi:

- a) individuazione del sistema viario principale;
- b) sua schematizzazione in un grafo;
- c) determinazione dei "perditempo di nodo": a tale scopo sono stati classificati i centri abitati in relazione alla loro estensione ed alla qualità degli itinerari di attraversamento, associando ad ognuno un perditempo caratteristico; ai nodi-incrocio è stato dato perditempo nullo;
- d) valutazione delle caratteristiche dei tronchi stradali (tortuosità, tipo di strada);
- e) determinazione delle velocità medie di percorrenza di ciascun tronco in base alle considerazioni di cui ai punti precedenti, e con riferimento ad una velocità base di 75 Km/h.

Tale velocità-base viene modificata mediante divisione per un fattore di penalizzazione determinato secondo la tabella seguente:

← TIPO DI STRADA →

	Autostrada Superstrada	Strada Stat. Provinc. Principale	Provinciale Secondaria
basso	1.00	1.15	1.30
medio	1.15	1.30	1.45
alto	1.30	1.45	1.60

↑
INDICE DI
TORTUOSITA'
↓

(Le caratteristiche altimetriche e planimetriche sono in generale tra loro correlate, specie per la viabilità maggiore: pertanto si è considerato un unico parametro di valutazione, provvedendo però, solo per le tratte con forti pendenze, ad assumere un fattore di penalizzazione pari a 2.5).

- f) calcolo dei tempi internodali e costruzione della matrice relativa;
- g) presentazione dei risultati; per ciascuna ULS è stata predisposta una scheda riassuntiva, nella quale è possibile individuare un grafo delle maggiori infrastrutture di trasporto privato, la descrizione schematica delle caratteristiche della rete viaria, la matrice internodale dei tempi di collegamento riferiti al trasporto privato; infine, i dati quantitativi e la rappresentazione grafica dei tempi di accesso comunale e di quello medio di ULS.

5.1.2. Ipotesi di incremento demografico.

Generalità

Con riferimento ai criteri metodologici tradizionalmente applicati in una previsione demografica, possono distinguersi le previsioni di tipo sintetico, cioè relative al complesso della popolazione, da quelle di tipo analitico, che permettono di avere la distribuzione della popolazione per classi di età.

Queste ultime sono quelle più utilizzate, in quanto forniscono la documentazione necessaria per le previsioni di importanti aggregati quali le forze di lavoro e la popolazione scolastica.

I metodi globali di previsione consistono nella estrapolazione delle serie storiche di dati attraverso una funzione analitica; l'utilizzazione di tali metodi non presenta grandi vantaggi dal punto di vista operativo, se non quello di controllo dei risultati globali ottenuti attraverso il procedimento analitico.

Le previsioni di tipo analitico si basano generalmente su procedimenti che applicano ai singoli contingenti di popolazione, distinti per classe di età (di norma attuale), tassi specifici di fecondità, ai fini della previsione delle nascite; probabilità di morte, ai fini della previsione dei decessi; tassi di emigrazione netta, per tener conto della componente migratoria.

Il problema relativo alle previsioni demografiche è legato quindi alla previsione delle tre citate componenti dello sviluppo della popolazione: nel caso in esame, l'assunzione dell'ipotesi-obiettivo dell'annullamento dei fenomeni migratori in ciascuna unità territoriale (U.L.S.), ha ridotto alla sola componente naturale l'analisi dell'evoluzione demografica.

Tale ipotesi-obiettivo è ovviamente difficilmente perseguibile per ciascuna delle ULS, mentre risulta più realistica ed attendibile, se riferita all'aggregato regionale. Tuttavia si è ritenuto di adottarla per confermare, in maniera esplicita, la esigenza di ridurre al massimo gli spostamenti di popolazione e di impostare, invece, una politica territoriale che sia finalizzata al soddisfacimento della domanda sociale espressa dalle collettività insediate.

Il modello demografico è stato utilizzato per le previsioni all'anno di riferimento (1987) della popolazione residente nelle ULS. Una articolazione territoriale più spinta, (quale ad esempio quella comunale) fornisce risultati meno attendibili, specialmente a causa della componente migratoria difficilmente prevedibile se si opera su di una scala troppo ridotta, ma risulta, d'altro canto, inutile al fine di prevedere, sia pure indicativamente, le esigenze di strumenti variabili ed i fabbisogni di servizi sociali.

Operando invece su aggregati più ampi il margine di aleatorietà diminuisce e l'assunzione della ipotesi di saldo migratorio nullo diventa accettabile, se inquadrata nel contesto degli obiettivi generali del piano che mirano a creare a tutti i livelli le condizioni di riequilibrio territoriale e di stabilizzazione della distribuzione della popolazione.

