

CAPITOLO III

INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI

1. Aggiornamento dei dati relativi all'anno 1984
 - 1.1. Amministrazioni comunali
 - 1.2. Amministrazioni provinciali
2. Dati relativi all'anno 1985. Amministrazioni comunali e provinciali
3. Il triennio 1983-1985
4. Analisi per esercizio di provenienza dei residui alla fine dell'anno 1985
5. Somministrazioni sui mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti

6. Indebitamento degli enti locali
 - 6.1. Evoluzione del quadro normativo
 - 6.2. Aggiornamento dei dati sugli oneri per il servizio dei mutui relativi all'anno 1984. Amministrazioni comunali e provinciali
 - 6.3. Raffronto dei dati sugli oneri per il servizio dei mutui 1983-1984

7. I programmi integrati mediterranei (PIM)
 - 7.1. Profili generali
 - 7.2. Profili giuridici e contabili

8. Calamità naturali

1.- Aggiornamento dei dati relativi all'anno 1984

1.1. Amministrazioni comunali. Sulla scorta dei certificati a consuntivo elaborati a cura del Ministero dell'interno e dei conti acquisiti dalla Sezione, é stato possibile pervenire alla individuazione dei dati definitivi relativi alla gestione degli investimenti svolta nel 1984 dai Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

I dati in questione concernono nella sostanza la totalità degli enti rientranti nella competenza della Sezione (1), e pertanto le aggregazioni relative risultano omogenee rispetto a quelle fornite, nella precedente relazione, con riferimento all'anno 1983.

Riguardata dall'angolazione della cassa, la complessiva gestione degli investimenti dei Comuni con più di 8.000 abitanti si caratterizza, con riferimento al 1984, per i seguenti movimenti:

(1) Sono stati aggregati i dati relativi a 1.216 amministrazioni comunali su 1.230.

I comuni per i quali non é stato possibile utilizzare i dati sono i seguenti: Cinisi (PA); Isola Capo Rizzuto (RC); Cariati (CS); Nocera Superiore (SA); Pontecagnano Faiano (SA); Agropoli (SA); Trinitapoli (FG); Villaciandro (CA); Frattaminore (NA); Sarno (SA); Quartu' S. Elena (CA); Nuoro; Biancavilla (CT); Monreale.

RISCOSSIONI	7.831.234 milioni di lire
PAGAMENTI	6.593.170 milioni di lire

LIQUIDITA' PRODOTTA	1.238.064 milioni di lire.
---------------------	----------------------------

Per la ripartizione territoriale (per grandi aree e per regioni) e per classi demografiche delle aggregazioni suesposte si farà rinvio agli allegati (vedere prospetti III/3, III/4, III/5, III/6 inseriti nel volume degli allegati).

Giova evidenziare che le riscossioni ed i pagamenti di cui sopra si ripartiscono come segue tra la gestione dei residui (perfezionamento di investimenti già avviati) e quella della competenza (investimenti avviati nel 1984):

RISCOSSIONI	in c/residui 59%	in c/competenza 41%
PAGAMENTI	in c/residui 73%	in c/competenza 27%

La gestione dei residui ha assorbito liquidità in misura modesta e ciò è avvenuto senza ricorso ad accan-

tonamenti realizzati negli anni precedenti (depositi), bensì solo utilizzando una quota parte della larga eccedenza delle riscossioni di competenza sugli omologhi pagamenti.

L'analisi delle riscossioni in ragione delle fonti di finanziamento presenta, a livello nazionale, risultati concordanti con quelli del 1983: i mutui restano assolutamente prevalenti (65%) rispetto alle alienazioni ed ai trasferimenti (35%).

L'analisi economica dei pagamenti conferma anche essa le risultanze del 1983: gli esborsi sono stati indirizzati in larghissima misura verso la realizzazione di opere pubbliche, sino a coprire ben l'89% del totale.

I nuovi investimenti, avviati nel 1984, trovano espressione nei seguenti dati di competenza:

ACCERTAMENTI	11.915.664 milioni di lire
IMPEGNI	12.095.894 milioni di lire

SALDO	- 180.230 milioni di lire
-------	---------------------------

Il saldo negativo si presenta di dimensioni esigue in relazione alla dimensione della complessiva ge-

stione, in perfetta concordanza con le risultanze della competenza 1983: al riguardo, pertanto, si intendono riprodotte le considerazioni svolte nella relazione dello scorso anno.

La ripartizione, secondo i combinati criteri territoriali e demografici, dei dati suesposti é resa ostensiva negli allegati che aderiscono al consueto modello (vedere i prospetti III/7, III/8, III/9, III/10 inseriti nel volume degli allegati).

L'analisi degli accertamenti per categorie economiche indica che, a livello nazionale, i mutui incidono sul totale per il 65%, i trasferimenti per il 25% ed il resto per il 10%.

L'analoga analisi degli impegni indica l'incidenza dell'88% per la costruzione di opere, del 6% per le partecipazioni e i conferimenti alle aziende municipalizzate, del 2% per l'acquisto di macchine ed attrezzature, del 2% per i trasferimenti.

In entrambe le analisi trovano conferma le indicazioni emerse con riferimento alla cassa, come quelle emerse per la competenza 1983, indicate nella relazione precedente.

L'ambito gestionale che in materia di investimenti

si é offerto ai Comuni con più di 8.000 abitanti all'inizio del 1984 è rappresentato dai seguenti dati relativi ai residui riaccertati, sia attivi (linee di credito realizzabili e altri finanziamenti di regola già riscuotibili) che passivi (massa spendibile per il perfezionamento degli investimenti in corso):

RESIDUI ATTIVI RIACCERTATI	14.425.297 milioni di lire
RESIDUI PASSIVI RIACCERTATI	17.158.935 milioni di lire

SALDO	-2.733.638 milioni di lire
-------	----------------------------

Trattasi di valori che risultano ben correlati con quelli forniti nella relazione precedente con riferimento alla situazione dei residui alla fine del 1983, specie per quanto concerne i residui passivi.

Per quanto concerne questi ultimi, infatti, il ridimensionamento al riaccertamento risulta essere dell'ordine del 2,5% in diminuzione (da 17.587.990 a 17.158.935 milioni).

I residui attivi, invece, risultano aumentati al riaccertamento dello 0,9% (da 14.293.171 a 14.425.297 milioni). Indubbiamente il segno passivo della variazione suscita perplessità in considerazione della natu-

ra del comparto, che rende impossibile riaccertamenti in aumento dell'entrata. Trattasi dell'esito di incertezze metodologiche ed operative nella rilevazione dei dati, le quali peraltro non impediscono di constatare la sostanziale concordanza del dato 1984 con quello 1983.

Quanto alla natura della entrata, i residui attivi riaccertati sono da ascrivere per il 62% ai mutui e per il 38% alle alienazioni e trasferimenti.

La situazione della gestione degli investimenti alla fine del 1984 é quale risulta dal coacervo dei residui non smaltiti nell'anno con quelli nuovi prodotti dalla competenza:

RESIDUI ATTIVI AL 31.12.1984	17.614.319 milioni
RESIDUI PASSIVI AL 31.12.1984	22.484.536 milioni
<hr/>	
SALDO	-4.870.217 milioni

Rispetto agli omologhi dati della fine del 1983, si registra un notevolissimo incremento (23% per gli attivi e 28% per i passivi) che da solo basta a segnalare il 1984 come un anno che ha contribuito a dare un notevole impulso alla estensione della generale piani-

ficazione degli investimenti dei Comuni italiani.

