

CAPITOLO VI

ENTRATE E SPESE IN CONTO CAPITALE

1. Investimenti degli enti locali: premessa.

Sulle spese di investimento degli enti locali quali emergono dalla analisi dei conti consuntivi effettuata, e dalle non frequenti pronunce giurisdizionali ed altresì dagli apporti della dottrina, non sembrano esistere opinioni univoche.

Si incontra, invece, in particolare nella prassi, una non omogeneità della qualificazione di spese cui venga attribuita tale funzione.

Appaiono, pertanto, opportune talune preliminari precisazioni.

1.1 Nozione di investimento degli enti locali. L'investimento è comunemente inteso come una particolare forma di utilizzazione delle risorse finanziarie, cioè l'acquisto di beni economici in vista del loro impiego in un processo produttivo anziché per la diretta soddisfazione di un bisogno.

Resta pertanto escluso dalla nozione economica di investimento il mero impiego di fondi in vista di un reddito, come ne resta escluso l'acquisto di beni di consumo durevoli.

La prospettata definizione prescinde - com'è evidente - dalla redditività finanziaria dell'investimento, dall'incremento di entrata che eventualmente ne derivi, talchè appare idonea ad individuare taluni impieghi finanziari effettuati dagli enti locali, caratterizzati dal fatto di essere - secondo il comune linguaggio - di natura produttiva e non già estrinsecazione di mero consumo.

In effetti è agevole considerare che gli enti locali, in un momento dato, hanno una determinata capacità di (produzione di) servizio, una capacità funzionale, cioè, che per estrinsecarsi regolarmente di anno in anno ha bisogno di utilizzare delle risorse, vale a dire ha necessità di "consumare", di spendere denaro a fini di consumo.

Si profila, così, l'antitesi rispetto al concetto di investimento, di cui all'esordio: le spese di funzionamento sono per l'appunto quelle destinate all'acquisto di beni e servizi (latamente intesi, comprensivi cioè delle prestazioni di lavoro subordinato) per la diretta soddisfazione di un bisogno, del bisogno di "funzionare", di far girare, per così dire, la macchina amministrativa ed aziendale dell'ente.

Appare a questo punto un primo tratto che può ritenersi caratteristico degli investimenti: l'essere essi in qualche modo "facoltativi" come, in contrapposizione, sono in qualche modo "obbligatorie" le spese di funzionamento. La separazione ovviamente non è netta: può ipotizzarsi che alcune spese di funzionamento possano ridursi per effetto di accettabili ridimensionamenti strutturali e funzionali dell'ente, e, di converso, che specifiche spese di investimento possano imporsi come assolutamente irrinunciabili ed improcrastinabili per effetto di gravi contingenze (si pensi al pericolo di epidemie).

Tuttavia quanto ora precisato assume un rilievo più politico che tecnico: attiene cioè più alle scelte degli amministratori che alla disciplina giuscontabilistica della spesa; ne deriva che alla stregua di quest'ultima mentre le spese di funzionamento trovano copertura nel complesso delle entrate correnti, le singo-

le spese di investimento richiedono il necessario presupposto di uno specifico finanziamento, costituiscono l' "impiego" di una determinata entrata o comunque di una determinata disponibilità.

Il punto merita un approfondimento.

La spesa per investimento, essenzialmente, può essere correlata:

- ad un'entrata a destinazione vincolata per volontà di legge (es.: proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni urbanistiche di cui alla legge 28.1.1977 n.10) o per volontà del trasferente (es.: trasferimenti statali o regionali);
- ad un mutuo di scopo, ad un finanziamento cioè richiesto ed assentito in contemplazione di una determinata utilizzazione (1);
- ad una trasformazione patrimoniale, cioè a uno smobilizzo, che in tanto appare ammissibile in quanto per l'appunto destinato a trasformarsi in un reinvestimento più o meno specificamente individuato;
- all'esistenza di una disponibilità realizzatasi

(1) E' comunque da tener presente che il mutuo di scopo non è necessariamente finalizzato ad una spesa di investimento. Lo è solo normalmente. Si consideri al riguardo l'art. 12 del D.L. n. 55 del 1983 che autorizza gli enti proprietari ad assumere mutui per ripianare perdite di gestione delle aziende speciali degli acquedotti e delle centrali del latte.

per effetto di economie di gestione; questo è il caso in cui l'investimento è apparentemente sprovvisto di copertura, salvo che si sia provveduto alla formale deliberazione di applicazione dell'avanzo di amministrazione (2).

Tornando al displuvio tra consumo ed investimento, è da evidenziare altresì che le spese di funzionamento sono prevalentemente ricorrenti, si riproducono cioè periodicamente; quelle di investimento invece sono episodiche, hanno cioè una proiezione temporale determinata o quanto meno determinabile, nel senso cioè che costituiscono l'esecuzione di uno specifico piano e l'utilizzazione di un ben individuato finanziamento (3).

(2) La legge circonda l'applicazione dell'avanzo di amministrazione di particolare cautela. Pertanto, anche se l'anno si chiude con un avanzo di amministrazione, l'esistenza di spese per investimento senza immediata correlazione con una specifica entrata deve essere riguardata con sospetto. Deve però ammettersi che sul piano pratico la questione può ridursi al caso dell' "impegno improprio" cioè non di una vera spesa bensì di un mero enunciato programmatico, avente un riscontro politico e non già gestionale.

(3) In termini finanziari l'investimento si identifica quindi con l'impiego del finanziamento e non già con il perfezionamento funzionale dell'opera.

Precisando quanto già detto, è da sottolineare che possono annoverarsi anche tra le spese di funzionamento taluni casi di spese episodiche, cosiddette "una tantum"; trattasi di impieghi che hanno quindi un punto di contatto con gli investimenti e che con questi possono confondersi quando l'oggetto dell'acquisto è di natura tale da renderne dubbia la classificazione sotto la categoria dei beni di consumo durevoli invece che sotto quella dei beni strumentali.

In tema di incertezza di confine, conviene fare accenno anche alle manutenzioni, che devono annoverarsi tra le spese di consumo, in quanto destinate a far fronte, per l'appunto, al normale logorio dei beni strumentali; salvo, ovviamente, che non trattasi di interventi del tutto straordinari che comportano una trasformazione del bene nella sua attitudine funzionale.

Sin qui la nozione di investimento dell'ente locale si è venuta delineando, per così dire, in negativo, attraverso le caratteristiche che lo distinguono dalle spese di funzionamento. E ciò in considerazione di una difficoltà: la definizione dell'investimento quale spesa intesa al potenziamento della capacità produttiva, non appare idonea a ricomprendere l'intera gamma degli investimenti degli enti locali, la cui "produzione" non si sostanzia solo di beni e servizi offerti alla collettività, bensì anche di "promozioni" di "incentivazioni"

tese ad attivare e potenziare in altri soggetti una qualche capacità produttiva.

E' questa una realtà che, quale sia la valutazione che di essa debba farsi anche sotto il profilo dei limiti all'impiego delle "promozioni", evidenzia come possa dirsi che gli enti locali investono anche quando operano dei trasferimenti in conto capitale ovvero partecipano a determinate imprese (di solito di natura pubblica). In entrambi i casi non può parlarsi di redditività finanziaria - che, come si è detto, esula peraltro dal concetto di investimento - come è ovvio nel caso del trasferimento, che si atteggia come una vera e propria donazione (non disinteressata, però); come accade anche di norma nel caso delle partecipazioni azionarie e dei conferimenti di capitale in genere, in cui l'eventuale utile è del tutto trascurabile nella pratica ed è, per così dire, istituzionalmente ininfluenza ed accidentale, in quanto sembra naturale che le partecipazioni degli enti siano ammesse per il perseguimento di finalità produttive, latamente intese, ma non per fini di lucro (4).

L'ente locale quindi si atteggia in taluni casi

(4) Nell'ipotesi di trasferimenti, conferimenti e partecipazioni la valenza di investimento si attenua sino a scomparire, quando non sussiste una qualche libera scelta effettuata a monte dall'ente. In altri termini sembra da escludere la sostanza dell'investimento, ovviamente solo con riferimento all'ente considerato, quando questo è soltanto mezzo tramite tecnico tra un preconstituito finanziamento ed un destinatario individuato da altri.

come un investitore "altruista": ma è solo l'apparenza, in quanto si tratta sempre del benessere della collettività, della promozione sociale ed economica della stessa, e quindi si tratta pur sempre del perseguimento di un interesse "produttivo" dell'ente stesso. Interesse produttivo, in quanto interesse proiettato nel futuro; interesse dell'ente, in quanto l'ente si identifica con la collettività portatrice dell'interesse stesso.

A questo punto si può distinguere di massima tra investimenti diretti ed investimenti indiretti: i primi strumentali rispetto alla capacità produttiva dell'ente, i secondi, invece, rispetto a quella di un soggetto diverso dall'ente (5). Ancora: i primi aventi sempre riflesso sul patrimonio dell'ente in quanto consistono in una spesa compensata da un accrescimento patrimoniale; i secondi in taluni casi (trasferimenti) privi di detto effetto compensativo, in altri casi (conferimenti, partecipazioni) produttivi di un incremento patrimoniale, anche se in pratica del tutto formale.

(5) L'alterità soggettiva, rispetto all'ente locale, di cui è fatto cenno nel testo non deve essere intesa in termini rigorosamente giuridici. Pertanto, ricorre l'ipotesi dell'investimento indiretto anche nel caso del trasferimento e del conferimento di cui siano destinatarie le aziende provincializzate e municipalizzate; queste, infatti, ancorchè sprovviste di personalità giuridica, costituiscono punto di riferimento di interessi ben individuati e distinti, in termini sia istituzionali che economico-funzionali, rispetto a quelli di cui è portatore l'ente proprietario.

1.2 Evidenza contabile della gestione degli investimenti. Il bilancio di previsione degli enti locali ed il conto consuntivo che ne riproduce fedelmente la formale struttura sono di natura essenzialmente finanziaria, talchè ne resta limitata notevolmente l'attitudine all'immediatezza e chiarezza dell'informazione sui significati propriamente economici della gestione (6).

Per gli investimenti in particolare può risultare disagevole cogliere la stretta connessione tra la spesa, vale a dire la finalità produttiva perseguita, e l'entrata, cioè le risorse finanziarie che ne costituiscono il necessario presupposto, prima che giuridico, logico ed economico. Manca infatti nell'articolazione per grandi linee (titoli) del bilancio, un comparto specificamente ed esclusivamente dedicato alla gestione degli investimenti. E ciò, presumibilmente, sia per le difficoltà connesse all'esatta definizione dei confini della gestione stessa, sia per motivi d'ordine, per così dire, tradizionale, connessi a radicate terminologie e classificazioni di tipo ragionieristico.

(6) La disciplina del bilancio di previsione e, quindi, anche del conto consuntivo è dettata dal D.P.R. 19.6.1979 n. 421, che peraltro nelle linee generali non si differenzia sostanzialmente dal previgente D.P.R. 8.3.1965 n. 670. La corrispondenza del conto consuntivo è prescritta dall'art. 219 del Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale del 1911.

In effetti risulta privilegiata la enucleazione delle entrate e delle spese per movimento di capitali, e quindi l'ottica dei riflessi patrimoniali della gestione. Ne consegue, di converso, la compressione dell'informativa economica, cioè la impossibilità di rilevare in modo immediato l'entità delle risorse acquisite e gestite a fini produttivi.

Si consideri, per quanto concerne l'entrata, che il vigente modello comprende in un'unica categoria le entrate derivanti da alienazioni di beni patrimoniali (7) e quelle riferibili all'ammortamento dei medesimi (8).

-
- (7) Vere entrate che comportano un'erosione del patrimonio dell'ente - ovviamente in termini sostanziali e non meramente contabili - se non formano oggetto di un immediato reimpiego produttivo.
- (8) Entrata fittizia che trova la sua ragion d'essere nella necessità di bilanciare la corrispondente voce di spesa di parte corrente. Trattasi comunque di posta d'uscita tipica del conto economico, che non dovrebbe trovare posto in un bilancio finanziario. Si consideri anche che al riguardo si riscontrano notevoli discordanze operative da ente ad ente: - vi sono casi in cui manca la corrispondenza tra entrata e spesa; - alcuni enti si limitano ad iscrivere gli ammortamenti solo nel bilancio di previsione, assorbendoli a consuntivo tra le economie e le minori entrate; - altri enti procedono all'impegno ed all'accertamento con conseguente rinvio a residui; - altri ancora registrano anche il pagamento e la riscossione.

Per il resto, l'evidenza per categoria appare sufficiente, in quanto consente di enucleare i trasferimenti di capitale e le accensioni di mutui (9). Comunque la lettura delle entrate può dirsi agevole, atteso che esse vengono per l'appunto esposte in bilancio per categorie (10).

Diversamente per quanto concerne la spesa, perchè i capitoli non vi sono raggruppati per categorie economiche, bensì per settori funzionali, e l'analisi economica, contenuta in apposito allegato, riguarda i soli impegni di competenza, con esclusione quindi dei residui, e la sola cassa (11).

-
- (9) Quanto alle accensioni di mutui è da rimarcare che in un'unica categoria sono esposti sia quelli attivati per finalità di investimento che quelli destinati a far fronte a spese di consumo. L'inconveniente assume rilievo specialmente per i maggiori comuni che sono autorizzati a provvedere con mutuo al ripianamento delle perdite di esercizio delle aziende speciali degli acquedotti e delle centrali del latte (art. 12 del D.L. 55 del 1983).
- (10) Quelle indicate sono ascritte ai titoli IV e V dell'entrata.
- (11) Anche a questo proposito sono da evidenziare incertezze operative, in quanto:
- vi sono enti che analizzano indistintamente impegni di competenza e residui;
- vi sono enti che analizzano i soli pagamenti di competenza.

Risultando interessato un solo titolo (quello delle spese in conto capitale) si tratta di enuclearne le concessioni di prestiti che - a loro volta - sostanzialmente coincidono con le poste di collegamento con il conto corrente aperto presso la Tesoreria provinciale dello Stato e - specialmente per i maggiori comuni - con i conti correnti bancari e con il conto corrente con le aziende municipalizzate.

In disparte le illustrate difficoltà, è possibile dedurre dal conto consuntivo, per quanto concerne la competenza, vale a dire l'attuazione del bilancio di previsione relativo all'anno considerato, il raffronto tra l'entrata e la spesa per investimenti, distinguendo dal lato della prima i proventi delle alienazioni effettuate, i trasferimenti di capitale ricevuti ed i mutui accesi; dal lato della seconda gli investimenti diretti (opere pubbliche, acquisti immobiliari, attrezzature e impianti) e quelli indiretti (trasferimenti di capitale, partecipazioni azionarie e conferimenti). Il raffronto in questione dovrebbe consentire di constatare nella generalità dei casi il pareggio tra entrata e spesa, stante che sembra inammissibile che una entrata per investimento resti anche temporaneamente inutilizzata al fine che le è proprio (ovviamente non in termini di cassa) come pure che una spesa per investimento sia sprovvista di copertura. Con l'avvertenza, peral-

tro, che l'eccesso eventuale di entrata può trovare giustificazione nell'avvenuta accensione di uno o più mutui per finalità di consumo (12) e l'eccesso di spesa nell'esistenza di un risparmio accumulato negli esercizi precedenti grazie alla esuberanza delle entrate correnti rispetto al fabbisogno di funzionamento.

Per la gestione dei residui il raffronto in questione consente di evidenziare la situazione ereditata dagli esercizi precedenti, vale a dire gli investimenti in corso all'inizio dell'anno e la corrispondente disponibilità di finanziamento.

E' evidente che i residui passivi indicano quanto resta da spendere per portare a compimento gli investimenti avviati negli anni precedenti e quelli attivi quanto resta da riscuotere, in aggiunta al già riscosso, per far fronte al compimento stesso. Si intuisce che nella generalità dei casi si riscontra un eccesso dei residui passivi su quelli attivi, perchè - a parte i finanziamenti della Cassa depositi e prestiti che vengono erogati frazionatamente in funzione delle esigenze di pagamento (per così dire, per stati di avanzamento) - le entrate per investimenti si riscuotono su-

(12) V. nota n. 9.

bito e si reimpiegano invece gradatamente nel tempo secondo il ritmo proprio della realizzazione degli investimenti.

Anche perchè - come si è visto - in molti casi l'investimento viene deciso ed avviato proprio in considerazione di una disponibilità di risparmio già accumulato. In definitiva può dirsi che il saldo negativo tra i residui attivi (+) e quelli passivi (-) segnala l'esistenza e l'entità di risorse disponibili per investimenti e tuttora inutilizzate. Esso, quindi, deve trovare di regola corrispondenza in una congrua disponibilità di cassa, la cui mancanza indurrebbe a ritenere che risorse destinate ad investimenti (e quindi anche credito a lungo termine) siano state, almeno temporaneamente, dirottate a coprire spese di consumo (13).

Il raffronto infine delle riscossioni e dei pagamenti, dovrebbe evidenziare un eccesso delle prime in presenza di una competenza in linea con i precedenti esercizi (in presenza cioè di una tendenza a mantenere costante ovvero ad accrescere il livello degli investimenti di anno in anno) ovvero dei secondi, in presenza

(13) Nei riguardi del risultato di amministrazione la gestione degli investimenti deve ritenersi influente, stante la necessaria corrispondenza tra entrata e spesa.

di una competenza recessiva (nel caso cioè di una stasi nell'avvio di nuovi investimenti). E ciò proprio perchè - come si è detto - le riscossioni tendono ad anticipare i pagamenti, talchè la cassa del comparto viene alimentata prevalentemente dalla competenza ed assorbita dalla gestione dei residui.

1.3. Investimenti: dalla programmazione alla realizzazione. Gli investimenti degli enti locali nella generalità dei casi trovano origine in esigenze di miglioramento avvertite dalle popolazioni interessate sin da tempi remoti, e non soddisfatte per carenza di mezzi finanziari. E' frequente, pertanto, il caso dell'impostazione programmatica di un determinato investimento destinata a cadere ovvero a trovare realizzazione solo dopo alcuni anni.

Tutto ciò trova riflesso nei bilanci degli enti, che generalmente presentano un forte abbattimento dei dati di consuntivo, rispetto a quelli di previsione. Ed invero le previsioni vengono formulate con larghezza sia per dare espressione e rispondenza politica alle aspettative della cittadinanza, sia perchè si spera nel reperimento della maggior massa possibile di risorse finanziarie (specialmente: concessioni di mutui). Il consuntivo invece riflette la reale situazione dei finanziamenti acquisiti (sempre inferiori alle necessità) e delle altre entrate realizzate, talchè esso rappresenta (o dovrebbe rappresentare) esclusivamente gli in-

vestimenti approdati, dalla fase della mera programmazione, all'inizio della procedura attuativa e, quindi, avviati alla realizzazione a scadenza più o meno lunga.