In realtà l'attuale difficile situazione congiunturale, sia a livello nazionale che mondiale, ha determinato in tempi recenti una inversione della tendenza all'emigrazione delle zone meridionali verso aree più forti, con un ritorno di emigrati che ha annullato il saldo sociale dell'area.

L'ipotesi del mantenimento del saldo sociale nullo anche per il futuro è valida e potrà realizzarsi solo se si determineranno nell'area in esame condizioni di vita e occasioni di lavoro in grado di evitare un esodo.

CLASSE D'ETA'	MASCHI	FEMMINE
0-4	0.9909	0.9924
5-9	0.9964	0.9972
10-14	0.9955	0.9974
15-19	0.9935	0.9965
20-24	0.9923	0.9953
25-29	0.9917	0.9941
30-34	0.9902	0.9924
35-39	0.9868	0.9899
40-45	0.9808	0.9863
45-49	0.9702	0.9800
50-54	0.9520	0.9674
55-59	0.9238	0.9510
60-64	0.8824	0.9179
65-69	0.8249	0.8619
70-74	0.7376	0.7704
75-∞	0.5236	0.5551

$${}_{t+5}P_{x+1} = {}_tP_x + (1 - {}_t a_x)$$

ovvero

$${}_{t+5}P_{x+1} = {}_tP_x + S_x$$

Così operando per tutte le classi quinquennali di età si può ottenere la popolazione complessiva all'anno $t+5$. Nel caso di una previsione a 10 anni, quale quella operata, basta applicare successivamente per 2 volte il procedimento ora visto.

Va notato, però, che dopo ciascuna applicazione del modello ad una popolazione resta scoperta la prima classe quinquennale di età (0-4 anni): per tale classe vanno formulate ipotesi a parte.

Previsione delle nascite

Per quanto detto sopra è necessario stimare il n° dei nati-vivi che, nel periodo considerato dalla previsione, si aggiungeranno alla popolazione esistente e che saranno, anch'essi, sottoposti alla selezione naturale regolata da opportuni quozienti di mortalità.

Il punto di partenza per la valutazione del numero dei nati-vivi è la popolazione femminile all'anno t in età feconda, compresa, cioè fra i 14 e 49 anni cui vanno applicati opportuni coefficienti di fecondità. Ed allora partendo dal n° di donne comprese nelle classi quinquennali a cavallo fra i 14 ed i 49 anni si può ottenere il numero dei nati vivi nel periodo $(t, t+5)$: tale numero moltiplicato per l'opportuno tasso di sopravvivenza costituirà la 1^a classe di età (0-4 anni all'anno di proiezione).

Riassumendo se ${}_{t+5}N_1$ è il numero di nati vivi nel periodo $(t, t+5)$ e, quindi, appartenenti alla 1^a

5.1.3. La base informativa

Il quadro di conoscenze che ha condotto a formulare le varie ipotesi di lavoro e, infine, la proposta qui riportata, è in gran parte riportato nelle schede associate ad ogni ULS (v. paragrafi da 5.2.1. a 5.2.5).

Ad ogni Comune in ogni ULS sono state associate informazioni su (v. la prima scheda di ULS):

- popolazione totale al dicembre 1979;
- Distretto Scolastico (DS) di appartenenza;
- Comunità Montana (CM) di appartenenza (eventuale);
- Consorzio di Bonifica (CB) di appartenenza (eventuale);
- Zona di Assistenza Tecnica in Agricoltura (ZATA) di appartenenza;
- Unità Locale dei Servizi Socio-Sanitari (ULSSS) di appartenenza, così come proposta nella ipotesi di Piano Sanitario Regionale predisposta nel 1976 dall'Assessorato Regionale alla Sanità

Inoltre, in riferimento alla ULS nella sua globalità, sono stati riportati gli indicatori seguenti:

- incremento percentuale nei residenti dal '71 al '78;
- la percentuale di residenti contenuta in nuclei e centri abitati, così come rilevata nel Censimento '71;
- i posti-letto disponibili in ospedali e cliniche private convenzionate, per 1000 abitanti;
- le aule in proprietà disponibili per la scuola superiore, per 1000 abitanti;

Quozienti specifici di mortalità

Le elaborazioni più recenti, in termini di quozienti di mortalità, risalgono a parecchi anni addietro, ma poichè già da tempo la vita media ha superato i 70 anni, una ulteriore riduzione della mortalità può attendibilmente ritenersi trascurabile e con altrettanta attendibilità si possono adottare quozienti costanti per tutto il periodo di proiezione.