Per la ripartizione territoriale e demografica dei suindicati residui finali, si fa rinvio agli allegati (vedere prospetti III/11, III/12, III/13, III/14, inseriti nel volume degli allegati).

La ripartizione dei residui attivi in ragione della fonte di entrata conferma il ben noto andamento: mutui 65%, alienazioni e trasferimenti 35%.

1.2. Amministrazioni provinciali. L'elaborazione dei dati tratti dai certificati a consuntivo, effettuata dal Ministero dell'interno e integrata con la diretta acquisizione di elementi dai conti consuntivi agli atti della Sezione, ha consentito l'individuazione dei dati definitivi relativi alla gestione degli investimenti della totalità delle amministrazioni provinciali. (2)

I dati di cassa dell'indicata gestione, riferiti complessivamente ai residui ed alla competenza, risultano essere i seguenti:

(2) Tutte le Province, escluse quelle di Trento e Bolzano che non rientrano nella competenza della Sezione enti locali.

RISCOSSIONI	855.514 milioni di lire
PAGAMENTI	728.209 milioni di lire
<hr/>	
LIQUIDITA' PRODOTTA	127.305 milioni di lire

Assolutamente prevalenti nell'ambito complessivo si evidenziano i movimenti relativi alla gestione dei residui e, quindi, ad investimenti di avviamento più o meno remoto:

	C/RESIDUI	C/COMPETENZA
RISCOSSIONI	610.072 (71%)	245.442 (29%)
PAGAMENTI	620.575 (85%)	107.634 (15%)

Quanto sopra mostra altresì con evidenza che la gestione dei residui ha assorbito liquidità in misura assai modesta (10.503 milioni), senza intaccare le disponibilità già incamerate in passato, bensì avvalendosi soltanto di una minima parte degli apporti realizzati nel corso dello stesso anno 1984.

L'analisi economica mostra che le riscossioni derivano in larghissima misura da mutui: 83% (nel 1983: 80%); e che i pagamenti concernono pressochè totalmen-

te la realizzazione di opere pubbliche: 92% (nel 1983: 90%). La concordanza dei dati esposti con quelli, corrispondenti, relativi al 1983, induce a ritenere che nell'anno in esame non vi siano state novità di rilievo. Tuttavia i pagamenti - che costituiscono la voce più significativa della reale portata della spesa per investimenti nell'anno - hanno segnato dal 1983 al 1984 un decremento del 3%.

Trattasi di un dato - sicuramente più elevato del valore reale - che segnala quanto meno un rallentamento nell'impostazione di nuove iniziative infrastrutturali.

I dati relativi alla competenza - significativi dei nuovi investimenti avviati nel 1984 dalle Province italiane - sono i seguenti:

ACCERTAMENTI	1.032.490 milioni di lire
IMPEGNI	1.161.027 milioni di lire
<hr/>	
SALDO	-128.537 milioni di lire

Gli indicati accertamenti si riferiscono per l'83% a nuovi mutui: da questo dato medio, peraltro, si di-

staccano nettamente le quattro amministrazioni provinciali del Friuli Venezia Giulia, le quali, complessivamente considerate, mostrano quale fonte principale di finanziamento degli investimenti i trasferimenti di capitale (57%) e non già i mutui (39%); si distacca altresì la Provincia di Lecce che nel 1984 non ha effettuato accertamenti per nuovi mutui.

Il tasso di realizzazione degli accertamenti per mutui è del 20%, talchè può dedursene l'affermarsi di una generalizzata preferenza per i finanziamenti del circuito pubblico.

Gli impegni si riferiscono per il 92% alla costruzione di opere (per la Provincia di Lecce, l'87% degli impegni è destinato a trasferimenti).

Il tasso di realizzazione degli impegni è del 9%, sempre a livello nazionale (complesso dei 92 enti considerati).

Rispetto al 1983 non si riscontrano deviazioni per quanto attiene ai profili sin qui esaminati.

L'individuazione degli accertamenti e degli impegni effettuati per l'esercizio 1983 dalle medesime 92 amministrazioni provinciali consente un raffronto che conferma la tendenza al ristagno individuata con rife-

rimento ai pagamenti (v. supra):

	ESERCIZIO 1983	ESERCIZIO 1984	DIFFERENZA% 84-83
ACCERTAMENTI	1.053.841	1.032.490	-2,03
IMPEGNI	1.147.862	1.161.027	+1,15
<hr/>			
SALDO	-94.021	-128.537	

Ovviamente, in termini reali - scontati cioè gli effetti inflattivi - la battuta di arresto assume contorni più decisi. D'altra parte il lieve incremento (nominale) degli impegni va comunque riferito al fatto che il saldo negativo, nettamente aumentato, presuppone una copertura finanziaria tutta da verificare (risparmio dell'esercizio o degli esercizi precedenti).

I residui ereditati dalle 92 Province dal 1983 ed anni precedenti, come riaccertati (cioè opportunamente verificati), sono stati della seguente consistenza: (3)

(3) Il ridimensionamento dei residui stanziati, indotto dal riaccertamento, è del -3,60%, sia per quelli attivi che per quelli passivi.

RESIDUI ATTIVI RIACCERTATI	1.506.264 milioni di lire
RESIDUI PASSIVI RIACCERTATI	1.852.654 milioni di lire
<hr/>	
SALDO	-346.390 milioni di lire

I dati suesposti danno l'ordine di grandezza dell'ambito gestionale che si è presentato come agibile all'inizio del 1984. Nel corso dell'anno, peraltro, le effettive realizzazioni si sono mantenute vicine al limite del terzo del totale possibile - dal che si ricava una conferma del triennio quale tempo medio di attuazione degli interventi infrastrutturali -; infatti, lo smaltimento dei residui in questione è stato del 40% per quelli attivi e del 34% per quelli passivi.

La situazione consegnata all'anno 1985 risulta delineata dai seguenti dati:

RESIDUI ATTIVI AL 31.12.84	1.615.979 milioni di lire
RESIDUI PASSIVI AL 31.12.84	2.294.035 milioni di lire
<hr/>	
SALDO	-678.056 milioni di lire

Il confronto con i corrispondenti dati della fine del 1983 mostra:

	AL 31.12.83	AL 31.12.84	DIFF.% 84-83
RESIDUI ATTIVI	1.579.013	1.615.974	+2,34
RESIDUI PASSIVI	2.025.541	2.294.077	+13,26

La massa spendibile resta pertanto sostanzialmente invariata (scontando l'incremento del 13% degli effetti inflattivi), e, pertanto, resta confermato che il 1984 non ha comportato una spinta propulsiva verso l'incremento delle dimensioni della gestione degli investimenti delle Province.

La ripartizione territoriale (per regioni nonchè per il Centro-Nord e Sud-Isole) dei dati relativi alle riscossioni e pagamenti, agli accertamenti e impegni, ai residui attivi e passivi al 31 dicembre 1984, si ricava dall' allegato (vedere prospetto III/15 inserito nel volume degli allegati), nel quale le incidenze percentuali proprie a ciascun ambito territoriale sono poste a raffronto con l'incidenza percentuale della corrispondente popolazione.