Lo scarto tra previsione di entrata ed accertamenti (minori entrate) e quello tra previsione di spesa ed impegni (economie) assumono quindi un particolare significato quando vengono riferiti alla gestione degli investimenti: segnano la quota parte delle infrastrutture ed in genere delle promozioni sociali ed economiche, che formano oggetto di aspettativa attuale ed urgente da parte di una determinata collettività e, tuttavia, restano allo stato di mera aspirazione per carenza di mezzi finanziari.

Naturalmente detto significato appare fortemente condizionato, da una parte, dalla prudenza, si potrebbe dire, dalla serietà con la quale sono state formulate le previsioni e, dall'altra, dalla fondatezza, dalla "veridicità" degli accertamenti e degli impegni.

A quest'ultimo riguardo devesi ricordare che gli impegni presentano già fisiologicamente una sorta di imprecisione temporale, essendo ammessi gli impegni di stanziamento, cioè quelli che presuppongono la sola destinazione di una determinata somma ad un determinato scopo ovvero, il che è lo stesso, riflettono non necessariamente l'assunzione di obblighi giuridici per la realizzazione dell'investimento, bensì soltanto l'avve-

nuta acquisizione - in termini di certezza e non pure di materiale riscossione - del finanziamento (14). In qualche modo ed in qualche misura gli impegni, quindi, anticipano l'effettivo inizio della realizzazione dell'investimento.

Per alcuni impegni può trattarsi quindi soltanto della speculare rispondenza contabile dell'entrata costituita dalla accensione di corrispondenti mutui di scopo. Si perviene così ad un'ulteriore fonte di incertezza, connessa alla difficoltà di individuare il momento in cui il mutuo può ritenersi certo, acquisito (15).

Può accadere, anche per le lungaggini procedurali, che un mutuo ritenuto assentito risulti successivamente inattuabile, con la conseguente necessità di ridimensionare l'accertato-impegnato di un esercizio precedente, di cancellare cioè dei residui attivi e passivi.

In altri termini, bisogna mettere in conto anche

(14) Per l'ultimo comma dell'art. 19 del DPR 421/1979: "Le spese in conto capitale finanziate con l'assunzione di mutui a specifica destinazione si considerano impegnate in corrispondenza e per l'ammontare del mutuo deliberato o del relativo prefinanziamento accertato in entrata".

(15) Dal secondo comma dell'art. 19 del DPR 421/1979 si deduce che possono formare oggetto di accertamento i "mutui deliberati". E' da notare inoltre che l'eccessivo ottimismo circa l'acquisizione del finanziamento può riguardare anche l'avanzo di amministrazione applicato, che può risultare alla lunga non "realizzato".

che i residui della gestione degli investimenti possono essere in qualche misura ipertrofici per la presenza di residui "impropri" e quindi che il loro significato gestionale può risultarne enfatizzato. Così alla cennata imprecisione temporale del dato contabile può aggiungersi una imprecisione mensurale.

A questo punto si impone una considerazione in tema di cancellazione dei residui della gestione in parola, intesa a sottolinearne il significato di sintomo negativo. Dovrebbe trattarsi di fenomeno del tutto eccezionale, in quanto connesso all'esigenza di eliminare residui "impropri" cioè residui a loro volta extra ordinem. Dovrebbe riscontrarsi inoltre il parallelismo tra entrata e spesa, la cancellazione, cioè, dovrebbe concernere contemporaneamente ed in egual misura residui attivi e residui passivi. La cancellazione che investe soltanto il lato attivo ingenera evidentemente il dubbio del permanere di impegni sprovvisti di copertura e, quindi, il sospetto di una sorta di forzatura dei tempi degli investimenti affidata alla speranza di disponibilità di cassa ed, in ultima analisi, al ricorso al credito a breve. La cancellazione che si limiti al lato passivo, fuori della ipotesi dell'eliminazione di impegni sprovvisti fin dall'inizio di copertura (ad esempio per un'azzardata applicazione di avanzo di amministrazione), ingenera a sua volta il sospetto che si

sia dato luogo ad uno smobilizzo di finanziamenti a lungo termine o comunque di entrate utilizzabili per natura solo a fini produttivi, inteso a favorirne l'utilizzazione per esigenze di consumo, consolidandone l'avvenuto impiego in termini di cassa.

Tutto quanto sin qui esposto induce a riconoscere la maggiore significatività in termini quantitativi e temporali ai dati del consuntivo di cassa, specialmente per quanto attiene alla spesa. Essi indicano quanto in realtà è stato utilizzato a fini produttivi, consentendo di individuare le realizzazioni effettuate in attuazione di programmi avviati in anni precedenti a quello considerato (pagamenti in conto residui) e gli impieghi di finanziamenti acquisiti nell'anno stesso (pagamenti in conto competenza). I dati del consuntivo di cassa consentono anche di cogliere il fenomeno dell'accumulo di risorse a fini di investimento, di evidenziare in altri termini la capacità di spesa. Va da sè, infatti, che i pagamenti in conto residui dovrebbero soverchiare le omologhe riscossioni e che la cassa della competenza dovrebbe presentare un saldo ampiamente attivo, costituente nel suo rapporto con le riscossioni di competenza il tasso di accumulo riferibile all'anno considerato.

1.4 Considerazioni conclusive. Le considerazioni svolte nei precedenti paragrafi sono ispirate all'intento

di individuare una sorta di fisiologia - dalle linee essenziali e semplificate - che possa servire da guida nella lettura dei dati riferibili a gruppi di enti o a singoli enti particolarmente significativi. Esse muovono, più che dal dato strettamente normativo, dalla concreta realtà quotidiana, per così dire dal diritto vivente nella difficile e complessa prassi amministrativa propria delle autonomie locali.

La realtà, con le sue molteplici sottigliezze e la sua incalzante creatività, mal si adatta agli schematismi ed alle semplificazioni, i quali, tuttavia, costituiscono un necessario strumento di approccio e comprensione per la migliore e, quindi, più prudente e proficua utilizzazione dei dati raccolti.

Le puntualizzazioni dei paragrafi precedenti, anche quando non espressamente richiamate, vanno quindi tenute presenti nella lettura dei risultati delle rilevazioni ed esami effettuati, cui è dedicata la trattazione che segue. Rilevazioni ed esami che, a loro volta, vogliono essere soltanto l'inizio di una sistematica esplorazione del delicato e, per molti versi, poco conosciuto campo degli investimenti locali.

2. Investimenti degli enti locali: rilevazioni.

2.1 Dati relativi a tutti gli enti. I dati di consuntivo concernenti gli investimenti presentano, pur con le riserve formulate in precedenza, una valenza informativa che trascende di gran lunga quella propria dei bilanci di previsione e delle elaborazioni che se ne traggano. Gli stanziamenti di risorse effettivamente operati ed i relativi impieghi concretamente avviati permettono ovviamente di formulare un apprezzamento molto vicino alla realtà dei miglioramenti economici e sociali, dell'aumento del livello civile delle collettività locali e quindi del complesso della collettività nazionale. Trattasi - è appena il caso di precisare - di dati che non danno ragione dei risultati effettivamente conseguiti, cioè prescindono dalla "bontà" delle scelte operate, della loro sincronizzazione con le attuali esigenze, della loro immediata proficuità in termini di utilizzazione diretta da parte della collettività ovvero in termini di gestibilità da parte degli enti stessi. In altri termini non sono da escludere casi di investimenti "sbagliati", perchè tardivi o avveniristici, perchè incompleti o gestibili soltanto ad altissimo costo, perchè - in una parola - inutili almeno in termini di stretta attualità.

Nondimeno il dato finanziario degli investimenti

effettuati riveste un'importanza fuori discussione, costituendo il punto di partenza necessario per ogni più affinata indagine che tenga conto dei costi affrontati e dei benefici conseguiti. E ciò soprattutto con riferimento alla globalità del fenomeno, cioè alla capacità di risparmio e di investimento (sottrazione di risorse al consumo per indirizzarle a fini produttivi) che l'intera collettività nazionale manifesta nella particolare, ma rilevantissima, sua articolazione nelle autonomie locali.

In questa ottica è stato dato avvio ad una rilevazione globale, investente cioè potenzialmente la totalità degli enti che formano oggetto dell'esame referente della Corte dei conti (16).

L'indagine si ispira all'intento fondamentale di procedere all'aggregazione dei dati per classi il più possibile omogenee, di guisa che il dato medio ricavato per ciascuna di esse possa servire da parametro, da modello - per così dire - ideale e possa inoltre consentire l'estrapolazione più attendibile, laddove la incompletezza dei dati raccolti imponga di colmare dei vuoti con congetture.

I comuni, pertanto, sono stati raggruppati secondo

(16) I 1.230 comuni aventi popolazione superiore ad 8.000 abitanti e 92 province (tutte, escluse quelle di Trento e Bolzano).

le due grandi aree geografiche del centro-nord e del mezzogiorno, alla stregua, ovviamente, della demarcazione posta dalla legge ai fini del superamento dello storico divario tra nord e sud (17).

In ognuna delle due aree, poi, i comuni sono stati ordinati in sette classi demografiche, secondo lo schema consueto (18).

Le province, infine, sono state suddivise in quattro classi, in ragione della consistenza demografica e della struttura orografica, secondo la distinzione di recente introdotta dal legislatore (19).

Si sono così individuati 18 livelli aggregativi (14 per i comuni e 4 per le province) cui corrispondono altret-

(17) I territori del Mezzogiorno sono individuati dall'art. 1 del t.u. approvato con DPR 6 marzo 1978 n. 218.

(18) Schema ripreso dall'art. 5, lettera -d, del DL.55/83.

(19) Art. 5, lettera - e, del DL.55/83.
Alla stregua dell'individuazione effettuata dal Ministero dell'Interno, le province si ripartiscono tra le quattro classi come segue:
- province con popolazione uguale o superiore a 400.000 abitanti e con territorio montano superiore al 30%: Cuneo, Novara, Torino, Bergamo, Brescia, Como, Varese, Vicenza, Udine, Genova, Modena, Parma, Reggio Emilia, Perugia, Ancona, Frosinone, Avellino, Potenza, Cosenza, Reggio Calabria, Messina, Palermo;
- province con popolazione uguale o superiore a 400.000 abitanti e con territorio montano inferiore al 30%: Alessandria, Milano, Padova, Treviso, Venezia, Taranto, Bologna, Forlì, Firenze, Latina, Roma, Caserta, Pavia, Napoli, Salerno, Bari, Foggia, Lecce, Verona, Catanzaro, Agrigento, Catania, Trapani, Sassari, Cagliari;

tanti dati medi, mano a mano perfezionabili con il progredire delle rilevazioni stesse.

Allo stato i dati aggregati concernono da un lato la competenza 1983 (accertamenti, riscossioni, impegni e pagamenti) e dall'altro le erogazioni di cassa effettuate nell'anno medesimo, sia in conto residui che in conto competenza.

I dati della competenza 1983 costituiscono la verifica della relativa previsione: consentono, cioè, di riscontrare la distanza che separa le stime e valutazioni, operate sulla scorta delle previsioni, dalle attuazioni resesi in concreto possibili. Pur considerata la relativa "imprecisione" della competenza - di cui si è fatto cenno nella premessa - deve riconoscersi ai dati di consuntivo che la concernono un'elevata significatività, segnando essi in definitiva il momento, per così dire, di alimentazione del processo di investimento. Essi consentono, inoltre, di apprezzare in qualche modo la "velocità" di realizzazione, attraverso l'indi-

-
- province con meno di 400.000 abitanti con territorio montano superiore al 30%: Vercelli, Sondrio, Belluno, Pordenone, Imperia, La Spezia, Savona, Piacenza, Arezzo, Lucca, Massa Carrara, Pistoia, Macerata, Pesaro, Rieti, L'Aquila, Pescara, Teramo, Campobasso, Isernia, Benevento, Nuoro;
 - province con meno di 400.000 abitanti con territorio montano inferiore al 30%: Asti, Cremona, Mantova, Rovigo, Gorizia, Trieste, Ferrara, Ravenna, Grosseto, Livorno, Pisa, Siena, Terni, Ascoli Piceno, Viterbo, Chieti, Brindisi, Matera, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa, Oristano.

viduazione della misura in cui gli accertamenti di entrata si sono tramutati in riscossioni e gli impegni di spesa in pagamenti (è da ricordare che trattasi di riscossioni e pagamenti che concernono esclusivamente la gestione di competenza).

Gli accertamenti e le riscossioni sono analizzati in ragione della fonte e natura come segue:

- alienazioni di beni patrimoniali (al netto degli ammortamenti)
- trasferimenti di capitale (al netto dei proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni urbanistiche)
- proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni urbanistiche
- accensioni di mutui.

Analogamente, gli impegni ed i pagamenti sono distinti secondo l'analisi economica delle utilizzazioni:

- beni ed opere immobiliari
- beni mobili, macchine ed attrezzature
- trasferimenti di capitale
- partecipazioni e conferimenti.

Il prospetto che segue fornisce anzitutto l'ordine di grandezza generale della gestione di competenza 1983 degli investimenti degli enti locali assoggettati all'esame referente della Corte dei conti; i dati complessivi di ogni classe, e quindi il relativo totale, costituiscono una stima, effettuata sulla base del dato medio individuato, suscettibile di affinamento mano a mano che vengano acquisiti ulteriori dati:

PROSPETTO N. 1
**DATI GLOBALI RELATIVI AGLI INVESTIMENTI
 DEGLI ENTI LOCALI**

COMPIENZA '83

CLASSE	DATI RILEVATI (IN MILIONI DI LIRE)				DATI STIMATI (IN MILIONI DI LIRE)				ACCERTAM. ¹⁰	RISCHIOSONI	IMPEGNI	PAGAMENTI	POPOLAZIONE COMPLESSIVA DEGLI ENTI DELLA CLASSE (IN MILAIA)	ACCERTAM. ¹⁰	RISCHIOSONI	IMPEGNI	PAGAMENTI	%	%
	1	2	3	4	5	6	7	8											
> 500.000.000	2.664	135.769	20.508	130.359	42.961	16.089	253.988	38.969	284.523	27.991	45.111	5,94							
> 400.000.000	1.359	190.181	31.244	158.937	46.944	27.016	360.626	66.181	433.743	51.630	48,36	10,87							
> 300.000.000	1.733	85.271	13.105	72.166	8.749	5.784	146.775	23.931	151.033	16.411	20,02	10,87							
> 200.000.000	4.394	856.44	11.822	837.618	3.510	6.632	123.999	13.951	139.023	12.164	13,81	9,03							
> 100.000.000	28.713	4.768.835	80.649	4.341.518	44.461	55.871	898.238	153.032	1.040.632	108.016	46,31	40,23							
TOTALE	5208	11.853.718	438.137	11.906.288	231.986	6.325	22.541.299	532.108	23.345.144	2.814.742	23,84	14,19							
XI	7.047	4.063.336	453.094	4.146.335	114.876	1.112	6.831.305	259.105	204.696	184.422	31,68	21,99							
X	4.414	3.914.667	171.717	4.041.386	33.386	3.252	8.656.163	1.114.244	834.436	73.858	41,74	6,26							
IX	4.099	2.244.426	54.219	2.224.446	27.028	2.012	4.414.016	406.599	4.025.130	37.593	20,17	11,91							
VIII	2.727	1.460.881	459.921	1.441.429	39.103	5.489	1.038.803	361.089	1.025.130	1.83.835	16,36	13,93							
VII	2.027	422.736	121.221	419.465	62.267	3.342	613.668	209.162	340.316	141.401	9,09	15,09							
VI	524	96.394	36.277	87.127	11.939	1.343	244.289	91.424	259.995	35.627	37,62	13,20							
V	13.741	3.855.886	1.046.310	3.855.306	56.199	23.595	6.223.303	1.331.561	6.423.234	938.482	27,14	16,39							
TOTALE	31	100.481	21.148	121.342	13.459	1.012	161.152	38.729	185.250	28.001	4,08	16,74							
XI	139	64.387	32.263	82.001	2.238	1.645	252.546	122.246	318.648	8.724	90,39	2,73							
X	492	58.829	12.741	12.822	7.883	1.513	202.845	45.835	444.803	2.6.884	21,60	6,05							
IX	785	1.381.650	33.706	1.466.286	26.900	5.110	905.539	220.699	1.031.625	166.985	20,39	16,13							
VIII	556	1.001.710	32.645	982.888	25.351	4.219	735.069	251.237	759.159	115.807	21,44	25,39							
VII	225	181.460	6.948	144.258	2.650	316	141.431	26.709	102.182	18.992	23,78	18,99							
VI	2.882	4.841.397	410.200	6.147.777	82.381	16.357	2.640.580	769.031	3.307.956	408.123	21,12	13,27							
V	16.314	4.333.283	1.186.510	4.541.509	643.520	39.892	8.867.883	2.500.532	9.751.250	1.386.605	23,36	14,26							
TOTALE COMUNI	46.314	11.853.718	438.137	11.906.288	231.986	6.325	22.541.299	532.108	23.345.144	2.814.742	23,84	14,19							

Dal prospetto in questione emerge che la dimensione finanziaria della complessiva gestione degli investimenti degli enti locali, in termini di competenza 1983, può essere stimata in circa 9.766 miliardi in entrata e 10.792 miliardi in uscita, intendendosi che al divario sopperisce l'utilizzazione di risparmio accumulato negli anni precedenti per circa 1.026 miliardi.

In termini di accertamenti ed impegni realizzati, il fenomeno appare nettamente ridimensionato e trasformato in produttore di liquidità: infatti, a complessive riscossioni per circa 2.654 miliardi corrispondono pagamenti per soli 1.495 miliardi.

I suesposti importi si ripartiscono come segue tra le province ed i comuni:

	ACCERTAMEN.	IMPEGNI	RISCOSS.NI	PAGAM.
Province	898 (9%)	1041 (9%)	153 (6%)	108 (7%)
Comuni Centro/ Nord	6227 (64%)	6423 (60%)	1732 (65%)	939 (63%)
Comuni Mezzog.	2641 (27%)	3328 (31%)	769 (29%)	448 (30%)
TOTALE	9766(100%)	10792(100%)	2654(100%)	1495(100%)

La ripartizione tra le province è la seguente, in percentuale:

PROVINCE	Popolaz.	Accert.	Imp.	Riscoss.	Pagam.
sup.400.000 ab.					
sup.30% montani	29%	29%	27%	25%	26%
sup.400.000 ab.					
inf.30% montani	49%	40%	46%	43%	48%
inf.400.000 ab.					
sup.30% montani	10%	17%	14%	20%	15%
inf.400.000 ab.					
inf.30% montani	12%	14%	13%	12%	11%
<hr/>					
TOTALE	55.571	898	1.041	153	108
	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

(Migliaia di abitanti e miliardi di lire)

Se ne deduce che la ripartizione delle risorse e degli investimenti tende ad essere proporzionata alla popolazione, stante la notevole concordanza tra le percentuali sopra esposte per ciascuna categoria di province.