Per la proiezione effettuata, sono state utilizzate le probabilità di sopravvivenza per classi quinquennali di età riferite alla circoscrizione geografica dell'Italia Meridionale e Insulare, riportate nello studio SVIMEZ di Livi Bacci e Pilloton "Popolazione e forze di lavoro nelle regioni italiane al 1981" e illustrate nella tabella che segue.

di tali dati, rispetto ad una situazione che al giorno d'oggi è sicuramente mutata in senso generalmente peggiorativo.

La penultima scheda riporta dei dati sulla situazione dei presidi ospedalieri, riferiti alla presenza nella ULS di ospedali e cliniche private convenzionate, ai posti-letto, al personale ed alla spesa.

L'ultima scheda riporta, infine, i dati della spesa comunale prevista nel 1978, dove la spesa corrente è al netto delle spese connesse con i mutui, le quali sono state aggregate sotto la voce "indebitamento".

I valori sono stati riportati tanto in termini assoluti, quanto in incidenza pro-capite.

Quozienti specifici di fecondità

Per quanto riguarda le previsioni della fecondità, il problema è abbastanza complesso, in quanto la fecondità viene sempre più a dipendere da una ampia gamma di fattori sociali, sanitari, economici di difficile valutazione e di ancora più difficile previsione. Basti pensare che tutte le previsioni delle nascite fatte intorno all'anno 1965 in Europa si sono rivelate largamente errate per eccesso.

In altri termini, in Italia come in molti altri paesi, la fecondità ha presentato negli ultimi anni una diminuzione notevolissima, difficilmente prevedibile e parzialmente legata a fattori congiunturali.

In Italia si è oggi in presenza di differenziate situazioni riscontrabili nelle varie regioni; mentre nel Meridione e nelle isole tuttora una donna nel corso della sua vita riproduttiva dà luogo in media a circa 3 figli, in alcune regioni del Centro-Nord i valori del tasso lordo di riproduzione risultano nettamente inferiori a quelli di ricambio. In conseguenza di ciò in queste regioni si riscontra un indice di vecchiaia che denota il raggiungimento di una fase preoccupante.

Per quanto riguarda le regioni ad alta fecondità (e in Puglia la fecondità è tra le più elevate) è presumibilmente che si protragga nel futuro la diminuzione di tipo spontaneo già in corso.

E' stato, pertanto, assunto un tasso regionale lordo di riproduttività totale pari a 3.000 valore medio fra le due ipotesi (bassa 2.8 e alta 3.1) formulate nel suindicato studio di Livi Bacci e Pilloton, riferite alla Puglia, secondo proiezioni al 1981.

In funzione del tasso lordo di riproduttività totale, così selezionato, sono stati determinati i quozienti specifici di fecondità delle donne appartenenti alle classi di età comprese fra i 15 ed i 49 anni.

58

A termini dei bilanci di previsione 1978 dei Comuni, si rileva che la spesa totale in tale anno è prevista, per i soli Comuni, in circa 1300 miliardi, pari a circa 330.000 lire pro-capite. Di questi, circa 510 miliardi (pari a circa 130.000 lire pro-capite) erano destinate alle spese correnti; 667 miliardi (171.000 lire pro-capite) erano destinati a spese in conto capitale; 115 miliardi (30.000 lire pro-capite) erano destinate alle spese per indebitamento.

considerati. L'aggregazione è stata effettuata ricorrendo a criteri, quanto più possibile obiettivi, che garantiscono l'"omogeneità" strutturale ed evolutiva dei comuni aggregati.

Ciò ha condotto a ripartire in tre gruppi i comuni di ciascuna provincia, utilizzando a tale scopo gli indici riportati nell'Atlante economico Comunale delle Regioni d'Italia della SOMEA ed a trends storici dei censimenti generali della Popolazione.

Resta comunque sottinteso che le proiezioni effettuate a livello comunale hanno esclusivamente un valore indicativo utile, come ordine di grandezza, per la valutazione della domanda di servizi sociali.

5.1.3. La base informativa

Il quadro di conoscenze che ha condotto a formulare le varie ipotesi di lavoro e, infine, la proposta qui riportata, è in gran parte riportato nelle schede associate ad ogni ULS (v. paragrafi da 5.2.1. a 5.2.5).