2.- Dati relativi all'anno 1985. Amministrazioni comunali e provinciali

La rilevazione dei dati relativi al 1985 - in mancanza di certificati - è stata effettuata direttamente sui conti consuntivi pervenuti alla Sezione. Al riguardo si deve evidenziare che è stato possibile operare su una base sufficientemente ampia, in quanto i rendiconti pervenuti in tempo utile per l'esame sono stati ben 1.033 su 1.230 per i Comuni e ben 90 su 92 per le Province. Mette conto di evidenziare anche che l'indagine sui conti - per intuibili esigenze di economia operativa e di rapidità esecutiva - è stata effettuata secondo linee semplificate (4), che peraltro non inficiano minimamente la significatività dei dati raccolti.

(4) L'entrata per investimenti è stata individuata nel titolo IV al netto della categoria 3° e nel titolo V al netto della categoria 1°; la corrispondente spesa è stata individuata nel titolo II al netto della sezione 9°. Questa seconda scelta, in particolare, può aver indotto in qualche caso una leggera sottostima, avendo portato ad ignorare qualche investimento non attribuibile.

Per facilitare il raffronto con gli anni 1983 e 1984, i dati rilevati sono stati opportunamente parame-
trati, al fine di renderli rappresentativi della tota-
lità dell'area di competenza della Sezione (Comuni con
popolazione superiore ad 8.000 abitanti e tutte le Pro-
vince escluse quelle di Trento e Bolzano). Il risultato
di detta estrapolazione può essere stimato di alta at-
tendibilità, in quanto - come si evince dall'allegato
(vedere il prospetto III/16 inserito nel volume degli
allegati) - le carenze risultano abbastanza diffuse in
senso demografico ed anche territoriale, almeno per
quanto concerne l'area del Centro-Nord.

La cassa della gestione degli investimenti nel
1985 - considerati congiuntamente residui e competenza
- ha dato luogo ai seguenti movimenti (milioni di li-
re):

	COMUNI	PROVINCE
RISCOSSIONI	9.739.818	563.203
PAGAMENTI	7.382.846	811.575
<hr/>		
LIQUIDITA' PRODOTTA	2.356.972	-248.372

I dati di competenza sono i seguenti (milioni di lire):

	COMUNI	PROVINCE
ACCERTAMENTI	10.242.887	987.561
IMPEGNI	10.002.445	1.150.793
<hr/>		
SALDO	+240.442	-163.232

Il saldo positivo relativo ai Comuni costituisce ovviamente un risultato anormale, in quanto non è ipotizzabile l'iscrizione di accertamenti per investimenti non bilanciata automaticamente dall'iscrizione di impegni di corrispondente importo. La spiegazione del fenomeno può essere riferita al fatto che - come già accennato - la rilevazione dei dati è stata effettuata - di necessità - con criteri semplificati, che hanno imposto di tralasciare gli impegni della sezione 9° del titolo II. Il punto è di particolare importanza, e, quindi, occorre formulare riserva di procedere ad opportune verifiche appena possibile. Infatti, la conferma del saldo positivo significherebbe l'esistenza di mutui - di importo complessivo pari - destinati a finanziare spese correnti e non di investimento.

I dati relativi ai residui finali, vale a dire riportati all'anno 1986, sono i seguenti (milioni di lire):

	COMUNI	PROVINCE
RESIDUI ATTIVI AL 31.12.85	18.087.174	1.768.193
RESIDUI PASSIVI AL 31.12.85	23.929.837	2.480.784
<hr/>		
SALDO	-5.842.663	-712.591

La distribuzione territoriale (per regioni e grandi aree) e - per i Comuni - anche demografica dei dati suesposti si deduce dagli allegati (vedere i prospetti III/17, III/18, III/19, III/20, III/21, III/22, III/23, III/24, III/25, III/26, III/27, III/28, III/29, III/30, III/31, III/32, III/33, III/34 inseriti nel volume degli allegati).

Le analisi economiche relative all'entrata (alienazioni, trasferimenti, mutui) ed alla spesa (opere pubbliche, altro) sono allo stato indisponibili, come sono indisponibili dati relativi al riaccertamento ed allo smaltimento dei residui, nonché alla realizzazione degli accertamenti e degli impegni. Si sopperirà alle carenze - imposte, come si è detto, da esigenze logi-

stiche - appena possibile con il riesame particolareggiato di un opportuno campione di rendiconti, che consentirà di verificare se i relativi indicatori si sono mantenuti o meno sui valori già riscontrati negli anni precedenti.

3.- Il triennio 1983 - 1985

Il triennio in questione, sul piano della disciplina legislativa degli investimenti, se considerato complessivamente non presenta elementi fortemente caratterizzanti rispetto al periodo precedente. Le scelte effettuate dagli enti ai fini infrastrutturali sono restatesostanzialmente decisioni di spesa destinate a gravare sul bilancio dello Stato, e quindi, in definitiva, le iniziative in materia di investimenti hanno risentito unicamente dei limiti generali derivanti dal complessivo prelievo pubblico a carico dell'economia nazionale.

Il singolo anno 1983, invero, è stato caratteriz-

zato dal tentativo di inversione legislativa, compiuto con il D.L. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131, teso al graduale ripristino dell'onere di ammortamento dei mutui a carico degli enti; tentativo - come è noto - rientrato per effetto delle successive leggi 27 dicembre 1983, n. 730, e 22 dicembre 1984 n. 887.

Ed, in effetti, non sono mancate ripercussioni a livello operativo, anche se non in modo assai netto, vuoi per la gradualità del ritrasferimento dell'onere dei mutui ipotizzata con il D.L. n. 55 del 1983, vuoi per l'esistenza di altre fonti di finanziamento (alienazioni, trasferimenti) di peso non trascurabile (circa il 35%) nell'ambito del complessivo sistema di copertura.

I dati più idonei a fornire conferma delle enunciate considerazioni sono, ovviamente, quelli relativi alla gestione di competenza, in quanto con ottima approssimazione riflettono le decisioni di investimento assunte proprio nell'anno di riferimento. L'apposito allegato (vedere il prospetto III/35 inserito nel volume degli allegati) mette a raffronto gli accertamenti e gli impegni effettuati dai Comuni con più di 8.000 abi-

tanti in ciascuno dei tre anni (in miliardi di lire):

	1983	1984	1985
ACCERTAMENTI	9.581	11.916	10.243
IMPEGNI	9.827	12.096	10.002

Per le 92 Province di competenza della Sezione i corrispondenti dati sono i seguenti (in miliardi di lire):

	1983	1984	1985
ACCERTAMENTI	1.054	1.032	988
IMPEGNI	1.147	1.161	1.151

Nel mentre per le amministrazioni provinciali non si colgono segni evidenti di reazione alle incertezze di disciplina che hanno caratterizzato il 1983, per i Comuni, invece, può ritenersi confermato che essi hanno mostrato una maggiore sensibilità, sia nel frenare gli investimenti (1983), sia nel disporre il pronto recupero, come mostra l'impennata che evidenziano i dati del 1984, nettamente superiori sia a quelli del 1983 che a quelli del 1984.

Il fenomeno di reattività illustrato non va peraltro enfatizzato, pur in considerazione degli ammontari indicati, tanto più che non mancano elementi in questo senso, provenienti da altre fonti.