La ripartizione tra i comuni del centro-nord e quelli del mezzogiorno effettuata con il medesimo criterio presenta i dati qui appresso esposti:

	POPOLAZ.	ACCERT.	IMPEGN.	RISCOSS.	PAGAM
Comuni					
Centro/					
Nord.	59%	70%	66%	69%	68%
Comuni					
Mezzogiorno	41%	30%	34%	31%	32%
TOTALE	39.892	8.868	9.751	2.501	1.387
	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

(migliaia di abitanti e miliardi di lire)

Se ne ricava che i comuni del Mezzogiorno non investono più di quelli del resto d'Italia, anzi essi investono in una misura che è sensibilmente inferiore a quella che corrisponderebbe ad una commisurazione proporzionata alla popolazione. In altri termini, il divario nord-sud tende ad accentuarsi invece che a ridursi, talchè può inferirsene che esistono fattori, per così dire "locali" - in ordine ai quali occorrerebbe approfonditamente indagare -, tali da neutralizzare le

riserve e gli incentivi approntati dal legislatore al fine del superamento di quello stesso divario.

Quanto all'equilibrio tra entrata ed uscita, è anzitutto da sottolineare la costante rappresentata dall'eccesso delle riscossioni sui pagamenti, tanto più significativa se si considera che, per quasi tutti i livelli di aggregazione, gli impegni superano gli accertamenti. Ne deriva la radicata impressione che la gestione di competenza degli investimenti è fortemente produttrice di liquidità e che tale produzione nel 1983 è stata dell'ordine dei 1.159 miliardi di lire.

Complessivamente gli accertamenti risultano riscossi al 27% (con minimi del 14% e massimi del 50%), gli impegni, invece, si sono tramutati in pagamenti soltanto per il 14% (con minimi del 3% e massimi del 28%). La velocità di acquisizione delle entrate ne emerge come alquanto limitata; ma ancora più insoddisfacente appare la capacità di dare pronto avvio ai progettati investimenti.

Al saldo negativo tra accertamenti ed impegni, pari a complessivi 1.026 miliardi, si è già fatto cenno; qui giova evidenziare come esso si ripartisce:

Province	143	(14%)
Comuni del Centro-Nord	196	(19%)
Comuni del Mezzogiorno	<u>687</u>	(67%)
Totale	1.026	(100%)

Il notevole apporto, al saldo negativo, dei comuni del Mezzogiorno resta allo stato senza una meditata spiegazione: va da sè che il punto dovrà formare oggetto in avvenire di una più approfondita indagine volta a verificarne la consistenza e le cause.

Il prospetto che segue fornisce, poi, l'indicazione del peso percentuale delle singole categorie di entrata e di spesa, in termini di accertamenti e di impegni.

COMPETENZA '83

INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI

CLASSE	INCIDENZA PERCENTUALE DELLE CATEGORIE DI ENTRATA E SPESA IN TERMINI DI ACCERTAMENTI ED IMPEGNI								
	ENTRATA				SPESA				
	ALIANZINE DI BENI PATR. AL NETTO DEGLI AMMORTAMENTI	TRASFERIM. DI CAPITALE AL NETTO DEI PRODOTTI DELLE OPERAZIONI FINANZIARIE	PROVENTI DELLE CONCESSIONI EDILIZIE E DELLE CONCESSIONI URBANISTICHE	ACCENSIONI DI MUTUI	BENI ED OPERE IMMOBILIARI	BENI MOBILI MACCHINE ED ATTREZZATURE	TRASFERIM. DI CAPITALE	IMPEGNI E CONFERIMENTI	
	1	2	3	4	5	6	7	8	
PROVINCE	> 400000 ABIT. > 30% MOBILITAZIONE	0,26	8,04	—	94,70	94,31	2,26	2,81	0,62
	> 400000 ABIT. < 30% MOBILITAZIONE	0,72	4,28	—	95,00	89,64	1,15	8,04	1,17
	< 400000 ABIT. > 30% MOBILITAZIONE	—	14,66	—	85,34	83,51	1,23	15,00	0,26
	< 400000 ABIT. < 30% MOBILITAZIONE	—	12,35	—	87,65	92,72	3,38	3,47	0,43
	TOTALE	0,33	8,66	—	91,01	90,50	1,93	6,88	0,69
COMUNI DEL CENTRO-NORD	XI	—	10,36	2,24	86,80	78,16	2,23	1,30	17,65
	X	0,56	27,84	1,81	69,79	96,95	2,94	—	0,11
	IX	4,58	20,17	7,20	68,05	90,11	1,83	0,98	7,08
	VIII	6,53	7,27	5,15	81,05	95,15	2,07	0,75	2,03
	VII	9,28	11,18	17,14	62,40	93,28	2,90	2,21	1,61
	VI	10,78	15,01	15,16	59,05	93,67	5,10	1,17	0,06
	V	9,57	19,10	15,20	56,13	87,73	2,95	8,33	0,99
TOTALE	3,43	14,13	6,39	76,05	85,98	2,68	1,63	9,71	
COMUNI DEL MEZZOGIORNO	XI	—	—	—	—	—	—	—	—
	X	—	12,69	1,98	85,33	94,52	4,51	—	0,97
	IX	1,06	25,16	3,20	70,58	83,16	16,76	—	0,08
	VIII	0,39	56,40	5,03	38,18	95,36	1,62	2,87	0,15
	VII	1,35	24,55	7,77	66,33	93,58	2,79	1,58	2,05
	VI	3,91	28,09	7,08	60,92	84,85	1,76	13,39	—
	V	3,52	32,30	6,46	57,72	92,18	2,10	5,72	—
TOTALE	1,53	27,08	5,42	65,97	91,31	4,57	3,32	0,80	
TOTALE COMUNI	3,22	15,57	6,28	74,93	86,70	2,94	1,86	8,50	

I dati esposti confermano che la principale fonte di finanziamento è costituita dall'accensione di mutui e che le risorse vengono utilizzate nella quasi totalità nella realizzazione di beni ed opere immobiliari, vale a dire nella realizzazione di opere pubbliche.

Ne deriva che assume rilievo un particolare profilo degli enti locali, quello della "stazione appaltante" che opera essenzialmente quale filtro politico nei riguardi delle istanze della collettività locale, quale struttura burocratica nell'attività di reperimento dei mutui e di perfezionamento dei relativi procedimenti amministrativi, ed, infine, quale centro individuatore dei privati appaltatori destinati a realizzare le opere (generalmente, preve congrue anticipazioni).

Gli illustrati momenti, cui può essere ricondotta in buona sostanza la quasi totalità dell'attività gestoria dei comuni e delle province in materia di investimenti, segnano altresì i punti, per così dire, nevralgici ai quali possono ricondursi ritardi, disfunzioni nonché devianze di ben più accentuata gravità.

E' un punto di evidente delicatezza, meritevole di meditato riesame specie in vista di una più incisiva presenza della regione, che appare l'istanza più idonea a conciliare l'autonomia degli enti con le sempre più avvertite esigenze di funzionalità e garanzia.

L'aggregazione dei dati di cassa concerne il totale dei pagamenti effettuati nel 1983, sia in conto competenza che in conto residui, per beni ed opere immobiliari, ripartiti secondo i vari settori d'intervento (analisi funzionale). Per quanto già esposto, l'indagine è da ritenere significativa, ancorchè limitata ad una sola categoria, in quanto la realizzazione di opere assorbe sostanzialmente la totalità degli investimenti.

Il prospetto che segue fornisce per ogni classe di enti il totale rilevato dei pagamenti, e l'incidenza percentuale di ogni sezione.

INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI - CASSA '83-
PAGAMENTI IN CONTO COMPETENZA ED IN CONTO RESIDUI EFFETTUATI PER BENI ED OPERE IMMOBILIARI

CLASSE	MILIONI	INCIDENZA PERCENTUALE DELLE SEZIONI									
	TOTALE RILEVATO	AMM. N. GENERALE	GIUSTIZIA	INCUBAZIONE PUBBLICA	ISTRUZIONE E CULTURA	ABITAZIONI	CAMPO SOCIALE	TREASORI E COMUNIC.	CAMPO ECONOM.	ONERI NON RIPARTIBILI	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
PROVINCE	>400000 ABIT. >30% IMMOBILIARI	100330	5,80	/	/	31,85	4,15	/	54,83	2,69	0,68
	<400000 ABIT. >30% IMMOBILIARI	150680	7,38	/	/	43,72	3,33	/	45,13	0,39	0,05
	<400000 ABIT. >30% IMMOBILIARI	69666	3,30	/	/	25,82	0,55	/	68,21	1,33	0,79
	<400000 ABIT. <30% IMMOBILIARI	72877	4,25	/	/	29,14	1,44	/	59,97	1,54	3,67
TOTALE	393553	5,67	/	/	34,82	2,70	/	54,44	1,36	2,04	
COMUNI DEL CENTRO-NORD	XI	541771	9,04	0,28	0,05	12,13	6,69	20,96	40,46	0,39	—
	X	188996	9,50	0,58	14,86	26,76	28,96	13,15	—	13,05	0,16
	IX	41579	7,82	0,06	—	8,14	19,13	31,83	14,59	8,94	9,49
	VIII	110199	5,27	4,41	0,09	14,31	7,04	44,01	15,42	6,98	2,47
	VII	373509	6,04	2,84	1,13	13,93	9,41	37,35	12,59	3,93	12,78
	VI	277583	5,68	1,03	0,23	14	8,20	39,99	14,83	4,89	11,15
	V	78391	5,13	1,22	—	14,38	7,20	42,41	14,69	5,44	9,53
	TOTALE	1612028	6,52	1,36	0,32	13,34	13,67	31,87	22,76	4,38	5,78
COMUNI DEL MEZZOGIORNO	XI	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	X	50605	0,45	—	—	2,48	22,75	23,97	48,18	2,17	—
	IX	18700	1,01	9,47	—	17,06	20,71	21,05	25,39	3,71	1,60
	VIII	26920	16,01	15,09	—	9,84	15,51	23,36	12,12	1,87	6,20
	VII	56058	6,72	1,52	0,01	14,27	9,94	25,22	25,17	9,83	7,32
	VI	59000	8,05	4,60	0,12	11,04	3,74	27,43	30,09	5,70	9,23
	V	7315	3,31	—	—	16,66	4,22	27,71	39,25	1,13	7,71
TOTALE	218598	6,18	4,30	0,03	10,45	12,66	25,02	30,71	5,12	5,53	
TOTALE COMUNI	1830626	6,48	1,71	0,29	13	13,54	31,05	23,71	4,47	5,75	

I dati suesposti sono di immediata lettura e consentono di individuare nell'istruzione e cultura (35%) e nei trasporti e comunicazioni (54%) i campi di azione tipicamente propri delle province, per quanto attiene agli investimenti. I dati percentuali relativi alle quattro classi di province sono al riguardo assai vicini tra loro, talchè può definirsi l'indicata vocazione come del tutto generalizzata.

Per quanto concerne i comuni, il prospetto mostra una notevole omogeneità tra centro-nord e mezzogiorno anche se nel primo comparto il maggior peso spetta agli interventi nel campo sociale (32%) mentre nel secondo a quelli nei trasporti e comunicazioni (31%); gli stessi settori figurano di peso immediatamente inferiore ovviamente in senso inverso (trasporti e comunicazioni: 23%); (campo sociale: 25%). Per i restanti campi d'intervento che presentano rilievo finanziario è da rimarcare la vicinanza dei dati:

	AMM.NE GENERALE	ISTRUZ. E CULTURA	ABITAZIONI
CENTRO-NORD	7%	13%	14%
MEZZOGIORNO	6%	11%	13%

2.2 Dati relativi ai conti assoggettati a esame speciale. Gli enti ritenuti meritevoli di particolare esame, ai sensi della previsione normativa di cui al 4° comma dell'art. 13 del D.L. n. 786 del 1981 come modificato dalla legge di conversione n. 51 del 1982, costituiscono un campione ristretto e purtuttavia particolarmente significativo, proprio per i presupposti che ne hanno condizionato l'individuazione.

Gli elementi allo stato desunti dai conti relativi, pur non essendo suscettibili di fornire medie utilizzabili con sufficiente sicurezza, risultano di notevole interesse in ragione della angolazione scelta nella selezione e nel coordinamento degli elementi stessi.

Trattasi di dati che, ancorchè propri del consuntivo 1983, offrono possibilità di utile raccordo con gli anni precedenti e con il successivo 1984: essi, infatti, concernono anzitutto la situazione iniziale (residui stanziati) la verifica della stessa in corso d'anno (residui riaccertati), l'evoluzione subita (riscossioni e pagamenti in corso d'anno) ed infine la situazione finale che indica quanto di inattuato resta, dei programmi del 1982 ed anni precedenti, alla fine del 1983. Essi concernono anche la vicenda parallela dell'attuazione del bilancio di previsione del 1983 (competenza), muovendo proprio dalla previsione stessa per verificarne il ridimensionamento (accertamenti ed impegni) ed il successivo concretarsi operativo (ri-

scossioni e pagamenti). Questa seconda linea, convergendo con la prima, consente infine di cogliere la situazione "a nuovo" a fine 1983, cioè il raffronto tra la eredità ricevuta dal passato e quella consegnata al 1984 ed anni successivi (totale dei residui riportati da residui e da competenza).

In disparte i dati assoluti, per quanto detto circa la loro inutilizzabilità a fini di media, vanno evidenziate le relazioni percentuali esistenti tra le consistenze finanziarie omologhe, ai vari momenti suindicati:

- a - incidenza della verifica sui residui stanziati (residui riaccertati in % dei residui stanziati);
- b - incidenza dell'attuazione sui residui verificati (riscossioni o pagamenti in % dei residui riaccertati);
- c - incidenza del ridimensionamento della previsione 1983 (accertamenti o impegni in % della previsione);
- d - incidenza dell'attuazione immediata della previsione ridimensionata (riscossioni o pagamenti in % degli accertamenti o impegni);
- e - la situazione finale commisurata a quella iniziale (totale dei residui riportati al 1984 in % di quelli stanziati come provenienti dal 1982 ed anni precedenti).

Nella tabella che segue viene indicata, per ciascuno dei cinque raffronti susposti, la percentuale, per così dire, rappresentativa delle province, globalmente considerate, e dei comuni distinti per classi demografiche:

		ENTRATA					SPESA				
Raffronti		a	b	c	d	e	a	b	c	d	e
Province		96	42	54	25	100	95	36	51	16	102
C O M U N I	classe XI	98	43	67	38	116	95	33	77	65	114
	classe X	99	39	61	30	134	99	31	66	25	136
	classe IX	97	44	61	30	121	97	35	60	20	128
	classe VIII	97	43	55	32	114	97	40	60	23	109
	classe VII	91	42	51	37	97	90	37	48	19	112
	classe VI	98	47	61	32	147	97	45	63	21	131
	classe V	100	45	77	27	131	99	45	78	19	126

Si tratta di dati percentuali che per la ristrettezza del campione vanno intesi come meramente indicativi del valore vicino al quale è probabile si collochi quello corrispondente calcolato con riferimento ad un qualsivoglia ente della medesima categoria o classe, casualmente prescelto.

Allo stato, quindi, più che la percentuale singola a sè considerata, conta il quadro d'insieme, tanto più che a limitare il valore di media delle percentuali suesposte concorre, con l'empiricità del metodo seguito, il fatto che le categorie di enti non sono rappresentate omogeneamente quanto a numero nel gruppo degli enti assoggettati ad esame speciale (20).

Notevole è la concordanza dei dati mostrata dalla lettura verticale del quadro: i dati delle singole colonne si presentano sempre abbastanza ravvicinati nel valore, tranne l'eccezione costituita dall'incidenza dei pagamenti sugli impegni (colonna -d della spesa)

(20) Le province sono 10. Il numero dei comuni per le varie classi è il seguente:

classe	11 [^] :	4
"	10 [^] :	6
"	9 [^] :	26
"	8 [^] :	32
"	7 [^] :	15
"	6 [^] :	13
"	5 [^] :	5

per i comuni della classe 11[^] (21). Il discorso, quindi, può essere riferito, con buona approssimazione, alla totalità degli enti esaminati in modo speciale.

Alla stregua di quanto precede può ritenersi una costante la riconferma pressochè totale dei residui attivi e passivi in sede di riaccertamento: il che equivale a constatare che il fenomeno delle cancellazioni presenta scarso rilievo, e ciò sia con riferimento all'entrata che alla spesa come mostra la quasi perfetta coincidenza dei dati relativi.

Lo smaltimento dei residui è nettamente al di sotto del 50% dei riaccertamenti, con un'accentuazione del distacco per quanto concerne i residui passivi (colonne -b). E ciò sembra confermare come la gestione degli investimenti tenda a conservare a lungo, dalla fine di ciascun anno, una qualche maggiore velocità di riscossione rispetto all'impiego dei mezzi finanziari raccolti.

Ancora in tema di residui è da evidenziare come, a fine anno, la situazione, tenuto conto dei riporti della gestione di competenza, è da ritenere, sistematicamente e quanto meno, confermata in termini di valore

(21) Trattasi di soli 4 comuni con caratteristiche nettamente differenziate (Torino, Milano, Genova, Roma).

reale, rispetto a quella iniziale (colonne -e). Sembra palmare che la gestione degli investimenti tende, nel complesso come per singoli enti, ad aumentare il livello finanziario in linea, se non in crescita, rispetto all'inflazione monetaria.

Quanto alla competenza 1983, è da notare anzitutto che gli accertamenti e gli impegni costituiscono, in reciproca concordanza, un ridimensionamento della previsione, e quindi dell'impostazione programmatica, di portata elevata ma, tutto sommato, non eccessiva, se si consideri come sia facile far progetti alla grande in contemplazione, anche, della gratuità più o meno totale del credito (colonne -c). D'altra parte è da ricordare che molteplici fattori concorrono a favorire accertamenti-impegni non rigorosamente correlati a situazioni giuridiche perfettamente definite.

La realizzazione degli accertamenti e degli impegni (colonne -d) sono caratterizzate da valori piuttosto bassi, con una sistematica accentuazione in uscita; il che conferma come i tempi di attuazione degli investimenti siano piuttosto lunghi e come, ancora per la competenza 1983, sussista una qualche capacità di accumulo di risorse finanziarie.