Ad ogni Comune in ogni ULS sono state associate informazioni su (v. la prima scheda di ULS):

- popolazione totale al dicembre 1979;
- Distretto Scolastico (DS) di appartenenza;
- Comunità Montana (CM) di appartenenza (eventuale);
- Consorzio di Bonifica (CB) di appartenenza (eventuale);
- Zona di Assistenza Tecnica in Agricoltura (ZATA) di appartenenza;
- Unità Locale dei Servizi Socio-Sanitari (ULSSS) di appartenenza, così come proposta nella ipotesi di Piano Sanitario Regionale predisposta nel 1976 dall'Assessorato Regionale alla Sanità

Inoltre, in riferimento alla ULS nella sua globalità, sono stati riportati gli indicatori seguenti:

- incremento percentuale nei residenti dal '71 al '78;
- la percentuale di residenti contenuta in nuclei e centri abitati, così come rilevata nel Censimento '71;
- i posti-letto disponibili in ospedali e cliniche private convenzionate, per 1000 abitanti;
- le aule in proprietà disponibili per la scuola superiore, per 1000 abitanti;

- l'indice di affollamento (abitanti/stanza), così come rilevato nel Censimento '71;
- i posti di lavoro nel manifatturiero, per 1000 abitanti, così come rilevati nel Censimento '71.

La seconda e la terza scheda riportano i dati relativi al calcolo dei tempi di accesso di ogni Comune, e medio di tutta la ULS.

La quarta scheda riporta un commento sintetico sulla situazione complessiva della ULS.

La quinta scheda riporta la superficie totale della ULS, i totali dei residenti al '71 ed al '77, nonché il totale previsto all' '87.

Inoltre, allo scopo di costituire una prima indicazione sulla distribuzione dei residenti in classi di età, sono state riportate le classi di età al '71, corrispondenti agli aventi diritto alla frequenza della scuola dell'obbligo (6-13), e della secondaria superiore (14-18); sono infine riportate le classi di età (con ampiezze comprese fra 5 e 25 anni) da 0 a N.

La sesta scheda riporta alcuni dati (elaborati a partire dal Censimento '71) sulla presenza nella ULS di addetti e di unità locali per tipo di attività.

La settima scheda riporta dei dati sulla attività della popolazione, per classi di età e per settore di attività, a partire dai dati del Censimento '71.

L'ottava scheda riporta dei dati essenziali sulle scuole pubbliche (riferiti al '75 per la Scuola Materna, ed al '78 per gli altri livelli); i dati riguardano le aule in proprietà ed il numero di classi.

La nona scheda riporta il risultato di elaborazioni su dati del Censimento '71, in ordine alla situazione della casa: è evidente la funzione puramente orientativa

di tali dati, rispetto ad una situazione che al giorno d'oggi è sicuramente mutata in senso generalmente peggiorativo.

La penultima scheda riporta dei dati sulla situazione dei presidi ospedalieri, riferiti alla presenza nella ULS di ospedali e cliniche private convenzionate, ai posti-letto, al personale ed alla spesa.

L'ultima scheda riporta, infine, i dati della spesa comunale prevista nel 1978, dove la spesa corrente è al netto delle spese connesse con i mutui, le quali sono state aggregate sotto la voce "indebitamento".

I valori sono stati riportati tanto in termini assoluti, quanto in incidenza pro-capite.

5.1.3.1. Alcuni dati sulla Regione

La Regione registrava al dicembre '78 un totale di 3.889.412 residenti, i quali, distribuiti sui circa 19.500 Km² del territorio pugliese, danno luogo ad una densità media regionale di 201 ab/Km².

Circa il 3% dei residenti abita in case sparse.

A partire dai dati del Censimento '71, i residenti sono aumentati, fino al dicembre '78, dell'8.56% (3.582.788 residenti nel '71).

Nella Regione, fra presidi ospedalieri pubblici e cliniche convenzionate sono disponibili circa 30.000 posti-letto ospedalieri, con uno standard regionale di 7.66 posti-letto per 1000 abitanti.

Le aule disponibili nelle scuole secondarie superiori ammontano a circa 3000, mentre le classi ammontano a poco meno di 6000: questo significa che la metà degli studenti delle secondarie superiori trova posto in aule in fitto o di fortuna. In termini di standard, questo vuol dire anche che occorrono circa 17 aule ogni 10.000 abitanti, mentre al momento attuale ne esistono solo la metà.

Sarebbe stato utile, soprattutto ai fini delle imminenti decisioni da assumere in ordine alla politica della casa, poter disporre di dati recenti sulle abitazioni: purtroppo l'unico punto valido di riferimento rimane il Censimento '71. In quella occasione si rilevò che il 12% circa delle stanze non risultava essere occupato, e che l'indice di affollamento (ab/vano) era pari a 1.2.

Sempre al '71, risultavano in Puglia 162.000 posti-lavoro circa nel manifatturiero, pari a circa 45 di questi posti-lavoro ogni 1000 abitanti.

5.2. La proposta finale

La proposta finale di suddivisione del territorio regionale in UL \bar{S} , che viene nel seguito presentata secondo l'articolazione provinciale, costituisce il risultato di modificazioni alle precedenti ipotesi di lavoro suggerite da pareri espressi dagli Enti Locali, laddove, beninteso, tali pareri non risultano in conflitto con i criteri generali.