Alla stregua delle stime della Ragioneria generale dello Stato, l'andamento nel triennio delle concessioni di mutui (circuito pubblico e circuito privato) in favore di tutti gli enti locali (siamo quindi in un ambito più ampio di quello di competenza della Sezione) è stato il seguente (in miliardi di lire):

	1983	1984	1985
MUTUI CONCESSI	7.795	8.100	8.945

Analogo andamento, com'è intuibile, presentano i dati relativi ai mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, i quali rappresentano la principale componente delle stime della Ragioneria generale (in miliardi di lire):

	1983	1984	1985
MUTUI CONCESSI			
DALLA CASSA DD.PP.	4.197	5.463	7.552

E' evidente, quindi, che nel settore degli investimenti le reazioni indotte dalle innovazioni legislative sono piuttosto lente e quindi registrabili a distanza di tempo ed in presenza di assetti consolidati, se non a regime.

* * *

I dati di competenza consentono di cogliere una novità di rilievo, nel senso che mostrano un recupero del Mezzogiorno, il cui prelievo per investimenti a carico dell'economia generale tende all'aumento, dopo aver realizzato l'allineamento percentuale con il peso demografico.

Si consideri - quanto ai dati raccolti dalla Sezione - che nel 1983 il prelievo (competenza) sul totale effettuato dai Comuni del Sud e delle Isole è stato dell'ordine del 26-27%, mentre nel 1985 esso è salito a valori dell'ordine del 37-40% (vedere il prospetto III/35 inserito nel volume degli allegati). E ciò a fronte di un'incidenza del 36% sul totale della popolazione dei Comuni con più di 8.000 abitanti.

Ed è di particolare interesse segnalare che quanto

sopra esposto concorda con i dati della Ragioneria generale dello Stato, alla stregua dei quali la percentuale dei mutui concessi agli enti locali del Mezzogiorno, sul totale delle concessioni, passa dal 26% del 1983 al 45% del 1985 (a fronte del 35% del totale della popolazione nazionale).

Naturalmente il recupero in questione produrrà effetti nei prossimi anni, in termini di flussi di cassa e di concrete realizzazioni. Esso, inoltre, tende ad essere in qualche misura neutralizzato dalla massa dei residui preesistenti, che risente ovviamente dei passati ritardi e sperequazioni.

Al riguardo è interessante considerare la massa dei residui per investimenti alla fine di ciascun anno. I dati che seguono concernono i residui passivi e, pertanto, indicano gli investimenti già finanziati ed in attesa di realizzazione (in miliardi di lire):

Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti

	1983	1984	1985
RESIDUI PASSIVI AL 31 DICEMBRE	17.588	22.485	23.930

Ebbene, mentre sul coacervo alla fine del 1983 la parte spettante al Mezzogiorno è del 27%, la medesima

parte, con riferimento al 31 dicembre 1985, risulta incrementata sino al 35% (talchè manca solo un punto per il perfetto allineamento con la percentuale della popolazione) (vedere il prospetto III/1, III/2 inserito nel volume degli allegati).

Verificata dal punto di vista dei residui la tendenza almeno al recupero, ne scaturisce un quadro di maggiore saldezza in termini di prospettiva, atteso che la massa spendibile alla fine del 1985 costituisce in buona sostanza l'espressione finanziaria di una pianificazione di fatto che si estende sino ad interessare quanto meno tutto il triennio 1986/88.

* * *

In termini di più immediata incidenza sulla realtà economica e sociale vanno riguardati i flussi di cassa della gestione degli investimenti, i quali seppure operanti nel presente, discendono, tuttavia, prevalentemente da scelte operate alcuni anni addietro.

I dati relativi ai Comuni ed alle Province di competenza della Sezione sono i seguenti (in miliardi di lire):

COMUNI	1983	1984	1985
Riscossioni	6.685	7.831	9.740
Pagamenti	5.876	6.593	7.383
Liquidità prodotta	809	1.238	2.357

PROVINCE	1983	1984	1985
Riscossioni	783	855	563
Pagamenti	733	728	811
Liquidità prodotta	50	127	-248

A parte i dati delle Province che evidenziano una tendenza al rallentamento nell'impostazione di nuovi investimenti, in concordanza peraltro con i dati di competenza (v. supra), emerge evidente la persistente vitalità del comparto che incrementa nettamente di anno in anno gli esborsi e nello stesso tempo incrementa vieppiù gli accantonamenti di liquidità (accantonamenti che in tre anni sono ammontati a ben 4.404 miliardi).

Il peso del Mezzogiorno in termini di cassa è il

seguito (per i Comuni) (vedere il prospetto III/35 inserito nel volume degli allegati):

1983: 22-23%

1984: 26-25%

1985: 27-30%

E' di tutta evidenza che anche l'andamento dei flussi di cassa mostra inequivocabilmente lo spostamento a favore del Mezzogiorno, e indica altresì che esso è determinato da una sorta di onda lunga, con origini abbastanza salde anche nel periodo antecedente al triennio 1983-85 e forza sufficiente per determinare un attestamento definitivo.

4.- Analisi per esercizio di provenienza dei residui alla fine dell'anno 1985

La gestione degli investimenti degli enti locali di competenza della sezione riguardati complessivamente, si presenta alla fine del 1985 con una dimensione

finanziaria, che - come si è visto - è dell'ordine dei 23 mila miliardi.

Questo è in effetti l'ammontare della massa spendibile di cui gli enti in questione, a quella data, dispongono per portare a realizzazione tutti gli investimenti avviati sino a quella data medesima.

Si tratta di un dato finanziario di particolare interesse anche perchè esso fa il punto sulla gestione degli investimenti locali, in termini dinamici, con il massimo aggiornamento possibile per la Sezione, che - com'è ovvio - incentra prevalentemente le proprie indagini sui dati tratti da conti consuntivi ritualmente deliberati ed approvati. Basta considerare, in aggiunta al dato indicato, i finanziamenti reperiti dagli enti per far fronte ad esigenze infrastrutturali nel 1986 ed in questo scorcio di 1987 - finanziamenti costituiti in larga misura da mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti -, nonché i pagamenti per investimenti effettuati nello stesso periodo - reperibili dalla Relazione trimestrale di cassa del Ministero del tesoro - per pervenire con sufficiente approssimazione all'individuazione del quadro odierno di questo importante comparto della economia nazionale (gli investimenti diret-

ti delle Province, dei Comuni e delle aziende municipalizzate, secondo le stime della Relazione generale sulla situazione economica del Paese, si attestano nel triennio 1983-85 intorno al 30% dell'intero settore pubblico allargato).

L'indicato riferimento dell'ordine di grandezza di 23 mila miliardi deriva dalle già esposte consistenze dei residui passivi da riportare alla data del 31 dicembre 1985, ricavate dai conti consuntivi pervenuti ed esaminati dalla Sezione (per i Comuni: 20.138 miliardi; per le Province: 2.445 miliardi; in totale: 22.583 miliardi).

E la rilevazione effettuata, benchè non tutti gli enti abbiano inviato il conto, per le dimensioni dell'area ricoperta, risulta di grandissima attendibilità, e costituisce quindi utile base per l'estrapolazione a livello nazionale dei risultati conseguiti (estendendo, cioè, alla stregua del parametro della popolazione, il dato dei Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti a tutti i Comuni italiani).