2.3 Dati relativi ai comuni maggiori. La gestione degli investimenti assume particolare rilevanza per i comuni di maggiore consistenza demografica, in quanto attualmente, se da una parte possono ritener-

si largamente superati gli annosi problemi dell'arretratezza del retroterra agricolo e, quindi, dei piccoli centri con vocazione essenzialmente rurale, dall'altra deve constatarsi l'insorgere di nuove, complesse esigenze connesse al fenomeno dell'urbanizzazione e quindi alla funzionalità delle medie e grandi città.

Queste in definitiva presentano problemi contraddistinti da elevata specificità ed in qualche modo emblematici della condizione economica, sociale e di livello civile dell'intera collettività nazionale (22).

E' parso opportuno, pertanto, avviare un esame più approfondito e di più ampio respiro, inteso ad individuare le singole realtà cittadine ed a coordinarle in una visione d'insieme che, per la ristrettezza del campo d'indagine, offra la possibilità di superare la astrattezza del dato finanziario, pervenendo alla concretezza dei problemi esistenti, delle soluzioni avviate, dei risultati conseguiti.

(22) Si consideri che i comuni italiani aventi popolazione pari o superiore a 250.000 abitanti, pur essendo solo 14, in termini demografici rappresentano il 19,5% della popolazione italiana. Ciò alla stregua dei risultati dell'ultimo censimento. In termini reali, ovviamente, il peso delle grandi città è maggiore attesa l'esistenza di una popolazione fluttuante (pendolari, residenti precari, stranieri) di non trascurabile consistenza.

Le difficoltà d'indagine aumentano in relazione soprattutto all'esistenza delle aziende municipalizzate e delle società partecipate, che costituiscono per l'appunto strumenti operativi tipici dei grandi centri. Talchè assumono particolare rilievo gli investimenti definiti indiretti, cioè i trasferimenti e conferimenti, in ordine ai quali risulta arduo verificare l'effettiva destinazione a scopi produttivi. L'esistenza delle aziende induce, inoltre, ulteriori effetti di ipertrofia del conto capitale, in quanto, affiancandosi ai movimenti con la Tesoreria statale, si inseriscono rilevanti movimenti in conto corrente tra l'aziende stesse e gli enti proprietari.

Tutto ciò impone di considerare i dati raccolti e le deduzioni trattene come una prima approssimazione, destinata ad essere meglio precisata con l'estensione anche del campo d'indagine in termini territoriali e temporali (23).

(23) Allo stato l'indagine concerne 11 comuni per complessivi 8.728.194 abitanti (15,43% della popolazione nazionale) (Torino, Milano, Genova, Roma, Venezia, Verona, Trieste, Bologna, Firenze, Bari, Messina). L'analisi economica inoltre è limitata all'entrata e consente la sola enucleazione delle accensioni di mutui. Mancano, dei comuni con popolazione pari o superiore a 250.000 ab. (classi X e XI), quelli di Napoli, Palermo e Catania.

La principale fonte di risorse destinate ad investimenti è - com'è noto - il ricorso al credito a lungo termine, che, per effetto della "bonifica" degli ultimi anni 70, è ritornato ad essere strumento destinato a far fronte esclusivamente ad impieghi produttivi, con esclusione quindi del ripianamento di perdite di esercizio (24).

Il discorso sui mutui travalica ovviamente lo stretto ambito temporale del 1983: esso concerne anzitutto le linee di credito già aperte all'inizio di quell'anno, cioè la somma dei mutui "deliberati" - per usare l'espressione di cui al D.P.R. n. 421 del 1979 (25) - e quindi di sicura utilizzazione. Il dato contabile, concernente i residui attivi stanziati e verificati (riaccertati), mostra nella generalità dei casi una sostanziale conferma delle previsioni iniziali in quelle definitive e di queste nei riaccertamenti. Ciò non consente di escludere con assoluta certezza l'esistenza di residui "impropri", cioè di mutui di probabile ma non sicura acquisizione: tuttavia se ne deduce un quadro di ben radicata impostazione, una sorta di zocco

(24) Non mancano eccezioni come già evidenziato alla nota n. 2. trattasi comunque di casi di rilievo marginale nel quadro generale.

(25) V. nota n. 15.

lo in qualche modo rappresentativo delle risorse creditizie vincolate, al 1° gennaio 1983, all'utilizzazione a lungo termine da parte dei maggiori comuni italiani. Il dato finanziario relativo ammonta a 2.796.061 milioni di lire, che costituiscono la somma dei residui attivi riaccertati dai comuni in questione.

Deve rilevarsi subito che l'indicato ammontare è ben lungi, tuttavia, dal fornire l'ordine di grandezza degli effetti che detta riserva può avere prodotto sul potenziamento funzionale degli enti e sulla economia in generale. Pur trattandosi di "vecchi" mutui le relative riscossioni, ammontanti a 1.157.655 milioni di lire, denunciano una utilizzazione limitata del credito disponibile, e costituiscono, quindi, una prima spia delle difficoltà che gli enti incontrano nella realizzazione degli investimenti. Si consideri al riguardo che i mutui non riscossi sono essenzialmente quelli assentiti dalla Cassa depositi e prestiti, che eroga i fondi, non alla stipulazione come impone la natura reale del contratto di mutuo di diritto privato, bensì secondo le esigenze di pagamento, mano a mano che le opere si realizzano.

E' possibile quantificare, quindi, la "capacità di spesa" in un indice percentuale, dato dall'incidenza delle riscossioni sui residui attivi riaccertati, tanto

più preciso quanto minore è, per così dire, l'inquinamento da residui impropri. L'indice che si ricava dai due suesposti ammontari, pari al 41,40%, risulta largamente indicativo, in quanto molti enti presentano situazioni nettamente divaricate rispetto alla media (26).

Alla ridotta capacità di tradurre i mutui ereditati dagli esercizi precedenti in denaro e quindi in concrete utilizzazioni, fa riscontro, al contrario, una vivacità notevole di iniziative tese all'attivazione di nuove linee di credito. Al riguardo è da ricordare che l'art. 13 del D.L. n. 55 del 1983, prevede il concorso dello Stato al finanziamento dell'onere di ammortamento dei mutui nella misura di due terzi; concorso divenuto totale per effetto della modifica introdotta dalla legge finanziaria 1984 (legge n. 730 del 1983, art. 13).

I comuni in questione hanno mostrato una notevole capacità progettuale, per così dire, in quanto hanno preventivato inizialmente di attivare nuovi mutui per complessivi 3.357.326 milioni di lire, sostanzialmente

(26) Gli indici relativi ai singoli comuni sono i seguenti:

Torino: 70,02	-	Milano: 37,28	-	Genova: 61,63	-
Roma: 34,71	-	Venezia: 59,72	-	Verona: 61,25	-
Trieste: 26,47	-	Bologna: 59,39	-	Firenze: 63,31	-
Bari: 45,61	-	Messina: 7,50.			

confermati nelle previsioni definitive in complessivi 3.302.054 milioni di lire.

Ma la domanda di credito ha trovato soddisfazione limitata, come mostra il totale degli accertamenti pari a 2.215.861 milioni di lire, tradottisi in riscossioni per soli 551.932 milioni di lire, e cioè al 24,90% (27).

E' interessante constatare come il livello della fonte di credito cui attingere risulti più elevato, anche se non di molto, a fine anno rispetto all'inizio del 1983. Dedotte le riscossioni effettuate nel corso dell'anno, sia sui vecchi che sui nuovi mutui, la linea di credito complessivamente disponibile all'inizio del 1984 infatti è pari a 3.302.335 milioni di lire.

La somministrazione di credito sembra pertanto rappresentabile come un flusso, costante nell'erogazio-

(27) Per quanto concerne l'abbattimento dalla previsione al consuntivo, è da considerare che esso costituisce una costante per tutti i comuni in questione, tranne che per Milano, che mostra una previsione iniziale di 471.584 mil. e una previsione definitiva di 538.610 mil., a fronte di accertamenti per 545.350 mil., il che appare sintomo della presenza di accertamenti fondati sulla mera aspettativa del mutuo.

Le percentuali di riscossione relative ai singoli comuni sono le seguenti:

Torino: 60,63	- Milano: 23,28	- Genova: 63,45	-
Roma: 16,71	- Venezia: 23,02	- Verona: 82,44	-
Trieste: 48,52	- Bologna: 3,09	- Firenze: zero	-
Bari: 27,32	- Messina: 7,46.		

ne e nella portata, dal momento che la crescita riscontrata (+ 18,10%) può ben ricondursi al deprezzamento monetario.

Rappresentazione destinata probabilmente a rimanere ferma, sino a quanto sussisterà l'intervento dello Stato che attualmente rende in larga misura la spesa per investimenti una spesa senza costi.

Altra fonte di risorse per investimenti, secondaria rispetto ai mutui ma pur sempre cospicua, è costituita dalla alienazione di beni patrimoniali e dai trasferimenti di capitali, che trovano evidenza in due distinte categorie del titolo IV delle entrate. Quanto alle alienazioni è da precisare tuttavia che il relativo dato finanziario è comprensivo degli ammortamenti che costituiscono una voce di entrata del tutto nominale, intesa a bilanciare la corrispondente uscita di parte corrente (28).

(28) E' interessante notare che i comuni in questione hanno iscritto ammortamenti in entrata per complessivi 76.572 milioni di lire quali accertamenti in conto competenza. Il comportamento dei singoli enti è comunque dei più vari: oltre al caso dell'assoluta mancanza di ammortamenti, si riscontra quello dell'iscrizione limitata alle previsioni, quello degli accertamenti riscossi e quello degli accertamenti riportati a residui; e ciò sia per la sola competenza, sia per i residui e la competenza. Il solo comune di Milano ha accertato ammortamenti per 58.999 mil. di lire (riscossi per 53.143 milioni di lire). Non hanno accertato ammortamenti i comuni di Genova e Messina.

I dati di seguito forniti devono intendersi al netto degli ammortamenti e quindi esclusivamente rappresentativi delle entrate derivanti dalla cessione di beni patrimoniali (ad esempio: di aree destinate all'edilizia economica e popolare); entrate naturaliter destinate esclusivamente al miglioramento del patrimonio immobiliare o all'acquisto di altro bene patrimoniale, stante l'ovvia esigenza che alle spese correnti si faccia fronte soltanto con proventi di natura ordinaria.

I trasferimenti di capitale consistono in somministrazioni di fondi, provenienti dallo Stato, dalle regioni, da altri enti ed anche dal settore privato delle imprese e delle famiglie (come ad esempio: proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni urbanistiche) di cui la legge imponga l'utilizzazione in investimenti.

I dati finanziari relativi alle alienazioni ed ai trasferimenti complessivamente considerati, sono i seguenti:

- residui ereditati dal 1982 ed esercizi precedenti (riaccertati)	772.920 milioni di lire
- accertamenti effettuati nel 1983	671.511 milioni di lire

Trattasi di dati che, raffrontati ai corrispondenti relativi ai mutui, inducono a riconoscere un non trascurabile peso alle alienazioni e trasferimenti;

tuttavia è d'obbligo una valutazione prudenziale connessa alla constatazione che gli accertamenti in parola, sia vecchi che nuovi, tendono a tradursi in riscossioni, quanto meno, assai lentamente, come si evince da quanto segue:

- riscossioni in c/residui ...161.740 milioni di lire
- riscossioni in c/competenza 222.220 milioni di lire

Si è in presenza, quindi, di una fonte di entrata che mostra forse profili di aleatorietà e offre occasione talvolta di valutazioni accertative improntate ad ottimismo.

Come sarà evidente dopo l'esame dei dati relativi alla spesa, la gestione degli investimenti dei comuni maggiori presenta complessivamente un saldo negativo di competenza, vale a dire un eccesso degli impegni sugli accertamenti. Ciò induce a soffermarsi sul risparmio quale fonte di finanziamento, che per i comuni presenta connotazioni particolari. Trattasi anzitutto dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione, cioè della eccedenza di entrate, rispetto al fabbisogno, accumulata negli anni ritenuta per certa ad una determinata data.

La legge impone che si tratti di un avanzo formalmente accertato in occasione dell'approvazione di un conto consuntivo, e che si tratti altresì di un avanzo che si sia realizzato. Trattasi di canone di incerta

interpretazione ed applicazione: sembra comunque difendibile la tesi che l'avanzo, a parità di attendibilità dei residui attivi e passivi che concorrono a determinarlo, sia da intendersi realizzato nella misura in cui si sostanzia in denaro in cassa.

La prassi appare comunque lontana da siffatta rigorosa impostazione, talchè l'applicazione dell'avanzo di amministrazione sembra ridursi ad aggiustamento dei conti inteso a ridurre il contingente squilibrio tra i residui attivi (maggiori) e quelli passivi (inferiori). Con la conseguenza che, sia pure per via empirica, la possibilità di ulteriori investimenti finisce col restare condizionata alla materiale disponibilità di liquidità.

Altro aspetto dell'utilizzazione del risparmio attiene al fatto che al deficit di competenza della gestione degli investimenti faccia riscontro, di converso, un avanzo di competenza della gestione di parte corrente. E' evidente che se il primo è inferiore o pari al secondo risultato differenziale, il deficit della gestione degli investimenti resta assorbito nel generale risultato di gestione, positivo o nullo. Si ricade, com'è evidente, nella prima ipotesi, trattandosi in buona sostanza dell'anticipata applicazione di un avanzo di amministrazione, per così dire, allo stato nascente.

Con altro giro di parole: l'impegno di nuove spese per investimenti in corso di esercizio, impedisce la formazione di un avanzo di amministrazione, altrimenti applicabile ad esercizi successivi.

Quanto precede per significare soprattutto che i dati che seguono, relativi agli avanzi applicati per spese di investimento ed ai risparmi realizzati nella gestione corrente (risparmio pubblico), vanno considerati con cautela, quando vengano riguardati come effettiva fonte di risorse per investimenti:

- | | |
|---|-------------------------|
| - avanzo di amministrazione applicato per spese d'investimento | 53.500 milioni di lire |
| - risparmio pubblico portato a compensazione di deficit della gestione degli investimenti | 127.000 milioni di lire |

In effetti gli importi suindicati essenzialmente forniscono l'ordine di grandezza di quello che può essere l'apporto delle economie di gestione, dedotte le quote di capitale delle rate dei mutui in estinzione, alla raccolta di mezzi finanziari per investimenti. Dimostrano in altri termini che trattasi di una fonte - oltre che di incerta concretezza, per quanto già detto - trascurabile per peso finanziario, relativamente al quadro generale.

La spesa per investimenti - è già stato precisato - concerne gli acquisti immobiliari e tra questi preci-

puamente la realizzazione di opere pubbliche, gli acquisti immobiliari cioè l'acquisizione di attrezzature ed impianti di funzionamento, ed infine i trasferimenti ed i conferimenti di capitale. La tipologia economica della spesa non emerge direttamente dal conto consuntivo, essendo questo, per quanto attiene all'uscita corrente ed a quella in conto capitale, articolato per sezioni funzionali. Inoltre, occorre enucleare il dato economico da quello finanziario, eliminando quelle poste compensative che sono rappresentative di meri movimenti di fondi e hanno la sola funzione di rendere ostensivi i versamenti a determinati conti (conti correnti di Tesoreria statale, depositi bancari, conti correnti con le aziende municipalizzate); versamenti che, a loro volta, costituiscono la duplicazione contabile di un'entrata ovvero l'estrinsecazione di un mero finanziamento a breve termine.

I dati che seguono rispondono alla indicata necessità di depurazione, anche se deve ammettersi che qualche imprecisione - peraltro di scarso peso finanziario nel quadro generale - può essere stata introdotta dalle difficoltà connesse all'individuazione delle anticipazioni alle aziende municipalizzate, sovente sparse nelle varie sezioni funzionali, anzichè essere raggruppate nella sezione degli oneri non ripartibili.

La spesa globalmente sostenuta dai comuni in que-

stione per investimenti, (quindi riferibile esclusivamente alle quattro categorie economiche prima elencate) per quanto concerne la situazione ereditata dagli esercizi precedenti, per quanto riguarda, cioè, il perfezionamento di investimenti avviati nel 1982 ed anni precedenti, emerge dai seguenti dati:

- residui iniziali:	5.181.970	milioni	di	lire
- residui riaccertati:	4.918.373	"	"	"
- pagamenti in c/residui:	1.371.168	"	"	"

Balza evidente anzitutto che le cancellazioni di residui sono sostanzialmente trascurabili ed inoltre che i pagamenti e quindi le concrete attuazioni rappresentano poco più di un quarto del possibile, e ciò pur trattandosi di progetti avviati da tempo.

E' da ritenere quindi che il peso dei residui di stanziamento (se non addirittura impropri) debba essere notevole (non si può, ovviamente, pagare se l'obbligo giuridico relativo non è sorto); se ne trae comunque la conferma dell'impressione, già desunta dall'esame dell'entrata, che i tempi di attuazione siano notevolmente lunghi, almeno in alcuni casi (29). Circa le cause che determinano le lentezze è difficile formulare congettu-

(29) L'indice di smaltimento dei residui varia notevolmente da ente ad ente: da un minimo del 15% ad un massimo del 40%.

re, ma devesi comunque considerare il dubbio che il fenomeno reale possa essere più contenuto rispetto alla rappresentazione contabile, per effetto delle cennate imprecisioni temporali e quantitative, che possono far apparire come investimenti avviati quelli che in effetti sono ancora meri progetti.

Imprecisione evidentemente maggiore con riferimento ai dati della competenza, talchè risulta sorprendente constatare come gli enti riescano a spendere concretamente, ed in misura non trascurabile, anche per investimenti di recentissimo finanziamento ed avviamento (nuovi investimenti).

Valgano al riguardo i seguenti dati:

- impegni di competenza: 3.050.153 milioni di lire
- pagamenti in c/competenza: 454.338 " " "

dai quali si deduce che il totale dell'impegnato si è tradotto in pagamenti nella misura del 15% (30). E' da notare altresì come i pagamenti in conto competenza costituiscano un quarto del totale dei pagamenti effettuati nel 1983 per investimenti.

La ripartizione della spesa tra le categorie rive-

(30) L'indice di attuazione degli impegni dei singoli enti varia da minimi come 0,6%, 2% e 4% a massimi come 27% e 34%.

ste particolare interesse quando si faccia riferimento ai maggiori comuni, proprio perchè è per essi che assumono maggiore rilievo le ipotesi dei trasferimenti e delle partecipazioni e conferimenti: al riguardo possono essere utilizzati i dati medi di cui al prospetto n. 2, che per l'appunto evidenziano come l'incidenza delle dette categorie risulti correlata alla classe demografica.