Se delle riserve vanno formulate, esse sono da riferirsi alla effettiva attitudine dell'indicata massa a trasformarsi per intero in pagamenti e, quindi, in

concreti interventi nel circuito economico. E ciò per il vistoso disallineamento (dell'ordine dei 5 mila miliardi) che - come si è visto - sussiste tra gli specificati residui passivi e gli omologhi residui attivi (per i Comuni: 15.075 miliardi; per le Province: 1.743 miliardi; in totale 16.818 miliardi) nonchè per i dubbi che insorgono in ordine alla concreta disponibilità di fondi a deposito idonei a colmare il disallineamento medesimo.

E' da temersi infatti che da una parte degli enti, che, sempre più numerosi, presentano difficoltà gestionali, si sia potuto far ricorso a più o meno consistenti prelievi sui fondi stessi, in vista di futuri ripiani, peraltro ripetutamente rinviati di necessità.

L'evidente importanza di significato che occorre riconoscere ai parametri finanziari dei residui della gestione degli investimenti ha indotto e giustifica un'approfondita indagine finalizzata all'analisi per esercizi di provenienza dei residui stessi.

Indagine che, peraltro, ha richiesto la collaborazione degli enti, in quanto nei conti consuntivi manca-

no riscontri nel senso indicato.

Per quanto la risposta degli enti non sia stata totale (hanno risposto il 58% dei Comuni e 72 Province su 92) (per la distribuzione territoriale e per classe demografica della risposta dei comuni: vedere il prospetto III/36 inserito nel volume degli allegati), l'area coperta dall'indagine risulta sufficientemente ampia anche a livello delle singole regioni, talchè i risultati conseguiti possono essere assunti come rappresentativi della complessiva realtà nazionale.

Specificatamente, l'indagine ha riguardato la ripartizione per esercizi di provenienza dei seguenti gruppi di residui esistenti alla data del 31 dicembre 1985:

- residui attivi per alienazioni e trasferimenti (36% del totale dei residui attivi);
- residui attivi per mutui (64% del totale dei residui attivi);
- residui passivi per opere pubbliche, acquisti immobiliari e mobiliari e per investimenti indiretti (l'incidenza delle opere pubbliche sul totale è normalmente superiore al 90%).

Prima risultanza acquisita è che non mancano casi, anche numerosi, di enti che riportano residui da eser-

cizi assai remoti, ma che la dimensione finanziaria del fenomeno è nel complesso assai contenuta.

E' stato possibile, pertanto, semplificare le elaborazioni considerando soltanto i primi sette esercizi precedenti il 1986, ed accorpando sotto l'esercizio 1979 anche i residui provenienti da più remoti esercizi.

L'assetto generale è indicato dai risultati delle aggregazioni a livello nazionale (per l'analisi regionale vedere prospetti III/37, III/38, III/39, III/40, III/41, III/42 inseriti nel volume degli allegati), che si espongono nel seguente prospetto, nel quale è indicata per ogni esercizio la percentuale di spettanza del totale della massa residuale esistente al 31 dicembre 1985:

	1985	1984	1983	1982	1981	1980	1979 e prec.
<u>RESIDUI ATTIVI PER ALIENAZIONI E TRASFERIMENTI</u>							
COMUNI.....	39	26	16	6	4	3	6
PROVINCE.....	37	17	15	6	4	6	15
<u>RESIDUI ATTIVI PER MUTUI</u>							
COMUNI.....	42	28	13	6	4	3	5
PROVINCE.....	47	25	12	6	5	3	2
<u>RESIDUI PASSIVI PER OO.PP. ECC.</u>							
COMUNI.....	34	31	17	7	4	2	5
PROVINCE.....	40	26	15	6	5	3	5

Alla stregua dei dati suesposti emerge una prima constatazione: che una non trascurabile parte (valutabile intorno al 10% per i Comuni ed intorno al 20% per le Province) dei residui attivi, per alienazioni e trasferimenti è di provenienza tanto remota da indurre a fondatamente dubitare della possibilità del relativo smaltimento.

Sembra, in altri termini, che la copertura finanziaria offerta dalla indicata massa dei residui attivi debba subire una prima decurtazione stimabile - sulla base del 10% riferito ai Comuni, in 600 miliardi (assumendo che i residui per alienazioni e trasferimenti costituiscano il 36% del totale dei residui attivi e quindi ammontino a circa 6.000 miliardi). E sembra palmare che l'effettuata stima è del tutto prudentiale, in quanto riferita a residui trasportati a nuovo per almeno cinque volte, di anno in anno, senza successo, mentre la natura della entrata (trasferimenti e alienazioni) indurrebbe ad ipotizzare tempi molto contenuti.

Un'indagine conoscitiva sul punto potrà essere utilmente svolta, con la collaborazione dei singoli enti interessati, al fine di acquisire una casistica sufficientemente ampia intorno al fenomeno. Al momento basti

considerare che dei 709 Comuni, la cui risposta è stato possibile utilizzare ai fini dell'indagine, ben 295 presentano residui attivi per alienazioni e trasferimenti provenienti dall'esercizio 1979 e/o da esercizi precedenti; nonchè, analogamente, ben 46 Province su 72.

Una seconda constatazione riguarda i residui attivi per mutui, che sono da ricondurre - com'è noto - alla fonte primaria di finanziamento degli investimenti locali (ed essenzialmente delle opere per interventi infrastrutturali). Non infrequenti, nè sempre trascurabili per entità, sono i casi di linee di credito che, ad almeno cinque anni dalla loro apertura, non risultano ancora completamente utilizzate. Trattasi, evidentemente, di finanziamenti concessi dalla Cassa depositi e prestiti, dal momento che i mutui erogati, in regime di diritto privato, da Istituti diversi, proprio perchè erogati totalmente fin dall'inizio, non danno luogo a residui, bensì, al più a depositi vincolati.

Si registra concordanza con l'indagine che è stata condotta sui tempi delle somministrazioni effettuate dalla Cassa medesima in conto dei finanziamenti concessi (vedere paragrafo 5 di questo capitolo), anche se

deve evidenziarsi la non immediata confrontabilità, in quanto diverse risultano le aree di esame (totalità degli enti locali e non già 709 comuni e 72 province).

Anche qui è da ribadire l'opportunità di approfondimenti conoscitivi, da realizzare con la collaborazione degli enti locali interessati, oltre che con quella della Cassa. Ora basti considerare che si è in presenza di una massa finanziaria immobilizzata, per la quale da anni, peraltro, è già in corso la procedura di ammortamento, stimabile - sempre con riferimento ai soli residui provenienti dal 1980 e/o da anni precedenti - in 850 miliardi (assumendo che della complessiva massa dei residui attivi al 31 dicembre 1985 dei Comuni e Province il 64% sia da riferire a mutui, e che di detta parte l'8% risalga all'anno 1980 e precedenti: l'8% del 64% di 16.818 miliardi).

I dati relativi alla ripartizione per esercizi di provenienza della massa dei residui passivi consentono una preliminare constatazione: che in larghissima misura (82%) i residui stessi si riferiscono ad impegni che sono rimasti irrealizzati per non più di un triennio.

Con la sottolineatura che nel triennio stesso è ricompreso ed ampiamente rappresentato (34% per i Comuni e 40% per le Province) l'anno appena chiuso, vale a dire il 1985.

Ne deriva la conferma della tesi, adombrata nella precedente relazione, secondo cui deve ravvisarsi in tre anni, o poco più, il normale arco temporale richiesto per la realizzazione degli investimenti degli enti locali (realizzazione intesa, in senso finanziario e contabile, come utilizzazione completa di un determinato finanziamento acquisito per la realizzazione di un determinato scopo; non già come perfezionamento del complesso iter procedimentale che va dall'individuazione della esigenza infrastrutturale sino alla attivazione funzionale della infrastruttura medesima; per acquisire elementi utili ad una conoscenza oggettivo-funzionale degli investimenti è allo studio l'attivazione di apposita indagine da parte della Sezione).

Ma i dati di distribuzione dei residui passivi introducono anche una serie di riflessioni orientate nella direzione degli aspetti patologici del sistema. Pur

tralasciando, per conferire ampi margini prudenziali al discorso, i residui riferiti al 1982 (costituenti il 7% del totale per i Comuni e il 6% per le Province), resta da constatare che una non trascurabile massa di impegni resta tuttora inevasa alla fine del quarto (nella migliore delle ipotesi, vale a dire per quelli assunti nel 1981) anno successivo a quello di assunzione.

Questa massa, largamente al di fuori del triennio individuato come normale è stimabile, per la totalità degli enti di competenza della Sezione, in 2.500 miliardi (pari all'11% di 23.000 miliardi). I residui attivi per mutui corrispondenti (cioè anch'essi provenienti dagli esercizi 1981, 1980, 1979 e precedenti) ammontano, secondo analoga stima, a 1.290 miliardi (pari al 12% del 64% di 16.818 miliardi).

Pertanto si evidenzia un eccesso di residui passivi pari a 1.210 miliardi (2.500 meno 1.290 miliardi) che trova bilanciamento nei residui attivi degli stessi esercizi relativi alle alienazioni ed ai trasferimenti; ed, in effetti, questi ultimi residui attivi sono stimabili, alla stregua del consueto procedimento, in 1.399 miliardi (13% del 64% di 16.818 miliardi).

A questo punto è agevole constatare come l'equilibrio del sistema è condizionato, per un non trascurabile importo (siamo, come si è visto nell'ordine dei 1.000 miliardi) dall'attendibilità e realizzabilità dei residui per alienazioni ed investimenti, che, invece, per natura dell'entrata e vetustà, inducono forti dubbi di insussistenza o quanto meno di inesigibilità.

Senza voler trarre conclusioni, che vanno invece subordinate a più affinate indagini (da condurre per singoli grandi enti e comunque a livelli aggregativi articolati per classi demografiche e per regioni), può constatarsi come il comparto degli investimenti offra possibilità di un'ampia "manovra" dei residui, nel senso che esiste una vasta area, abbastanza in ombra, nell'ambito della quale sono possibili cancellazioni disallineate, e quindi suscettibili di migliorare o peggiorare artificialmente la situazione di amministrazione e patrimoniale dell'ente.

In via di primissima approssimazione - con riserva cioè di doverosa verifica a seguito di ulteriori approfondimenti conoscitivi - può adombrarsi l'opportunità dell'introduzione di un meccanismo di contenimento della tendenza di una parte non trascurabile dei residui

della gestione degli investimenti a perpetuarsi negli anni. Il modello, ovviamente, non manca ed è quello della perenzione già operante per la gestione di parte corrente. Comunque, il fine da raggiungere è quello della trasparenza dei bilanci degli enti, che, per di più, costituisce un'esigenza particolarmente avvertita in un assetto normativo, come quello vigente, che non garantisce sufficiente separatezza tra gestione corrente e gestione degli investimenti, specie in termini di cassa.

**5.- Somministrazioni sui mutui concessi dalla Cassa
Depositi e Prestiti**

Un notevole apporto all'approfondimento della tematica degli investimenti degli enti locali può attendersi dall'esame dei dati relativi ai mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti.

E ciò per un duplice ordine di motivi. Gli investimenti degli enti locali coperti dal finanziamento

della Cassa rappresentano almeno il 50% del totale e riguardano in assoluta prevalenza la realizzazione di opere pubbliche. Le concessioni di mutuo da parte della Cassa avvengono sulla base di un progetto esecutivo e le somministrazioni dei finanziamenti, a parte l'iniziale anticipazione (5), seguono in ogni caso i tempi di attuazione del progetto stesso.

Inoltre, i finanziamenti concessi dalla Cassa sono da ascrivere alla categoria dei mutui di scopo, in quanto sempre collegati al perseguimento di una determinata finalità. Ne deriva la possibilità di delineare, accanto alle dimensioni finanziarie ed ai tempi di utilizzazione dei finanziamenti, la classificazione funzionale - ancorchè largamente approssimativa, come si vedrà - degli interventi.

E' stato ritenuto, pertanto, di particolare utilità avviare un'indagine sui mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, avvalendosi della collaborazione, peraltro determinante, della Cassa medesima.

(5) E' da tener presente peraltro che le uniche anticipazioni ammesse sono quelle ai sensi della L. n. 741 del 1981, pari al 20% dell'importo dei lavori aggiudicati (cfr. circolare n. 1127/83 della Cassa, punto 7.1).

In considerazione del fatto che l'apporto della Cassa è tendenzialmente crescente con il diminuire della consistenza demografica dei Comuni, la disamina dei dati ha riguardato la totalità degli enti stessi e non già soltanto quelli aventi popolazione superiore agli 8.000 abitanti. Ovviamente, sono stati presi in considerazione anche tutte le Province ed i rimanenti enti di interesse locale.

I risultati allo stato conseguiti concernono le concessioni di mutuo effettuate negli anni 1980-1983.

L'ammontare complessivo ed una prima sommaria classificazione funzionale di tutti i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti negli anni dal 1980 al 1983 si deduce dal prospetto seguente, nel quale gli importi sono espressi in miliardi:

	1980	1981	1982	1983
Opere pubbliche	4.797	3.940	4.735	4.197
Acquisto immobili	49	33	45	20
Acquisto automobili	119	91	134	69
Disavanzi	139	25	6	-
Altro	35	593	52	190
TOTALE	5.139	4.682	4.972	4.476

E' del tutto intuitivo che l'attenzione va concentrata sui mutui concessi per il finanziamento di opere pubbliche, al fine di acquisire elementi conoscitivi in ordine alla ripartizione territoriale e tipologica degli indicati ammontari annui.

I due prospetti che seguono danno ragione della ripartizione percentuale per regione e per tipo d'opera, degli ammontari complessivi dei finanziamenti concessi dalla Cassa negli anni in questione, per l'esecuzione di opere pubbliche raffrontata alla popolazione (per il 1980, 100 = 4.797 miliardi; per il 1981, 100 = 3.940 miliardi; per il 1982, 100 = 4.735 miliardi; per il 1983, 100 = 4.197 miliardi; per la popolazione, 100 = 56.556.911 abitanti):