Breve cenno va fatto infine alla situazione che viene consegnata all'anno 1984: dedotti i pagamenti (per vecchi e nuovi investimenti) dai residui riaccertati e dagli impegni, emerge che restano da realizzare investimenti per 6.143.020 milioni di lire, con un notevole incremento non solo rispetto ai residui riaccertati (4.918.373) bensì anche nei riguardi dei residui iniziali (5.181.970).

In merito è da richiamare quanto osservato prima circa la tendenza della gestione degli investimenti alla crescita di anno in anno od, almeno, alla conservazione di un livello finanziario costante in valore reale.

Il raffronto dell'entrata e della spesa per investimenti dei maggiori comuni, che hanno rimesso alla Corte il consuntivo 1983, trova evidenza nei seguenti dati:

a - residui attivi riaccertati	3.568.981	milioni di lire
residui passivi riaccertati	4.918.373	milioni di lire
saldo (negativo)	-1.349.392	milioni di lire

b - accertamenti	2.887.372	"	"	"
impegni	3.050.153	"	"	"
saldo (negativo)	-162.781	"	"	"
c - riscossioni in c/residui	1.319.395	"	"	"
pagamenti in c/residui	1.371.168	"	"	"
saldo (negativo)	-51.773	"	"	"
d - riscossioni in c/competenza	774.152	"	"	"
pagamenti in c/competenza	454.338	"	"	"
saldo (positivo)	319.814	"	"	"
e) residui attivi riportati				
al 1984	4.362.806	"	"	"
residui passivi riportati				
al 1984	6.143.020	"	"	"
saldo (negativo)	-1.780.214	"	"	"

La situazione iniziale e quella finale della gestione dei residui mostrano un nettissimo eccesso delle spese rimaste da erogare rispetto alle entrate ancora da riscuotere. Ciò non desta sorpresa, alla stregua di quanto già osservato circa la prevalenza e precedenza del momento acquisitivo nei riguardi di quello erogativo nella gestione degli investimenti. Postulandosi la necessità che ogni spesa per investimenti, ancorchè

soltanto progettata, trovi completa copertura in una entrata, pur se non ancora realizzata, si perviene alla conclusione che gli esposti saldi negativi, dei residui iniziali (riaccertati) e finali (riportati) dovrebbero trovare rispondenza in risorse già acquisite e disponibili, salve le eventuali transeunti difficoltà di cassa. E' di tutta evidenza, pertanto, l'opportunità di una verifica tesa ad accertare la liquidità monetaria a disposizione degli enti all'inizio ed alla fine dell'anno. I dati desunti, non sempre agevolmente, dai conti sono i seguenti (milioni di lire):

	al 1°.1.83	al 31.12.83
Fondo di cassa	139.060	188.423
Tesoreria statale	533.059	733.488
Depositi bancari	565.494	724.014
Totale	1.237.613	1.645.925

In buona sostanza gli ammontari suesposti, discostandosi di non molto dagli indicati negativi saldi dei residui (1.237.613 rispetto a 1.349.392; 1.645.925 rispetto a 1.780.214) consentono di ritenere verificato l'assunto, pur tenendo ben presente che anche la gestione delle partite di giro presenta la tendenza a produrre liquidità. Infatti a bilanciare quest'ultima

considerazione concorre la circostanza che la gestione corrente (31) degli enti in parola non sempre va esente da difficoltà di cassa, come dimostrano i consuntivi esaminati che in 7 casi espongono un saldo positivo (complessivamente per 137.759 milioni di lire) ed in 4 un saldo negativo (complessivamente per 373.547 milioni di lire) e per la totalità degli enti un deficit della cassa di parte corrente, al 31 dicembre 1983, di 235.788 milioni.

Allo stato, pertanto, può tenersi per fermo che gli enti possono contare a fine 1983, per fini di investimento, oltre che su di una cospicua disponibilità di credito cui attingere mano a mano che i progetti vanno a realizzazione - disponibilità che come sopra evidenziato è dell'ordine di 3.300 miliardi di lire - su una notevole massa monetaria acquisita, di pronto impiego, salve eccezionali difficoltà di cassa ovvero insormontabili ostacoli procedurali propri dell'attuazione dei singoli investimenti e, quindi, segnatamente propri della realizzazione delle singole opere pubbliche.

(31) Comprensiva delle quote di capitale dei ratei dei mutui ed al netto degli ammortamenti. I dati che seguono nel testo si riferiscono quindi alla situazione economica.

Si tratta degli effetti di un fenomeno di accumulo che risale ad esercizi anteriori al 1983, cui peraltro ha concorso anche l'ultima gestione, come mostra il suesposto saldo delle riscossioni e dei pagamenti della competenza 1983 (attivo in 319.814 milioni di lire), tale da produrre il notevole surplus di 268.041 milioni di lire, pur dopo aver assorbito il saldo negativo (in 51.773 milioni di lire) delle riscossioni e pagamenti in conto residui.

Se si considera, peraltro, che le cennate riscossioni di competenza costituiscono soltanto il 26,81% dell'accertato (774.152 su 2.887.372), si fa strada l'impressione che la tendenza all'accumulo vada comunque a diminuire, in concomitanza forse con i condizionamenti introdotti al fine di indirizzare la richiesta di credito degli enti verso fonti pubbliche istituzionali più che verso il mercato finanziario vero e proprio (32). Il punto potrà formare oggetto di appro-

(32) L'art. 10 del D.L. n.55 del 1983 indica i casi in cui è ammessa l'assunzione di mutui presso istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti, dall'Istituto di credito sportivo e dalla Direzione generale degli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro. Il successivo art. 13 esclude l'accollo da parte dello Stato degli oneri di ammortamento per i mutui contratti fuori delle ipotesi di cui all'art. 10 medesimo e riduce l'accollo anche per i mutui contratti ai sensi del cit.art. 10, qualora anche un solo mutuo venga contratto fuori delle ipotesi stesse.

fondimento, in sede di esame dei conti consuntivi del 1984.

Un'ultima considerazione va svolta con riferimento al saldo accertamenti-impegni, per evidenziare come esso sia relativamente contenuto (-162.781 mil.) e quindi abbastanza vicino all'ideale punto di perfetto equilibrio tra entrata e spesa per investimenti. Equilibrio che, peraltro, può ritenersi verificato in buona sostanza, se si pone mente al fatto che - come già evidenziato - la medesima competenza 1983, nella parte corrente, ha prodotto risparmio pubblico per circa 127.000 milioni di lire e che a questo va aggiunto l'applicazione di avanzo di amministrazione per circa 53.500 milioni di lire.. Indubbiamente trattasi di una verifica d'ordine formale, ma non può sottacersi che, mai come in questo caso, il rispetto della forma è il necessario presupposto della salvaguardia degli aspetti di sostanza.

3. Ricorso al mercato .

3.1 Premessa. La cura degli interessi pubblici attraverso l'utilizzazione di risorse acquisite presso soggetti estranei a rapporti autoritativi - da parte di enti locali territoriali - scontando nel presente l'acquisizione di entrate proprie preventivabili, costituisce una modalità gestionale ritenuta eccezionale dalle generazioni passate, diffusamente accettata nel presente, con propensione ad un allargamento di tale procedura, ormai quasi istituzionalizzata.

Le teorizzazioni sulla proficuità del ricorso all'indebitamento, seguite da una sistematica normativa, hanno fatto penetrare nella pratica economica e nell'ordinamento giuridico il pieno riconoscimento della possibilità di utilizzare dette modalità finanziarie; tutto ciò non deve costituire, però, impedimento a doverose riflessioni sulla convenienza del ricorso massiccio ad un tale istituto.

Ogni volta che si determina la necessità del ricorso all'indebitamento bisogna considerare che si sta effettuando una scelta che riversa un onere sulle generazioni future, onere economicamente accettabile solo se compensato dall'incremento patrimoniale costituente

presupposto logico dell'indebitamento.

Il ricorso al mercato va sempre considerato sotto la sua duplice valenza: quella giuridica e quella economica.

Nella legislazione antecedente a quella attualmente vigente in materia di contabilità pubblica, il volume globale delle operazioni di indebitamento diveniva un dato noto soltanto al termine di tutte le operazioni finanziarie riferite all'anno ed era pari al "disavanzo finanziario" esposto nel quadro riassuntivo. Deficit di bilancio e saldo da finanziare erano quindi dati equivalenti, collegati alla straordinarietà dell'evento che li aveva determinati. Si tenga conto che la cultura nella quale erano state emanate le norme di contabilità pubblica antecedentemente alla legge n. 468 del 1978 partiva dal presupposto che l'assetto finanziario di un bilancio dovesse tendere al pareggio. E' da supporre che in questa stessa ottica sia stato concepito e scritto l'art. 81- 4° comma - della Costituzione italiana ove si prescrive che "ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". E' difficile immaginare che il costituente, riferendosi alla copertura delle maggiori spese intendesse concepire l'indebitamento programmato; la

cultura dell'epoca portava verso l'indicazione di nuovi proventi d'entrata a natura ordinaria o straordinaria, comunque sempre nella traccia delle entrate tributarie o extratributarie.

Il concetto di copertura della spesa ha però avuto una propria evoluzione culturale e quindi giuridica dalla accettazione di note teorie economiche che hanno fatto ritenere ipotesi meramente didattica la teorizzazione del bilancio statale in pareggio, stante la sua funzione di spinta dell'economia nazionale verso un equilibrio economico da ricercare di anno in anno, attraverso o l'aumento degli investimenti o quello dei consumi oppure l'aumento di entrambi.

E ciò per determinare una situazione dinamica, dovendosi ritenere del tutto teorica una posizione di equilibrio del sistema economico che veda investimenti e nuovi risparmi in uguale misura.

L'applicazione delle suddette teorie sta richiedendo nuove e più approfondite analisi per conoscerne la positività degli effetti in caso di utilizzazione troppo diffusa e soprattutto troppo prolungata e sempre in termini espansivi.

Analisi diversa va rivolta all'uso dilatato che dei soprannunciati principi si è fatto fuori dell'ipotesi del bilancio statale, al quale solo doveva essere applicato in quanto responsabile della regolamentazione

del sistema economico nazionale finalizzata alla ricerca dell'equilibrio annuale. Il sistema del disavanzo programmato, applicato a soggetti pubblici autonomi ma aventi finanza derivata, sembra assumere caratteristiche di componente incontrollabile del fenomeno inflattivo. Il meccanismo con cui la decisione di contrarre mutui, da parte degli enti locali, si trasformi, attraverso i piani di ammortamento, in spesa corrente e quindi in ulteriore indebitamento per lo Stato, che è il maggior alimentatore della spesa corrente degli enti locali tramite i trasferimenti, potrà essere rilevato dall'esame normativo che segue.

3.2 Nuovo quadro normativo previsto dalla legge 5 agosto 1978 n. 468. Con la legge di riforma della contabilità di Stato all'art. 11 - 2° comma - si prevede che annualmente il legislatore avrebbe provveduto, attraverso la legge finanziaria, ad indicare il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e tale ammontare avrebbe concorso, con le entrate, a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale.

Va tenuto presente che il disposto soprariportato forma il punto centrale del contesto dell'art. 11 con il quale si riserva allo Stato - attraverso la legge

finanziaria e l'approvazione del bilancio annuale e pluriennale - la manovra per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica. Le analisi, in altre sedi condotte sugli effetti della manovra economica di Governo nelle decisioni di bilancio dopo la legge n.468 del 1978 portano a ritenere giusta la regola posta.

L'impostazione del nuovo quadro normativo, dato dal legislatore del 1978, era certamente consono alla cultura cui s'ispirava, ma ometteva di considerare i problemi che si sarebbero di lì a poco venuti a porre: che l'ammontare del ricorso al mercato avrebbe finito per superare le altre entrate; che la sua "utilizzazione per la copertura di tutte le spese" avrebbe finito per dirottare il suo uso verso le spese correnti.

Mezzo tecnico per il ricorso al mercato finanziario è l'accensione di prestiti, azionabile attraverso canali finanziari differenziati; nel caso del bilancio statale l'accesso al mercato avviene prevalentemente in modo diretto mediante operazioni di indebitamento patrimoniale cioè a medio e lungo termine. L'emissione di buoni ordinari del tesoro assurta a notevole, ed in qualche modo, prevalente, rilevanza negli ultimi anni, dovrebbe ritenersi mezzo inidoneo alla copertura del fabbisogno finanziario, rientrando, in quanto debito

fluttuante, tecnicamente tra i debiti di tesoreria insieme alle anticipazioni.

Sistema contabile per stabilirne l'ammontare è quello di pervenire al risultato differenziale previsto dall'ultimo comma dell'art. 6, punto 4), della legge n. 468.

In pratica nel "sistema dei saldi" previsti dal sopramenzionato art., 6 ha ottenuto priorità, al momento di approvazione delle singole leggi finanziarie, quello concernente il ricorso al mercato e non quello riguardante il risparmio pubblico la cui presenza in positivo avrebbe potuto determinare l'ammontare del ricorso al mercato. Peraltro nel sistema del bilancio dello Stato è possibile anche prevedere un risparmio pubblico negativo a livello previsionale (33) cosa che invece è vietata agli enti locali.

3.3 Limiti al ricorso al mercato nella gestione delle province e dei comuni. Il ricorso al mercato, nel caso degli enti locali è determinato, ai sensi dell'art. 11 lett. e) del D.P.R. n. 421 del 1979, dal risultato dif

(33) Per l'anno 1983 il risparmio pubblico fu preventivato in -25.376 miliardi.

ferenziale tra il totale complessivo delle spese ed il totale complessivo delle entrate escluse le "accensioni di prestiti"; il che significa che per i bilanci comunali e provinciali esiste di fatto assoluta identità tra ricorso al mercato ed accensione di prestiti.

Una qualche differenza potrà mostrarsi tra l'ammontare del ricorso al mercato e quella del saldo netto da finanziare, se nel corso dell'anno l'ente ha inteso usufruire di anticipazioni di cassa ed in particolare di anticipazioni del proprio Tesoriere.

Il saldo netto da impiegare o da finanziare, nell'ottica della legge n. 468, corrisponde al ricorso al mercato depurato delle operazioni di rimborso di prestiti per la quota in scadenza nel corso dell'anno.

Che tale contenuto concettuale non fosse applicabile immediatamente al caso dei bilanci degli enti locali - in quanto bilanci derivati da quello statale - è balzato subito evidente allo stesso legislatore che, nel predisporre il D.P.R. n. 421 del 1979, ha adattato il disposto della contabilità statale riducendolo: (art.11 lett. a) al "risultato differenziale tra il totale dei primi quattro titoli dell'entrata e dei primi due titoli della spesa" senza quindi la depurazione delle operazioni di rimborso di prestiti che come è noto sono incluse nel titolo III delle uscite alla cate-

goria 2.

Ma è evidente che ove non si operi la detrazione delle operazioni di rimborso di prestiti si utilizzano gli stessi dati già raffrontati per ricavare il ricorso al mercato e quindi il risultato non può essere che identico, con la differenza evidenziata sopra: il ricorso al mercato è di ammontare pari all'accrescimento di indebitamento consolidato nel corso di un esercizio; il saldo netto da finanziare comprende anche l'indebitamento fluttuante riferito allo stesso anno finanziario (titolo V cat. 1).

Per conoscere l'indebitamento netto vanno quindi detratte le operazioni finanziarie compiute nel corso dell'anno non dirette alla copertura di spese finali.

Per i motivi esposti, nel caso degli enti locali sembra determinarsi l'ipotesi che tre dei quattro indicatori immaginati dalla legge n. 468 per rilevare i risultati differenziali perdono il loro valore nel sistema di saldi di bilancio in quanto mostrano un'unica cifra, o quanto meno una cifra con valenza economica non differenziata.

Ai sensi dell'art. 11, lettera b), del D.P.R.

n. 421 assume la denominazione di "situazione economica" (34) ed è il risultato differenziale tra il totale dei primi tre titoli dell'entrata ed il totale delle spese correnti, con la limitazione però prevista dal richiamato 2° comma dell'art. 3, per cui le previsioni di competenza relative alle spese correnti, al netto degli ammortamenti ed alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata.

Ne deriva l'impossibilità di un risparmio pubblico negativo a livello previsionale; ciò non toglie che spesso a consuntivo il risultato negativo è stato riscontrato in concreto sia mettendo a confronto accertamenti ed impegni, sia effettuando il medesimo raffronto tra riscossioni e pagamenti (35).

Come pure è possibile riscontrare una situazione economica positiva a consuntivo e cioè un reale risparmio pubblico utilizzabile al fine di ridurre il ricorso al mercato.

Nel quadro riassuntivo della pagina seguente viene

(34) Per la situazione economica si fa rinvio alla trattazione più specifica di cui al paragrafo n. 2 del capitolo II.

(35) Il comune di Bari ad es. presenta nelle previsioni iniziali un risparmio pubblico negativo di -3.017 milioni.
Anche Roma presenta una tale anomalia: -78.491 milioni, ma dovuta a cause evidenziate nelle pagine seguenti.

Situazione economica in milioni

Comune	Previsioni iniziali	Stanziamanti definitivi	Accertamenti Impegni
BARI	- 3.017	+ 8.546	+ 10.461
BOLOGNA	pareggio	+ 557	+ 6.331
FIRENZE	pareggio	- 2.508	+ 15.498
GENOVA	pareggio	pareggio	+ 5.274
MESSINA	- 8.765	- 3.466	+ 6.259
MILANO	- 3.914	manca	+ 49.619
ROMA	- 78.491	- 72.120	- 30.862(36)
NAPOLI	manca il riepilogo		+ 11.956
PALERMO	manca il riepilogo		+ 1.931
TRIESTE	manca il riepilogo		217
TORINO	manca il riepilogo		+ 16.996
VENEZIA	pareggio	- 11.874	+ 1.684

(36) Roma ha effettuato operazioni di ripianamento della centrale del latte.

data la "situazione economica" di singoli comuni rientranti nelle classi demografiche XI e X cioè di quelli che superino i 299.000 abitanti (37).

Con tali dati si è cercato di porre in evidenza quanti siano quei comuni che presentano un risparmio pubblico e quali quelli che a consuntivo finiscono per trovarsi in una situazione economica negativa e quindi contraria alla stessa normativa che regola la finanza locale.

Si tenga conto che i comuni che hanno contratto mutui per il ripiano delle perdite di esercizio delle aziende di erogazione dell'acqua e delle centrali del latte, presentano una situazione economica negativa solo a causa di una particolare metodologia espositiva dei dati contabili, come è precisato al punto 3.4 del presente paragrafo.

E' questo il caso di Roma.

Non spiegabile invece è la situazione economica negativa al momento previsionale mostrata dal comune di Bari, anche se ampiamente corretta a consuntivo.

(37) Dalla relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 1983 si ricava il dato globale del trasferimento effettuato dal Tesoro per l'ammortamento dei mutui e prestiti: 3.681.600 milioni di lire.

Da quanto esposto nelle pagine precedenti se ne deduce che, indipendentemente dalla situazione economica effettiva (quella rilevabile a consuntivo), e quindi indipendentemente dal fatto se gli enti presentino o meno un risparmio pubblico, gli stessi possono ricorrere a nuovo indebitamento per la copertura delle spese in conto capitale.

Volutamente si usa qui l'espressione "spese in conto capitale" e non spese per investimenti, con riferimento alla diversità di significato cui si accennerà di seguito (38).

Il limite di indebitamento di ciascun ente non è collegato, quindi, al risparmio pubblico, il quale anzi ha un effetto contrario, stante che, ove presente a consuntivo, diminuisce di pari importo l'ammontare del ricorso al mercato; quest'ultimo è collegato invece all'ammontare dell'indebitamento pregresso come stabilito dall'art. 1 del DL 29.12.1977 n. 946 convertito con modificazioni nella legge 27.2.1978 n. 43 che prevede che nessun mutuo può essere contratto se l'importo degli interessi di ciascuna rata di esso, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, supera il 25 per cento delle entrate degli enti locali relati-

(38) Si fa rinvio al punto 3.4 del presente paragrafo.

ve ai primi tre titoli del bilancio di previsione dell'anno in cui viene deliberata l'assunzione del mutuo.

Si ricorda qui che tale norma fu inizialmente diretta a far conseguire agli enti locali, relativamente all'anno 1977 il pareggio di bilancio che veniva assicurato per la parte prevalente, attraverso l'assunzione di mutui a pareggio del disavanzo economico, iscritti nel titolo V della parte attiva, mentre le entrate dei primi tre titoli, ai quali faceva e fa riferimento il "tetto" del 25%, erano assai modeste e dovevano essere prioritariamente impegnate per l'assunzione dei mutui a pareggio della parte corrente del bilancio. L'istituzione dei trasferimenti statali in sostituzione dei mutui a pareggio e la loro collocazione nei primi tre titoli del bilancio, ha ampliato in misura elevata la capacità d'impegno dei comuni e delle province assicurando un notevole incremento annuo, non inferiore al tasso di svalutazione monetaria. L'aumento dell'indebitamento per investimenti, i cui oneri sono stati coperti dallo Stato a piè di lista con i suoi trasferimenti, ha concorso all'innalzamento della capacità d'impegno.

Altro provvedimento normativo che ha elevato la capacità d'impegno degli enti locali è l'art. 4 del D.L. n. 946 del 1977 rendendo libere, dal 1° gennaio 1978, le garanzie prestate sui cespiti delegabili dai

comuni e dalle province per l'assunzione di mutui a paraggio dei disavanzi economici, consentendone, per il primo anno, l'utilizzo del 50% per gli enti dell'area meridionale e del 40% per gli altri.

Un terzo provvedimento che ha facilitato la possibilità d'indebitamento delle zone economicamente più deboli, è la legge n. 843 del 1978, che con il disposto dell'art.3 ha reso delegabili, in luogo dei soli cespiti tributari, tutte le entrate dei primi tre titoli, fermo restando il limite d'impegno del 25%. Quest'ultima norma ha completato l'assetto giuridico fondamentale che regola gli investimenti degli enti locali, facilitando le procedure di garanzia dei mutui.

In questo assetto normativo, la manovra possibile per lo Stato, al fine di rendere meno dipendente la propria politica di indebitamento dalle decisioni di spesa degli enti locali, è quella di far fronteggiare l'onere di ammortamento dei mutui, direttamente dagli enti locali, i quali dovrebbero automaticamente ridurre la spesa corrente di pari ammontare.

Una manovra economica in tale direzione era prefigurata nel testo originario del D.L. n. 55 del 1983.

Com'è noto, in sede di conversione del decreto, una modifica sostanziale della norma ha spostato la data di decorrenza di una così importante decisione al 1° gennaio 1985, ma ancora bisogna stabilire l'effettivo

avvio della manovra anziesposta. Le leggi finanziarie degli anni 1984 e 1985 sono intervenute a modificare sostanzialmente, almeno per il breve periodo, l'assetto normativo impostato dall'art. 13 del DL n. 55, come modificato dalla legge di conversione n. 131 del 26 aprile 1983.

3.4 Tipologie dei mutui. Le modalità di utilizzazione dei fondi raccolti dagli enti locali mediante il ricorso al mercato, sono state analizzate sia nelle relazioni annualmente predisposte dalla Cassa depositi e prestiti sia dalla Ragioneria generale dello Stato (39) ed a questi studi si fa rinvio.

In questa sede si tende piuttosto ad evidenziare le finalizzazioni per le quali gli enti possono ricorrere alla contrazione dei mutui (40).

(39) La RGS a cura dello IGAE ha di recente pubblicato "struttura e distribuzione del credito per il finanziamento degli investimenti dei comuni e delle provincie nell'anno 1983".

(40) Il notiziario n. 5/1983 dell'ANCI al capitolo V ha ampiamente trattato la materia del finanziamento degli investimenti, dando dettagliate informazioni sugli Istituti di Credito i quali, sulla base della normativa 1983, potevano soddisfare le diversificate esigenze degli enti.

Sembrerebbe infatti che vi sia coincidenza tra le espressioni "spese in conto capitale" e "spese per investimenti" ed invece la differenza si appalesa proprio esaminando le finalizzazioni dei mutui, così come esposte nei conti consuntivi.

Per far ciò si è reso necessario pervenire ad una analisi puntuale a livello di capitolo di bilancio e di singola voce nello stesso capitolo esposta e si è reso quindi necessario utilizzare un campione ristretto, significativo e che avesse tutte le tipologie di aziende municipalizzate; si è perciò ricorso ad uno studio analitico della categoria 2° del titolo V esposta nei conti consuntivi presentati dalle 10 città più grandi.

Ne è risultato (v. prospetto alla pagina seguente) che almeno tre sono le tipologie di destinazione dei mutui:

- a) quelli effettivamente destinati ad investimenti;
- b) quelli destinati al conferimento di capitali alle aziende municipalizzate;
- c) quelli per il ripiano delle perdite di esercizio delle aziende di erogazione dell'acqua e delle centrali del latte.

Soltanto la prima delle tre categorie è finalizzata ad investimenti reali ed immediati propri del comune; la seconda è diretta al finanziamento degli investimenti effettuati dalle aziende municipalizzate e richiede quindi una intermediazione del comune (meno frequente è il caso per le province); la terza invece è una forma di ricorso ai mutui per il ripiano delle perdite di esercizio e quindi per spese correnti.

Mutui ripartiti secondo la finalizzazione.

Accertamenti di competenza in milioni

Comune	Mutui per investimenti	per conferim. di capitali	per ripiano perdite az.de acqua e latte
BARI	44.492	8.216	==
BOLOGNA	56.028	16.022	==
FIRENZE	138.985	==	==
GENOVA	166.146	11.588	==
MESSINA	27.531	==	2.200 (41)
MILANO	394.912	150.438	==
ROMA	692.394	111.604	82.011
TORINO	135.690	6.940	==
TRIESTE	27.459	7.485	==
VENEZIA	109.666	==	==
VERONA	8.286	==	==

(41) Messina in conto residui registra mutui per 9.257 mil. per disavanzo d'amministrazione al 31 dicembre 1980.

L'ammontare dei mutui per investimenti propri dei comuni è certamente predominante; ma ampiamente praticato, nelle maggiori città, è anche il ricorso all'indebitamento per conto delle aziende municipalizzate per far fronte ad opere che incrementino la produzione, il trasporto e l'erogazione di energia e per tutti quegli investimenti che le aziende municipalizzate o consorziati sono in grado di garantire con delegazioni sulle proprie entrate.

Subentra in questi casi un onere per interessi da parte delle aziende cui corrisponde una entrata per il comune, purtroppo non sempre reale ma solo contabile, ferma alla soglia degli accertamenti cui non conseguiranno mai le riscossioni, con gonfiamento dei residui attivi. Tutto ciò trova causa nelle cattive situazioni economiche in cui le aziende municipalizzate vengono annualmente a trovarsi.

I meccanismi di ripiano delle perdite di gestione delle aziende di trasporto operano all'esterno dei bilanci dei comuni.

Come si rileva dai dati esposti precedentemente c'è infine una quota di indebitamento per il ripiano delle perdite prodotte dalle aziende acqua e latte.

Il disposto dell'art. 12 del richiamato D.L. n. 55 reintroduce, sia pure per casi particolari, una modalità di copertura delle spese, ormai superata. Consente

cioè il ricorso al mercato per far fronte a spese correnti e ciò in contrasto con il principio introdotto dal disposto degli articoli 3 (2° comma) ed 11 del DPR 19 giugno 1979 n. 421 che da un lato fa obbligo di mantenere in pareggio le entrate e spese correnti e dall'altro determina invece la corrispondenza tra spese d'investimento e modalità d'approvvigionamento dei fondi, tra cui il saldo netto da finanziare mediante ricorso al mercato (accensione di mutui). Legittima e corretta appare quindi l'operazione compiuta dalle amministrazioni comunali che si siano trovate in tale particolare circostanza; suscita perplessità sotto l'aspetto della tecnica di bilancio, l'autorizzazione derogatoria contenuta nel menzionato art. 12 del D.L. n.55, stante peraltro la valenza triennale della stessa normativa, anche se il disposto del suddetto articolo fa riferimento alle sole perdite di gestione previste per l'anno 1983.

3.5 Considerazioni conclusive. La manovra economica di governo diretta a ristabilire gli equilibri mediante la utilizzazione del ricorso al mercato secondo gli indirizzi contenuti nell'art. 11 della legge n. 468, richiederebbe l'ideale contemporanea presenza di alcuni presupposti necessari:

- un fabbisogno finanziario costante per la parte corrente;
- una possibilità di miglioramento del risparmio pubblico;
- la disponibilità di credito compatibile con le necessità di finanziamento del resto dell'economia e delle spese in conto capitale comprensive di quelle attinenti la finanza pubblica allargata.

Lo Stato stesso si è trovato in difficoltà all'atto applicativo della norma suddetta e si è visto costretto ad una decisione restrittiva diretta prevalentemente all'accettazione del livello predeterminato del ricorso massimo al mercato finanziario e quindi alla ricerca di una difficile compatibilità del prefissurato livello di disavanzo pubblico con il raggiungimento di tutti gli altri obiettivi della politica economica, di cui quello principale appare oggi il mantenersi nel tasso programmato di inflazione.

Tale situazione dovrebbe far riflettere sul punto che una politica di sempre crescente ricorso al mercato porta a tassi di inflazione intollerabili in una economia di mercati aperti e tanto più si accentua il pericolo quanto maggiore è il numero dei centri decisionali di accesso al mercato finanziario, specialmente ove gli effetti di tali decisioni convergano sul punto nodale della spesa corrente statale già di per sé poco elasti-

ca.

Per gli enti locali il ricorso al mercato dovrebbe praticarsi soltanto in presenza di una "situazione economica" positiva sia a livello di previsioni che di consuntivo e ciò perchè dovrebbe attribuirsi alla capacità di "risparmio pubblico" il valore di misura delle capacità di indebitamento a simiglianza di quanto avviene per il risparmio famiglia.

Un unico ente, e questo è lo Stato, può essere considerato idoneo a valutare la manovra economica generale determinandone gli aspetti dinamici; tutti gli altri soggetti, pubblici e privati, devono necessariamente mantenersi nei limiti della propria capacità economica, travalicata la quale si incorre in situazioni di squilibrio sempre pericolose, salvo che non scontentino una dinamica inflattiva negativa anche per il futuro.

4. Indebitamento.

4.1 Immobilizzazioni ed oneri pluriennali. Con la stipulazione dei singoli contratti di mutuo - o nel caso di particolari procedure a rilevanza pubblica, nel momento della deliberazione dei mutui stessi - si realizzano una pluralità di effetti (giuridici, finanziari, economici) con ripercussioni sulla gestione degli enti.

L'effetto giuridico più immediato è l'obbligazione che ciascun ente assume di restituire l'ammontare mutuato, insieme agli interessi, in un determinato numero di anni, con un irrigidimento della propria spesa corrente negli anni successivi ed un analogo impegno riflesso sul bilancio statale.

L'effetto finanziario è quello di portare tra le entrate accertate nell'anno il mutuo per il suo intero ammontare quale reperimento di risorse a copertura di programmi in conto capitale (42).

L'effetto economico consiste nel passivo patrimoniale che si determina, a fronte del quale dovrebbe

(42) Si fa rinvio al paragrafo 3 per l'illustrazione delle varie possibilità d'impiego delle somme mutate.

iscriversi un attivo, anch'esso patrimoniale.

Tale attivo è rappresentato dalle opere compiute o almeno dalla parte realizzata di quelle in corso d'attuazione, mentre per la parte del programma in fase realizzativa sarebbe rappresentato sotto specie di denaro in cassa per i mutui di diritto privato riscossi per la loro totalità o sotto forma di conti vincolati presso la Tesoreria provinciale dello Stato.

Le difficoltà di affiancare al bilancio finanziario degli enti locali un bilancio economico-patrimoniale di tipo aziendale per la parte "entrate e spese in conto capitale" (titolo IV e V entrate a fronte del titolo II spese) potrebbe trovare rimedio attraverso una utilizzazione della relazione ex art. 22 D.P.R. n. 421 del 1979, atta a fornire non soltanto una esposizione dei programmi da attuare bensì anche una precisa indicazione dei programmi di investimento in corso; verrebbero forniti in tal modo ragguagli sulle immobilizzazioni passive ed i relativi incrementi di patrimonio.

Il mutuo, come avviene in una corretta economia aziendale che lo inserisce nella parte costi e ricavi, assumerebbe per gli enti pubblici il valore del "costo" a fronte del quale, di volta in volta, dovrebbero essere indicati i "benefici".

La trasposizione dei concetti di contabilità aziendale alla sfera pubblica è un tentativo che viene condotto sia a livello dottrinale, sia a livello giuridico.

L'abolizione della vecchia ripartizione delle spese in obbligatorie e facoltative (tipiche di una concezione fondata su un sistema "a diritto amministrativo") e l'introduzione della classificazione delle entrate e spese distinte in correnti ed in conto capitale, costituisce già un primo decisivo passo verso una sistematica che comincia ad allargare i propri contenuti. Il primo comma dell'art. 6 del D.L. n. 55 del 1983 concernente i "servizi a domanda individuale" è ispirato a tali criteri (43).

4.2 Mutui ed evoluzione del quadro normativo. I criteri informativi emergenti dalle nuove disposizioni sembrano individuabili nell'accentuazione delle finalità perequative tra gli enti locali, nella qualificazione oggettiva dei finanziamenti, nella più concreta disincentivazione del ricorso ad "altri" istituti di credi-

(43) Per quanto concerne l'analisi di costi e ricavi per i servizi a domanda individuale si fa rinvio al capitolo VII, paragrafo n. 2 della presente relazione.

to, nel tentativo avviato ma subito bloccato, come si è detto in precedenza e meglio sarà sviluppato in questo paragrafo, del graduale disimpegno dello Stato dal rimborso delle quote di ammortamento di mutui.

Sulla gestione 1983 hanno continuato ad influire quanto agli oneri di bilanci relativi al servizio dei mutui ed al rimborso statale degli stessi, le disposizioni dell'art. 11 del D.L. 28.2.1981 n. 38, convertito nella legge 23.4.1981 n. 153; disposizioni che, per i mutui perfezionati negli anni 1981 e 1982 (entrati in ammortamento rispettivamente dal 1°.1.1982 e dal 1°.2.1983), tendevano a scoraggiare concretamente il ricorso ad istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti, dagli Istituti di previdenza amministrati dall'omonima direzione generale del Tesoro e dall'Istituto per il credito sportivo.

Detto articolo - come si è già visto nella precedente relazione, - consentiva tale ricorso per le province:

- entro il limite del 5% della potenzialità di indebitamento contenuta nel limite massimo di spesa in interessi pari al 25% delle entrate dei primi tre titoli;

per i comuni, esclusivamente per:

- a) - aumenti d'asta e revisioni prezzi relativi ad opere già finanziate da detti istituti, con contratti già stipulati entro il 31 dicembre 1980;
- b) - investimenti finanziabili dalla Cassa depositi e prestiti, per i quali la Cassa stessa non avesse preso

in considerazione la richiesta di finanziamento entro il termine di 45 giorni, nonchè per quelli riguardanti la creazione di zone industriali o artigianali;

c) - investimenti non finanziabili dalla Cassa depositi e prestiti.

La concreta "sanzione", in caso di inosservanza dei predetti limiti e modalità, era costituita dalla esclusione (totale o parziale) dal rimborso statale dei corrispondenti oneri di bilancio per il servizio di tassi mutui, fino ad allora sempre ammesso con riguardo a tutti indistintamente i mutui contratti.

Infatti, l'art. 5, lett. b) del D.L. 22.12.1981 n. 786, convertito nella legge 26.2.1982 n. 51 escludeva dal rimborso statale relativo al 1982 gli oneri "per cui lo Stato non è tenuto ad assicurare il finanziamento ai sensi dell'art. 11 del D.L. n. 38 del 1981" e gli enti erano tenuti a produrre apposita certificazione, indicando distintamente l'ammontare delle rate di ammortamento dovute alla Cassa depositi e prestiti e agli altri istituti mutuanti, con specificazione dell'onere relativo ai mutui entrati in ammortamento dal 1982 (cioè perfezionati nel 1981).

Peraltro, la legge di conversione di detto decreto-legge, con il terzo comma dell'art. 5 bis, introduce un temperamento della "sanzione", consentendo agli enti locali che non fossero stati in grado di finanziare gli

oneri esclusi dal rimborso statale (con le quote dell'avanzo di amministrazione rimaste nella loro disponibilità a mente del successivo art. 7, secondo comma,) di chiedere, per la quota non coperta, "un'ulteriore integrazione statale", ma con la conseguenza di non poter poi deliberare mutui con istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti (Istituti di previdenza e Istituto per il credito sportivo), senza la preventiva autorizzazione del Ministro del tesoro.

Tali disposizioni risultano sostanzialmente confermate dall'art. 2 del D.L. 28.2.1983 n. 55, convertito con modificazioni nella legge 26.4.1983 n. 131, che ha regolato la materia dei contributi statali 1983 relativi agli oneri per il servizio dei mutui e, in particolare per quelli afferenti ai mutui perfezionati entro il 31 dicembre 1982 (in ammortamento dal 1983), in modo perfettamente analogo a quanto stabilito per quelli contratti nel 1981 (entrati in ammortamento dal 1982).