	1980	1981	1982	1983	POPOLAZ.
PIEMONTE	7,30	7,55	7,13	8,28	7,92
VALLE D'AOSTA	0,11	0,11	0,24	0,09	0,20
LIGURIA	4,46	4,17	2,99	3,13	3,20
LOMBARDIA	9,69	11,74	11,97	10,94	15,72
TRENTINO A. A.	1,22	1,35	1,26	1,66	1,54
VENETO	6,09	8,05	8,73	7,54	7,68
FRIULI V. G.	0,85	1,58	2,46	1,70	2,18
EMILIA-ROMAGNA	7,48	9,10	5,79	6,11	7,00
TOSCANA	7,68	7,01	6,25	4,91	6,33
MARCHE	3,28	3,35	2,51	2,25	2,50
UMBRIA	1,92	1,48	0,94	1,19	1,43
LAZIO	15,40	7,75	9,75	8,57	8,84
ABRUZZO	2,91	2,81	3,07	3,82	2,15
MOLISE	0,43	0,42	0,55	1,08	0,58
CAMPANIA	8,38	8,94	15,52	11,60	9,66
PUGLIA	7,68	7,15	5,54	8,56	6,85
BASILICATA	1,77	1,40	1,83	2,16	1,08
CALABRIA	3,80	5,40	3,52	3,34	3,64
SICILIA	6,48	7,94	6,74	9,45	8,68
SARDEGNA	3,07	2,70	3,22	3,63	2,82

	1980	1981	1982	1983
SCUOLE	12,77	11,86	8,00	6,57
OPERE IDRICHE	8,29	5,97	7,81	6,07
FOGNATURE	12,50	24,84	23,14	23,95
OSPEDALI	2,85	0,75	1,06	1,31
OP. IGIENICHE	2,21	2,59	3,00	1,89
ASS. INFANZIA	0,35	0,69	0,37	0,22
URBANIZZAZIONI	2,34	2,09	1,11	0,56
LEGGI SPECIALI	=	=	2,11	1,79
STRADE	21,39	24,56	22,13	24,03
OP. ELETTRICHE	2,55	2,64	3,30	3,33
PORTUALI E VAR.	0,26	0,51	0,43	0,13
OPERE VARIE	13,03	17,76	18,98	24,32
EDILIZIA POP. EC.	21,46	5,74	8,57	5,84

Come si è accennato, le somministrazioni sui mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti per opere pubbliche seguono i tempi dell'inizio e della graduale attuazione (per lotti e stati di avanzamento) della realizzazione delle opere stesse.

E' interessante, quindi, una preliminare constatazione concernente il fatto che i finanziamenti concessi hanno dato luogo a somministrazioni, nell'anno stesso di concessione, in misura assai ridotta.

Nell'anno 1980, infatti, alle linee di credito aperte per complessivi 4.797 miliardi, è seguita un'utilizzazione di soli 673 miliardi (pari al 14%), fra-

zionati in 10.898 somministrazioni (a fronte di 19.111 mutui concessi). Analogamente, nell'anno 1981, all'ammontare complessivo di 3.940 miliardi corrisponde l'erogazione di 360 miliardi (pari al 9%), frazionati in 5.575 somministrazioni (a fronte di 16.647 mutui concessi). Ed ancora, nel 1982 sul concesso di 4.735 miliardi risultano somministrati 595 miliardi (pari al 13%) frazionati in 6.977 somministrazioni; nel 1983, su 4.197 miliardi sono state effettuate 7.673 somministrazioni per l'ammontare complessivo di 554 miliardi (pari al 13%).

Ciò, tuttavia, non deve indurre a valutazioni pessimistiche. Nei due anni successivi a quello di concessione, infatti, l'utilizzazione del credito risulta molto intensa.

Alla fine del 1982, degli iniziali 4.797 miliardi, ne risultano erogati ben 3.456 (pari al 72%); alla fine del 1983, degli iniziali 3.940 miliardi, ne risultano erogati ben 2.868 (pari anch'essi al 72%). Alle date medesime, il numero complessivo delle somministrazioni effettuate risulta essere, rispettivamente, di 58.675 e di 49.764 unità.

Alla fine dell'anno seguente (il terzo rispetto a

quello di concessione), la percentuale di utilizzazione del credito risulta ancora apprezzabilmente incrementata: sino all'85% per i mutui di provenienza 1980 e sino all'82% per quelli di provenienza 1981.

Negli anni immediatamente successivi il ritmo di completamento delle somministrazioni rallenta sensibilmente, tanto che nei primi mesi del corrente anno, vale a dire a più di 6 anni dalla concessione per i mutui del 1980 ed a più di 5 anni per i mutui del 1981, la percentuale di finanziamento assorbito sul totale a disposizione è ancora lontana dal valore massimo, risultando del 93% per i primi e del 92% per i secondi.

Per quanto concerne le somministrazioni sui mutui concessi negli anni 1982 e 1983, basti considerare la consistenza alla fine del terzo anno successivo a quello di concessione (rispettivamente al 31 dicembre 1985 ed al 31 dicembre 1986): per i mutui 1982 l'erogazione copre l'82% del finanziamento complessivo, mentre per quelli del 1983 la percentuale di utilizzazione si ferma al 79%.

Tutto quanto esposto consente di dedurre che la risposta esecutiva all'avvenuta acquisizione del finanziamento è sufficientemente pronta, e che, comunque la

maggior parte dei progetti finanziati dalla Cassa trovano completa realizzazione entro il triennio. Si rileva peraltro che non mancano casi - costituenti una realtà complessiva meritevole di particolare indagine - in cui la totale utilizzazione del finanziamento è ben lungi dall'essere raggiunta, ancora a più di 6 anni dal finanziamento.

Ciò può dipendere in parte da una sopravvalutazione del fabbisogno in sede progettuale, come da difficoltà connesse alla fase della definizione del rapporto instaurato con l'impresa appaltatrice dei lavori. Ma non possono escludersi altre cause d'ordine tecnico e d'ordine - per così dire - ambientale. E' stato pertanto effettuato un approfondimento analitico utilizzando la già esposta classificazione regionale e tipologica.

Assunta come punto di riferimento la percentuale del somministrato, sul totale concesso, al 25 maggio 1987 (data dell'elaborazione dei dati), percentuale che - come si è visto - è del 93% per i mutui concessi nel 1980 e del 92% per quelli del 1981, risultano al di sotto della media generale (che ovviamente si riferisce

a tutte le tipologie ed al complessivo territorio nazionale), con riferimento ad entrambi gli anni, le somministrazioni relative ai finanziamenti di opere rientranti nei settori "opere igieniche", "assistenza alla infanzia", "urbanizzazioni" ed "edilizia economica e popolare". Per le opere ascrivibili agli indicati tipi, può quindi ritenersi che i tempi tecnici di realizzazione risultino normalmente allungati rispetto al triennio che è stato indicato come normale.

E' stato già evidenziato che i finanziamenti relativi alle "opere igieniche", alla "assistenza all'infanzia" e alle "urbanizzazioni" hanno un peso modesto nel complesso delle somme mutate dal 1980 al 1983 (2,21 - 2,59 - 3,00 - 1,89% per i primi; 0,35 - 0,69 - 0,37 - 0,22% per i secondi; 2,34 - 2,09 - 1,11 - 0,56% per i terzi); i finanziamenti destinati all'edilizia economica e popolare rappresentano, invece, una quota parte non trascurabile del totale (21,46% nel 1980, 5,74% nel 1981, 8,57% nel 1982 e 5,84% nel 1983).

Limitando il discorso ai mutui concessi nel biennio 1980/81 - per la maggiore significatività riconnessa al più ampio arco temporale che è stato possibile

prendere in considerazione - è da osservare che i dati percentuali di somministrazione propri di ogni tipo di opera non presentano spiccate caratterizzazioni regionali, tranne quelli relativi al 1980 ed all'edilizia economica e popolare che presentano due soli valori, nettamente sotto media, per la Campania (62%) e per la Calabria (78%).