Per quanto riguarda, invece, l'accesso degli enti locali al credito nel triennio 1983/1985, l'art. 10 del D.L. n. 55 del 1983 ha regolato in modo nuovo la materia stabilendo tanto per le province, quanto per i comuni, che il ricorso a mutui con Istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti (Istituti di previdenza e Istituto per il credito sportivo) è ammesso soltanto per:

- a) - aumento d'asta e revisioni-prezzi relativi ad opere già finanziate dai medesimi istituti;
- b) - completamento di opere in corso di esecuzione all'entrata in vigore del D.L. n. 55;
- c) - opere fognanti, di depurazione e acquedottistiche;
- d) - strade di allacciamento alla viabilità statale e provinciale;
- e) - attivazione e integrazione dei finanziamenti comunitari o di altri organismi internazionali;
- f) - acquisizione e urbanizzazione delle aree per i piani di edilizia economica e popolare, nonché delle aree destinate a zone industriali o artigianali;
- g) - opere relative alla produzione, trasporto ed erogazione di energia;
- h) - smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- i) - edilizia popolare;
- l) - altre opere di urbanizzazione primaria, di manutenzione straordinaria, con esclusione del verde attrezzato (in concreto, strade residenziali e parcheggi).

Le limitazioni predette non si applicano:

- ai mutui assunti a ripiano delle perdite delle aziende di trasporto degli esercizi 1977 e precedenti;
- ai mutui assunti a seguito della revisione straordinaria dei residui;
- ai mutui assunti a ripiano delle perdite delle

aziende di trasporto degli esercizi successivi al 1977, nonchè a ripiano delle perdite delle aziende diverse da quelle di trasporto ancora in fase di graduale riequilibrio in dipendenza dei prezzi amministrati (cioè acquedotti e centrali del latte).

Inoltre, l'art. 13 del decreto-legge stabilisce che l'onere di ammortamento dei mutui contratti dopo il 1.1.1983 dovesse essere fronteggiato senza aggravio per il bilancio dello Stato, "salvo i casi previsti da norme particolari e fermo restando il limite del 25 per cento di cui all'art. 1 del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n.43".

In sede di conversione in legge del D.L. n. 55, tanto l'art. 10 che l'art. 13 hanno però subito sensibili modificazioni.

Quanto all'art. 10, alla casistica relativa alle possibilità di ricorso a istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti (Istituti di previdenza e Istituto per il credito sportivo) sono state aggiunte le ulteriori seguenti ipotesi:

- alla lett. e) i mutui per l'attivazione e integrazione di finanziamenti "regionali o di altri enti, in misura non inferiore al 50 per cento della spesa prevista";
- dopo la lett. g), i mutui per "investimenti destinati

ad aziende municipalizzate, provincializzate o consorziali, garantiti con delegazioni sulle entrate delle aziende stesse;

- alla lett. l), i mutui per opere cimiteriali e di ristrutturazione.

Per quel che concerne l'art. 13, il concorso statale al finanziamento dei mutui veniva ripristinato temporaneamente in misura gradualmente decrescente (2/3 per i mutui contratti nel 1983 e 1/3 per quelli contratti nel 1984), fino all'eliminazione totale a cominciare da quelli contratti nel 1985.

Peraltro, con un comma aggiunto veniva introdotta una pesante "sanzione" a carico degli enti che avessero contratto anche un solo mutuo con "altri" istituti di credito al di fuori dei casi consentiti dall'art. 10: l'onere relativo a quel mutuo (o a quei mutui) sarebbe rimasto a totale carico dell'ente mutuatario e il contributo statale (previsto dal primo comma per gli oneri relativi a tutti gli altri mutui contratti nello stesso anno sarebbe stato ridotto al 50% (e cioè, in concreto, al 33% per il 1983 e a poco più del 16% per il 1984).

Senonchè la legge 27 dicembre 1983 n. 730 (finanziaria 1984) ha sostituito (art. 14, n.2) la lett. h) dell'art. 10, primo comma della legge 26.4.1983 n. 131 di conversione del D.L. n. 55 del 1983, aggiungendo al-

lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani anche la raccolta e il trasporto, tra le ipotesi consentite di finanziamento attraverso mutui con "altri" istituti di credito ed inoltre, (art. 13, sesto comma) ha riportato dai 2/3 al 100% il contributo statale al finanziamento degli oneri di ammortamento dei mutui contratti.

L'anno successivo l'art. 6, diciannovesimo comma della legge 22 dicembre 1984 n. 887 (finanziaria 1985) ha ritoccato il meccanismo di "sanzione" introdotto dal citato art. 10 della legge n. 131 del 1983, disponendo che, per i mutui contratti negli anni 1983 e 1984 ferma restando la esclusione da qualsiasi rimborso statale degli oneri relativi a mutui assunti in violazione dei limiti imposti dal predetto art. 10, la riduzione del contributo statale per gli oneri afferenti a tutti gli altri mutui contratti nello stesso anno debba operarsi (se più favorevole) in misura percentuale pari al rapporto corrente tra l'importo complessivo dei suddetti mutui contratti con istituti diversi dalla Cassa di depositi e prestiti ed il complesso dei mutui contratti nello stesso esercizio.

Inoltre, la sanzione così determinata viene ridotta:

a) del 30% se i contributi erariali per rate di ammortamento sono contenuti entro il 20% dei contributi erariali complessivi spettanti per l'anno;

- b) del 20% se tali contributi specifici sono contenuti tra il 20 ed il 30% del totale;
- c) del 10% se contenuti tra il 30 ed il 40% del totale.

Infine il diciottesimo comma dello stesso art. 6 della legge finanziaria 1985 ha esteso il concorso statale per gli oneri relativi ai mutui assunti da consorzi tra enti locali, a condizione che sia stato deliberato, anche nell'esercizio successivo a quello dell'assunzione, l'accollo a carico dei bilanci degli stessi enti locali, da parte dei relativi consigli, delle rate di ammortamento per tutta la durata del prestito". Ciò nella considerazione che la disposizione formulata come un'aggiunta al primo comma dell'art. 13 del D.L. n. 55 del 1983 convertito nella legge n. 131 del 1983, riguarda anche i mutui perfezionati nel 1983, per i quali si sia provveduto entro il 1984 a deliberare l'accollo delle rate da parte delle province e dei comuni.

Altre disposizioni da tener presenti sono quelle riguardanti la programmazione degli interventi finanziari della Cassa depositi e prestiti in favore degli enti locali per il 1983:

- l'art. 11 del D.L. 22.12.1981 n. 786, convertito nella legge 26.2.1982 n. 51, ne aveva stabilito l'importo complessivo in 5.000 miliardi;
- l'art. 9 del D.L. 28.2.1983 n. 55, convertito

la legge 26.4.1983 n. 131, ne ha regolato la suddivisione come appresso:

a) - il 20% (1.000 miliardi) - di cui la metà riservata al Mezzogiorno - per mutui con ammortamento a carico dello Stato ai comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti e con spesa corrente pro-capite 1981 inferiore al 100% della media nazionale (per i comuni del Mezzogiorno la spesa pro-capite doveva essere inferiore al 130% di detta media); peraltro - e questa era la novità di rilievo - tali finanziamenti dovevano essere utilizzati esclusivamente per la costruzione o il miglioramento di opere di urbanizzazione primaria, con priorità per le opere fognanti, di depurazione o acquedottistiche; era confermata la possibilità di utilizzare il plafond assegnato nell'anno a ciascun comune entro i due anni successivi; a ciascun comune doveva essere assicurato un minimo di 100 milioni;

b) - il 70% (3.500 miliardi) per metà agli enti del Mezzogiorno e per l'altra metà a quelli degli altri territori, secondo la ripartizione su base regionale effettuata dal CIPE il 14 gennaio 1983;

c) - il 10% (500 miliardi) veniva destinato al finanziamento di opere pubbliche di particolare rilevanza o di interesse sovracomunale eseguite dai comuni, dalle province e dai loro consorzi: è questo un nuovo settore di intervento, indirizzato soprattutto alla realizz

zazione di condotte idriche, impianti di depurazione, metanodotti, impianti di smaltimento di rifiuti solidi urbani.

Venivano, inoltre, confermate per l'anno 1983 (secondo comma stesso art. 9) le disposizioni dell'art. 19, quinto comma della legge 30.3.1981 n. 119, fino al completo utilizzo (anche in anni successivi) dell'importo di 700 miliardi, destinati all'edilizia giudiziaria.

Il nono comma del medesimo art. 9 del D.L. n. 55 del 1983 autorizzava la Cassa depositi e prestiti a concedere mutui - sul fondo di cui alla surriportata lett. c) - ai comuni di Milano, Torino, Roma, Genova e Napoli, per un importo complessivo di 100 miliardi.

Il successivo art. 11 (terzo comma) autorizzava, a partire dal 1983, le province ad assumere - di intesa con i comuni e le comunità montane - mutui per il finanziamento di investimenti di carattere sovracomunale per la tutela dell'ambiente e la difesa del territorio, per il rifornimento idrico, per lo smaltimento dei rifiuti e per le infrastrutture a sostegno dei settori produttivi.

L'art. 12 (secondo comma) conferma per il 1983 la autorizzazione ad assumere mutui, a norma dell'art. 10 della legge n. 843 del 1978 per il ripiano delle perdite di gestione degli acquedotti e delle centrali del latte.

La legge 27.12.1983, n. 730 (finanziaria 1984)

(art. 13, terzo comma), riduce a 500 miliardi l'importo di cui alla lett. a) dell'art. 9 del D.L. n. 55 del 1983, facendo slittare gli altri 500 miliardi ai due anni successivi (1984 e 1985) in ragione di 250 miliardi per anno, in aggiunta alle dotazioni già previste.

Particolare rilievo, inoltre, assumono le disposizioni dei primi due commi dell'art. 11 del D.L. n. 55 del 1983, che attribuiscono alle province nuovi compiti, prevedendo la possibilità che i comuni singoli o associati e le comunità montane deliberino convenzioni dirette ad affidare alla provincia la progettazione e l'esecuzione di opere di interesse comunale ed autorizzino le province a prestare, attraverso i propri uffici, assistenza tecnica a favore dei comuni, delle comunità montane.

Infine, sono da menzionare le norme dettate al secondo e terzo comma dell'art. 13 del D.L. n. 55 del 1983 (poi divenuti terzo e quarto comma nel testo coordinato con la legge di conversione n. 131 del 1983), che impongono di tener conto nei quadri economici dei progetti esecutivi dell'intero costo dell'opera, anche se questa sia da realizzare per stralci o lotti funzionali e stabiliscono il limite massimo del 30% dell'importo progettuale originale per l'ammontare delle perizie di variante e suppletiva non dipendenti da revi-

sione o aggiornamento prezzi.

4.3 Oneri relativi ai nuovi mutui 1983 e contributi statali 1984. Come risulta dalle pagine precedenti, riguardanti l'evoluzione del quadro normativo, con il 1983 è iniziata una fase nuova per quanto concerne l'accollo degli oneri per i mutui. Fino a tutto il 1982 - e ciò fu esposto nella relazione redatta da questa Sezione, riguardante quell'anno - l'ammortamento dei mutui gravava totalmente, per interessi e capitale sul bilancio dello Stato, attraverso il sistema dei trasferimenti.

L'onere statale 1983 è stato evidenziato per il suo intero ammontare (44) nei documenti pubblicati dai Ministeri competenti (interno e tesoro) per cui inutile si rendeva una ricerca in tal senso nei singoli conti degli enti sottoposti ad esame.

E' stato invece possibile ottenere dal Ministero dell'interno il piano relativo agli ammortamenti dei

(44) 3.600 miliardi.

nuovi mutui contratti nel 1983 con i relativi oneri gravanti sul bilancio dello Stato. Inoltre in appositi prospetti che non vengono pubblicati per la loro rilevanza numerica ma a disposizione del Parlamento vengono esposti per province e comuni i dati essenziali riguardanti le rate di ammortamento dei nuovi mutui contratti nel 1983 con la correlata proiezione degli oneri finanziari nell'anno 1984.

Una tale ricerca, suffragata da un riscontro sui singoli conti, consente di valutare i riflessi, in termini contabili, della complessa normativa, esposta nelle pagine precedenti, che ha modificato ben tre volte gli indirizzi nell'arco di due anni successivi pur con riferimento a materia incidente sulla contabilizzazione del 1983.

Dal 28 febbraio 1983 (data del D.L. n. 55) al 22 dicembre 1984 (data della legge finanziaria 1985 n. 887 che pure ha inciso sulle modalità di ammortamento dei mutui contratti nel 1983) sono stati capovolti i criteri di individuazione dei soggetti tenuti a sostenere gli oneri conseguenti ai mutui, prima addossandoli totalmente agli enti locali, poi soltanto in parte, infine facendoli sostenere per intero dal bilancio statale, salvo in caso di particolari scelte operate dagli enti stessi verso istituti bancari "diversi".

Dai documenti contabili esaminati, riferiti all'anno 1981, si evidenzia ancora la misura del 50% dell'ammontare del rateo annuale di ammortamento, quale "sanzione" applicata nei confronti degli enti, in attesa dei successivi correttivi introdotti con effetto retroattivo dalla legge finanziaria 1985.

Per quanto concerne le amministrazioni provinciali

si può constatare che soltanto nei confronti di quattro enti (45) è stato operato un trasferimento per oneri di ammortamento mutui, ridotto del 50%. Peraltro l'ammontare della "sanzione" anzidetta (ancora in via di definizione per quanto concerne il rapporto percentuale modificato dalla finanziaria 1985) è di modeste proporzioni (46) ove raffrontato al totale dei trasferimenti dello Stato.

Anche per quanto riguarda i comuni può affermarsi che il fenomeno dell'applicazione della "sanzione" della riduzione del trasferimento statale destinato ad ammortamenti di mutui è contenuto in un numero limitato di casi.

Complessivamente, soltanto 39 comuni risultano aver subito la riduzione del trasferimento: nominalmente si elencano qui di seguito ripartiti per regioni. (Gli importi sono in milioni di lire).

<u>PIEMONTE</u>		<u>LIGURIA</u>	
Saluzzo	170	Vado Ligure	276
Cavignano	79	Genova	18.718,5
Alessandria	1.387	S.Margherita L.	215

(45) Vercelli, Padova, Genova ed Isernia.

(46) Lire 5.071 milioni.

<u>VENETO</u>		Lucca	2.607,3
Iesolo	1 .001	Portoferraio	90
<u>LOMBARDIA</u>		<u>LAZIO</u>	
Vigevano	476	Minturno	1
Garlasco	130,5	Anzio	142,5
Lumezzane	575	Palestrina	20,8
Sesto S.Giovanni	930	Artena	1,4
Cusano Milanino	176,2		
Garbagnate	109,3	<u>MARCHE</u>	
Codogno	150	Potenza Picena	71,8
<u>EMILIA ROMAGNA</u>		<u>ABRUZZO</u>	
Carpi	584,56	Pescara	3.584
Finale Emilia	339		
San Felice s.R.	22,6	<u>CAMPANIA</u>	
Brisighella	27,8	Massa Lubrense	107
Collecchio	15	Battipaglia	50
Argenta	206	Nocera Inferiore	6
Mesola	335	Mercato S.Severino	127,7
Piacenza	1.060,4		
<u>TOSCANA</u>		<u>CALABRIA</u>	
Pistoia	240	Luzzi	4,8
Pontedera	75,3	<u>SARDEGNA</u>	
S.Miniato	11,3	Sorso	194,6

Per tutti gli altri comuni l'onere per l'ammontare dei mutui contratti nell'anno 1983 e negli anni precedenti è rimasto a totale carico del bilancio dello Stato che com'è noto, fronteggia anche le spese di parte corrente mediante ricorso al mercato.

4.4 Dinamica del livello di indebitamento conseguente all'attività degli enti nel 1983. L'indagine condotta

con riferimento all'anno 1983 conferma tre elementi certamente noti, ma non per questo privi di rilevanza:

- a) il fenomeno dell'indebitamento è generalizzato e dai dati acquisiti non risulterebbero enti senza ammortamenti di mutui in corso;
- b) la dinamica del livello di indebitamento mostra tendenza ad un incremento percentualmente rilevante come sarà precisato nelle pagine seguenti;
- e) le aree del nord e del centro si avvantaggiano del sistema di accesso al risparmio esistente.

In relazione alle risposte fornite dagli enti sono stati predisposti gli aggregati su base regionale e per i comuni anche secondo la classe demografica d'appartenenza.

Agli enti era stato chiesto di indicare il debito complessivo al 1° gennaio 1983 e quello risultante al momento del consuntivo dello stesso anno, specificando inoltre l'ammontare dell'annualità di ammortamento ripartita tra interesse e capitale, gli eventuali inte-

ressi di preammortamento corrisposti, nonché l'effettivo onere gravante per il servizio dei mutui sul bilancio dell'anno 1983 ed infine l'importo complessivo dei nuovi mutui perfezionati durante lo stesso anno.

Per ciascun ente è stato così possibile fotografare tutta la situazione dell'indebitamento consolidato, ripartito per istituti mutuanti.

Tenuto conto della estrema differenziazione per dimensione degli enti fra loro, non sembra opportuno fornire cifre globali che conterrebbero dati poco significativi anche nell'ambito di ciascuna regione; a titolo esemplificativo va tenuto presente che il livello di indebitamento del comune di Roma è di 2.769.145 milioni mentre quello del comune di Palestrina è di 4.450 milioni.

L'incremento percentuale dell'indebitamento appare più idoneo a rappresentare la realtà del fenomeno: infatti per restare all'esemplificazione sopra indicata Roma presenta una dinamica di crescita dell'indebitamento del 39,28% e Palestrina dell'11,89%.

Quanto sopra ancorché dubbi possano essere avanzati anche sulla validità di tali confronti.

Si è provveduto anche ad effettuare una media degli indici percentuali ottenuti, da cui si ricava che nel 1983 la dinamica del livello di indebitamento - menzionata all'inizio del paragrafo alla lettera b) è

di circa il cinquanta per cento.

Volutamente si evita di dare puntuale rilevanza numerica al dato medio perchè questo, come sarà possibile dimostrare con le esemplificazioni che seguono, rappresenta piuttosto un indice della propensione alla crescita dell'indebitamento come fenomeno globale che deve trovare riscontro nei dati di seguito forniti.

Per quanto concerne le amministrazioni provinciali queste mostrano maggiore omogeneità di comportamento nella dinamica dell'indebitamento che non i comuni.

In primo luogo è dato constatare che due province hanno presentato una diminuzione di indebitamento nel corso dell'anno 1983:

	variazione percentuale	indebitamento pro-capite
Reggio Calabria	- 3,44%	4.064
Cagliari	- 1,84%	99.474

L'incremento massimo di indebitamento è stato conseguito da Massa Carrara con il 201,79 ed un indebitamento pro capite (esemplificativo) di Lire 114.167, seguita da Perugia con il 169,04 e Livorno 165,43.

Le province del centro nord hanno mostrato una maggiore propensione verso l'incremento del tasso d'indebitamento rispetto agli enti del sud e delle

isole.

Il tasso minimo di incremento al nord è risultato quello dell'amministrazione provinciale di Alessandria con 4,79 seguita da Brescia con il 5,94 e da Verona con l'8,18.

Nell'area sud ed insulare sia quantitativamente che percentualmente l'incremento è stato molto contenuto e la punta massima è rappresentata dalla provincia di Teramo con il 51,86% ed un indebitamento esemplificativo pro capite di lire 168.178.

Ciò dimostra ancora una volta la propensione ad una maggiore raccolta del risparmio da parte degli enti del centro nord. E' questo però un dato di particolare rilievo ove si consideri che gli oneri per i mutui contratti vengono assunti per il loro intero ammontare dallo Stato (47), per cui appare sempre più necessaria una politica di redistribuzione equitativa delle risorse.

I fondi perequativi assolvono a questa funzione ma non eliminano una arretratezza organizzativa degli enti delle aree insulari e meridionali; questi dovrebbero essere sollecitati ad una migliore autogestione.

(47) Ricorso al mercato: cfr. paragrafo n. 3 del presente capitolo.

Per quanto concerne i comuni la dinamica d'indebitamento per tali enti raramente mostra di regredire e nei pochi casi constatati riguarda piccoli enti per i quali anche la mancata stipulazione di un unico mutuo porta ad ampie oscillazioni percentuali.

La regione dove maggiormente si è manifestato tale fenomeno è la Lombardia:

Rho	- 3,9
S. Donato Milanese	- 0,93
Concorezzo	- 3,15
Peschiera O.	- 2,03
Olgiate Olona	- 5,08
Costa Volpino	- 3,35

In tale elencazione il comune più importante è Rho con 51mila abitanti; gli altri, come s'è detto sopra, sono piccoli enti taluno di poco superiore agli 8mila abitanti.

Le città capoluogo di regione o di provincia e quindi le maggiori città, hanno mostrato un incremento che oscilla da + 169,15% dell'Aquila (48) al + 14,05% di Torino (49); alta anche la percentuale di incremento

(48) L'indebitamento sale da 10.536 mil. a 28.358 milioni.

(49) Da 1.056.467 mil. a 1.204.900 milioni.

di Avellino pari al + 157,10%; Milano è a + 28,08% e Roma a + 39,28%. Sono state fornite indicativamente le percentuali sopra riportate per spiegare l'indice di propensione all'indebitamento pari al cinquanta per cento, menzionato all'inizio di questo paragrafo, che è ricavato da una media dei comuni considerati per classi. Ove invece si calcoli la media del valore assoluto dell'indebitamento in cifra, esso risulta attestato intorno al venti per cento, comunque superiore al tasso di aumento dell'indice di inflazione per l'anno 1983.

Per quanto riguarda l'indice di incremento per grosse aree geografiche, cioè nord e mezzogiorno possono ripetersi le stesse considerazioni fatte per le amministrazioni provinciali. Il problema, visto in una dimensione più lata di quella che numericamente il fenomeno dei mutui vuol fornire, dimostra che gli enti locali ubicati al nord fruiscono di un sistema organizzativo meglio strutturato che consente anche un più largo accesso ai mutui e quindi alla capacità operativa in conto capitale. Il problema di limitata capacità organizzativa dei comuni dell'area del mezzogiorno traspare quindi anche dal minore indebitamento: ciò va corretto ove si intenda pervenire ad una maggiore omogeneità nell'indebitamento sul piano nazionale.

5. Interventi nel campo abitativo.

Il "problema casa" inteso quale fabbisogno di abitazioni ad uso civile da reperire, costruire, redistribuire tra i cittadini, soltanto di recente - con larga approssimazione nell'ultimo quinquennio- é divenuto un problema "anche" comunale.

Basta soffermarsi sulla normativa che sorregge l'edilizia economica e sovvenzionata per constatare che alle amministrazioni comunali era stato da sempre riservato il compito di curare l'assetto urbanistico, raramente quello di realizzare piani di edilizia abitativa.

Esperienze realizzative di edilizia civile pubblica (scuole, uffici di giustizia, mercati ecc.) rientravano da tempo nell'attività comunale ma rari erano gli esempi di realizzazione di edifici abitativi ad uso privato da parte di uffici tecnici comunali; era stato questo, invece, compito di particolari enti pubblici (INCIS, GESCAL, IACP, UNRRA-CASA, INA-CASA) che man mano sono stati soppressi durante gli ultimi anni con l'intento di razionalizzare il "sistema" concentrando tutti i compiti nei soli IACP, ancora ora in via di trasformazione nel loro nuovo assetto regionale, fino a pervenire alla riscoperta dei più antichi enti, i comuni. Legislativamente sono stati assegnati alle amministrazioni comu

nali compiti estranei alle loro tradizioni.

Il legislatore nazionale gode della facoltà ex art. 128 della Costituzione repubblicana di "determinare le funzioni" degli enti locali, e la scelta, certamente innovativa del legislatore, é stata nel senso di ampliare le funzioni comunali coinvolgendo detti enti locali in "programmi straordinari di edilizia abitativa".

L'anno 1983 potrebbe essere considerato un punto base per quanto attiene alla realizzazione degli anzidetti programmi straordinari.

L'iniziativa legislativa da cui prendono le mosse i programmi in esame, trae spunto dal decreto-legge n. 629 del 15 dicembre 1979, convertito con modificazioni nella legge 15 febbraio 1980 n. 25 allorquando, dovendosi provvedere in materia di termini sospensivi del procedimento esecutivo di rilascio degli immobili abitativi - dopo l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano della legge sull'equo canone - si cercò di superare l'impatto di un nuovo provvedimento sospensivo dei termini di esecuzione, con un ampliamento della sfera di potestà delle amministrazioni comunali.

Tralasciando le specifiche competenze del sindaco, previste dall'art. 4 del sopracitato decreto-legge, nel procedimento di erogazione della somma di un milione agli sfrattati per morosità, gli articoli 7 e 8 dello

stesso provvedimento determinano ex art. 128 della Costituzione due nuove funzioni limitatamente ad alcuni comuni. E' questo un altro elemento di novità introdotto dalla normativa cui si fa riferimento.

Per l'art. 7, infatti, "ai comuni con popolazione superiore a 350.000 abitanti" é attribuita la somma complessiva di 400 miliardi, per l'acquisto anche nel territorio di comuni vicini, di alloggi liberi già costruiti o in corso di costruzione da cedere poi in locazione agli sfrattati; in base all'art. 8 "per la realizzazione di un programma straordinario di edilizia" la Cassa depositi e prestiti é autorizzata a concedere ai comuni o ai consorzi tra comuni mutui sino all'importo di 1.000 miliardi. Con delibera del CIPE, sentito il CER, sono stabiliti i comuni nei quali deve essere realizzato il programma.

Nascono le cosiddette "aree calde" individuate con decreto del ministero del bilancio e della programmazione economica a seguito della deliberazione del CIPE in data 22 febbraio 1980. Si tratta in sostanza di 28 comuni (inizialmente, poi pervenuti ad alcune centinaia nel corso degli anni successivi fino al corrente anno 1985, senza peraltro trovare un limite ultimo essendo la legislazione tuttora in fase evolutiva) a ciascuno dei quali fu affidata la gestione di una quota parte dei 1.000 miliardi secondo la seguente ripartizione:

Aosta.....L.	2,5	miliardi
Torino....."	85,0	"
Milano....."	95,0	"
Trento....."	2,5	"
Bolzano....."	2,5	"
Trieste....."	5,0	"
Genova....."	65,0	"
Venezia....."	20,0	"
Padova....."	10,0	"
Verona....."	10,0	"
Bologna....."	40,0	"
Firenze....."	40,0	"
Pisa....."	5,0	"
Livorno....."	5,0	"
Ancona....."	10,0	"
Pescara....."	10,0	"
Perugia....."	5,0	"
Roma....."	175,0	"
Napoli....."	120,0	"
Campobasso....."	2,5	"
Potenza....."	5,0	"
Bari....."	60,0	"
Taranto....."	40,0	"
Reggio Calabria....."	20,0	"
Palermo....."	75,0	"
Catania....."	50,0	"
Siracusa....."	20,0	"
Cagliari....."	20,0	"
Totale.....L.	1.000,0	"

La ricerca nei conti consuntivi 1983 dei comuni, prende quindi spunto dalla normativa soprarichiamata per constatare l'attuazione fatta dei programmi tracciati dal legislatore. Il quale legislatore interviene a distanza di breve tempo con norme integrative (decreto-legge 23 gennaio 1982 n. 9 convertito con modificazioni dalla legge 25 marzo 1982 n. 94) che all'art. 2 dispone, per il biennio 1982-1983 il riparto -tra i 28 comuni individuati quali "aree calde"- la somma di 1.400 miliardi per la realizzazione anche a mezzo di concessioni, di programmi straordinari di edilizia abitativa. I comuni ed i loro consorzi possono utilizzare non oltre il 20% della somma loro assegnata per l'acquisto di alloggi "anche degradati da recuperare".

Il sistema normativo delineato nelle leggi n. 25 del 1980 e n. 94 del 1982 prevede quindi nuove funzioni dei comuni (o almeno di taluni comuni superiori a 350.000 abitanti o definiti "aree calde") così individuate:

- acquisto di immobili anche in comuni limitrofi;
- realizzazione di programmi straordinari di edilizia abitativa;
- eventuale realizzazione degli stessi programmi in concessione (ciò potrebbe determinare trasferimenti di fondi);

-locazione degli immobili acquisiti o realizzati agli sfrattati, anche mediante l'attribuzione degli immobili stessi agli IACP (art. 7 penultimo comma legge n. 25).

Nel contesto del quadro normativo così determinato e circoscritto e limitatamente ai ventotto comuni originariamente destinatari dei contributi, si riferisce sui risultati dell'indagine.

Il primo dato emerso é che su 28 comuni 5 non hanno fatto pervenire in tempo utile per la relazione il conto consuntivo 1983 (50). Il secondo dato deriva dalle tipologie di risposte pervenute, in relazione al quesito rivolto ai 28 enti, che era stato così formulato:

"A - Dati ed elementi informativi adottati negli anni 1981-1982-1983 circa l'attuazione dei programmi previsti dalle citate leggi nn. 25 e 94;

B - Ammontare dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti per la attuazione dei programmi di edilizia abitativa;

C - Criteri di assegnazione degli alloggi attuati in base ai programmi di edilizia abitativa;

(50) Trento, Napoli, Palermo, Catania e Cagliari.

D - Proventi derivanti dall'assegnazione degli alloggi riferiti all'anno 1983".

Soltanto 13 comuni hanno fornito esaurienti risposte ai quesiti posti, mentre per i più è possibile riferire utilizzando dati tratti dai conti consuntivi sulla base degli stanziamenti iscritti e con le limitazioni derivanti dai difformi sistemi contabili cui ricorrono le amministrazioni comunali (51).

Dall'analisi delle risposte pervenute se ne ricava in primo luogo una diversità di comportamento per quanto concerne i tempi d'attuazione dei programmi: alcuni comuni hanno deliberato l'avvio del programma e la richiesta dei mutui fin dal 1980 (Potenza ad esempio ha adottato la prima delibera consiliare il 21/4/1980); per altri invece si nota un avvio difficile dopo almeno 18 mesi dall'emanazione della legge.

Altra diversità risiede nelle modalità scelte per l'attuazione dei programmi: il procedimento contrattuale per trattativa privata è stato scelto dal consiglio comunale di Reggio Calabria (il comune è stato poi commissariato) mentre Potenza ha optato per l'appalto concorso e Padova ha scelto (delibera del 15/4/1980) la forma della concessione sulla base di convenzione.

(51) Valga un esempio per tutti: Potenza contabilizza la maggior parte delle entrate e spese in conto capitale tra le partite di giro -titolo VI entrate e titolo IV spese-; correttamente le entrate dovrebbero essere indicate al titolo IV e le spese al titolo II rubrica 501.

Sempre dalle risposte ottenute emerge che i mutui sono stati stipulati prevalentemente nel corso degli anni 1981 e 1982 e solo per minima parte nel corso del 1983.

Tutti i comuni hanno fissato criteri per l'assegnazione degli alloggi realizzati o in corso di realizzazione, emanando in alcuni casi anche i bandi di assegnazione (52).

Infine deve constatarsi che pochissimi comuni hanno risposto al punto D) del quesito inoltrato, precisando l'ammontare dei proventi riscossi nel 1983 per eventuali locazioni stipulate. Ciò evidenzia che i programmi edilizi, al termine del 1983 ancora non risultavano realizzati; ma ciò dimostra anche che il sistema dell'acquisto diretto sul mercato ha trovato scarsa attuazione. Si segnala comunque che qualche amministrazione comunale e tra queste Firenze e Pisa già nel 1983 hanno registrato riscossioni per proventi da locazione.

Volendo tener conto che il "problema casa", eccetto per i casi limitati di acquisto diretto di alloggi sul mercato -a cui pochissimi comuni hanno fatto ricorso- poteva trovare attuazione soltanto mediante la realizzazione di piani, si é proceduto ad una sommaria

(52) Fa eccezione Reggio Calabria ove il commissario straordinario ancora non ha fissato i criteri né emanato bandi.

rilevazione di dati anche in materia di riscossione di proventi derivanti dalle concessioni edilizie (legge Bucalossi). Come é noto tali proventi sono a destinazione vincolata e possono costituire un indice di buona amministrazione in attività tecnico-amministrative propedeutiche a quelle edilizie anche se non s'ignora che i piani di edilizia economica e popolare possono godere di appositi proventi anche per l'urbanizzazione delle aree. I brevi cenni che qui vengono tracciati in relazione ai proventi per concessioni edilizie rientrano anche in una logica di continuità con quanto esposto, allo stesso proposito, nelle relazioni degli anni precedenti. Va rilevato che per quanto concerne le sanzioni, pochi sono stati i comuni che hanno provveduto ad applicarle e comunque anche quelli che hanno avviato procedure in tal senso non indicano con voce separata (nell'ambito dello stesso capitolo di bilancio) l'ammontare dei proventi per sanzioni comminate e riscosse, esponendo queste in unica voce con proventi derivanti dalle concessioni.

Non appare, quindi, significativo esporre separatamente un dato così incerto. Sono stati riportati nelle tabelle che seguono i dati degli accertamenti di competenza dei proventi provenienti dalle concessioni edilizie e degli altri fondi vincolati sempre occorrenti per opere di edilizia connesse al problema delle

C O M U N I	ACCERTAMENTI (in milioni)	
	Tit. IV 428 pro- venti Bucalossi competenza	Tit. IV 42-501 Trasf.ti da enti div. comp. + res.
AOSTA		287
TORINO	5.079	26.920
MILANO	12.820	160.976
TRENTO		
BOLZANO	-	2.286
TRIESTE	2.618	-
GENOVA	1.239	58.380
VENEZIA	3.063	3.722
PADOVA	2.361	-
VERONA	-	646
BOLOGNA	-	25.374
FIRENZE	1.681	1.033
PISA	275	-
LIVORNO	-	9.004
ANCONA	-	-
PESCARA	1.492	14.877
PERUGIA	4.439	-
ROMA	27.377	71.007
NAPOLI	-	-
CAMPOBASSO	1.333	5.584
POTENZA	-	27.500
BARI	1.991	5.192
TARANTO	1.552	-
REGGIO CALABRIA	-	-
PALERMO	-	-
CATANIA	-	-
SIRACUSA	581	-
CAGLIARI	-	-

C O M U N I	<u>IMPEGNI (competenza + residui)</u> (in milioni di Lire)	
	Tit. I 501	Tit. II 501
AOSTA	281	2.700
TORINO	19.713	81.031
MILANO	54.914	365.668
TRENTO	-	-
BOLZANO	136	6.372
TRIESTE	1.404	38.356
GENOVA	11.814	168.792
VENEZIA	7.930	60.791
PADOVA	1.498	7.990
VERONA	7.251	21.453
BOLOGNA	7.096	54.489
FIRENZE	4.947	91.922
PISA	1.021	4.633
LIVORNO	1.397	14.737
ANCONA	504	18.326
PESCARA	890	36.495
PERUGIA	442	8.167
ROMA	46.414	292.211
NAPOLI	-	-
CAMPOBASSO	307	7.748
POTENZA	508	36.886
BARI	2.548	36.683
TARANTO	4.530	53.075
REGGIO CALABRIA	1.896	-
PALERMO	-	4.502
CATANIA	-	-
SIRACUSA	1.196	-
CAGLIARI	-	2.358

abitazioni, costituenti accertamenti nell'ambito del titolo IV per trasferimenti da altri enti.

Si riesce in tal modo ad ottenere il quadro esatto degli stanziamenti utilizzabili per l'edilizia insieme con i mutui stipulati con la Cassa depositi e prestiti che, com'è noto sono esposti, tra gli altri, nella categoria 2° del titolo V.

Le cifre indicate nel prospetto espositivo dei programmi 1983, si riferiscono agli impegni assunti dai comuni, nell'ambito del titolo II, rubrica 501 (spese in conto capitale) (53) mentre in corrispondenza (nella prima colonna) sono esposti i dati riguardanti le spese correnti sostenute da ciascun comune (titolo I rubrica 501) per manutenzioni ordinarie di alloggi o per pagamento di ricovero agli sfrattati ed ai senza tetto. Si è cercato di mostrare nel suo insieme il "problema casa" ed il modo in cui i comuni lo stanno affrontando, certamente tra molte difficoltà, alcune delle quali proprie della lenta capacità di spesa di taluni enti, condizionata dalle complessità procedurali.

Dall'esame dei conti e delle delibere inviate traspare che molte delle amministrazioni comunali sono

(53) Il CER nel suo "Rapporto sull'andamento dell'edilizia abitativa pubblica" concernente la spesa nell'anno 1983 ha resi noti alcuni dati riguardanti una fase della realizzazione dei programmi.

ancora alle prese con i programmi di acquisizione ed urbanizzazione primaria delle aree, pochissime quelle che sono riuscite ad immettere (si tenga presente che l'anno di riferimento é il 1983) alcuni nuclei familiari di sfrattati in alloggi prevalentemente acquistati. Ovviamente l'indagine avviata avrà un senso solo se potrà essere collegata ad altra analoga negli anni successivi e se il quadro normativo non continui a dilatare lo scenario mantenendo inalterate invece le risorse complessive da impiegare.