Peraltro, con riferimento a tutti i tipi di opere, e quindi al complesso dei finanziamenti, significative caratterizzazioni regionali non mancano.

Emerge, anzitutto, che i ritardi si concentrano in sette regioni del Centro-Sud e delle Isole: Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Per ognuna di queste regioni si tratta di dati sotto media riferiti a quasi tutti i tipi di opere, talchè sembra di poter evincere che i ritardi sono da imputare a fattori "ambientali" piuttosto che a motivi tecnici.

Tra le sette regioni indicate si segnalano poi in particolare la Campania che risulta sotto media, sul totale dei finanziamenti ricevuti, sia per il 1980 (81% invece del 93%), sia per il 1981 (91% invece del 92%); ed ancora la Basilicata, la Calabria, la Puglia, la Si-

cilia e la Sardegna, le quali, anch'esse, sia pure per un solo anno, risultano sotto media sul totale dei finanziamenti ricevuti (1980: Basilicata con 91% e Calabria con 92%; 1981: Puglia con 86%, Sicilia con 87% e Sardegna con 90%)(vedere i due prospetti III/43 e III/44 inseriti nel volume degli allegati e relativi alle somministrazioni effettuate, a tutto il 25 maggio 1987, sui mutui concessi, rispettivamente, nel 1980 e nel 1981; i prospetti stessi combinano la classificazione regionale con quella per tipo d'opera).

I dati percentuali suesposti si riferiscono di necessità ad aggregati di finanziamenti, nel senso che l'ammontare di finanziamento assunto a base del calcolo della percentuale di somministrazione corrisponde alla somma di più mutui e si riferisce a più progetti, ancorchè ascrivibili ad una singola regione o ad un singolo tipo di opera pubblica. Per di più il raggruppamento delle concessioni di finanziamento secondo la tipologia delle opere da eseguire è stato effettuato con criteri di larghissima approssimazione, i quali, tra l'altro, non tengono conto della natura ordinaria o

straordinaria dei finanziamenti stessi. In altri termini sono stati considerati promiscuamente nell'indagine sia i mutui erogati nell'ambito delle istituzionali e tradizionali attribuzioni della Cassa - e quindi più propriamente riferibili al sinallagma tra finanziamento e progetto da realizzare con quel finanziamento - sia i finanziamenti concessi in attuazione di leggi speciali - e quindi in qualche modo riconducibili alla logica del trasferimento vincolato al raggiungimento di determinate finalità. Tutto ciò si traduce in una accentuata disomogenità delle concessioni di finanziamento aggregate; disomogenità che risulta evidente - almeno in termini quantitativi - se si considera il forte divario tra i valori dell'ammontare medio del singolo finanziamento, a seconda del tipo d'opera considerato.

Considerando congiuntamente le concessioni dei due anni 1980 e 1981, si hanno infatti, tipo per tipo, i seguenti dati medi unitari per singola concessione:

TIPO D'OPERA	CONCESSIONI		IMPORTO UNITARIO MEDIO in milioni
	numero a	importo in miliardi b	
SCUOLE	3.712	1.080	291
OPERE IDRICHE	2.620	633	242
FOGNATURE	5.538	1.578	285
OSPEDALI	363	166	457
OP. IGIENICHE	1.963	208	106
ASS. INFANZIA	345	44	128
URBANIZZAZIONI	1.823	194	106
STRADE	10.395	1.995	192
OP. ELETTRICHE	2.159	226	105
PORTUALI E VARIE	91	32	352
OPERE VARIE	5.911	1.325	224
EDILIZIA POP.EC.	838	1.256	1.499
TOTALE	35.758	8.737	244

E' evidente che, specialmente nel gruppo di opere facenti capo alla categoria dell'edilizia economica e popolare, ricorrono frequenti ed ingenti casi di finanziamenti concessi non con riferimento ad un ben circoscritto progetto, bensì destinati a coprire gli oneri di realizzazione di programmi costruttivi caratterizzati da grande estensione e da lunghi tempi di perfezionamento. Ed a questi casi si ricollegano anche le ipotesi di affidamento dei lavori in concessione; ipotesi che si differenziano da quelle normali dell'appalto, tra l'altro, perchè manca un progetto esecutivo, la cui

definizione viene, per l'appunto, contemplata tra le incombenze del concessionario.

Confermano le conclusioni tratte i dati medi unitari relativi ai mutui concessi negli anni 1982 e 1983 (anch'essi considerati complessivamente), per i quali è stata utilizzata una classificazione leggermente diversificata. Valga al riguardo il seguente prospetto:

	CONCESSIONI		IMPORTO UNITARIO
	numero a	importo in miliardi b	MEDIO in milioni b/a
SCUOLE	2.552	655	256
OPERE IDRICHE	2.909	624	215
FOGNATURE	7.129	2.102	295
OSPEDALI	29	105	3.621
OP. IGIENICHE	1.593	221	139
ASS. INFANZIA	182	27	148
URBANIZZAZIONI	504	76	151
LEGGI SPECIALI	3	175	58.333
STRADE	11.122	2.056	185
OP. ELETTRICHE	2.540	296	117
PORTUALI E VAR.	52	25	481
OPERE VARIE	6.696	1.919	287
EDILIZ. POP.EC.	491	651	1.326
TOTALE	35.802	8.932	249

E' agevole prevedere, quindi, che, quando l'indagine sui dati di somministrazione potrà essere attivata mediante l'espunzione dal coacervo generale dei casi anomali (cioè dei finanziamenti non definibili come or-

dinari, nel senso sopra chiarito), i dati relativi ai tempi di realizzazione delle opere risulteranno in qualche apprezzabile misura ridimensionati. E' utile a questo riguardo considerare che la percentuale al 25 maggio 1987 del somministrato sul concesso nel 1980, passa per la Campania dall'81% - che come si è visto è il valore regionale più basso - al 90%, se il calcolo viene effettuato prescindendo dalle concessioni relative ad opere di edilizia economica e popolare.

6.- Indebitamento degli enti locali

6.1. Evoluzione del quadro normativo. Le disposizioni normative in materia di indebitamento adottate in questi ultimi anni, pur nella varietà delle soluzioni, hanno seguito una generale linea di tendenza finalizzata, da un lato, a limitare l'apporto statale per gli oneri di ammortamento dei mutui e, dall'altro, a rendere più selettiva la scelta degli enti locali per investimenti da realizzare mediante il ricorso al credito.

I meccanismi previsti non sono stati, peraltro, idonei, in concreto, a frenare il dilatarsi dell'indebitamento, fenomeno che ha trovato origine nella divaricazione esistente fra deliberazione dell'investimento, rimessa all'autonomia degli organi istituzionali degli enti, e scelta normativa di far gravare, in misura assai generalizzata, sullo Stato i conseguenti oneri per l'ammortamento dei mutui.

Nel contesto di cui sopra, non sembra aver funzionato come valido correttivo nemmeno il limite di cui all'art. 1, quarto comma, del D.L. 29 dicembre 1977, n. 946, convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 43.

La disposizione, come è noto, prevede che nessun mutuo può essere contratto se l'importo degli interessi di ciascuna rata di esso, sommato a quello dei mutui contratti precedentemente al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, supera il 25 per cento delle entrate degli enti locali relative ai primi tre titoli di bilancio di previsione dell'anno in cui viene deliberata l'assunzione del mutuo.

Il riferimento al complesso delle entrate dei primi tre titoli del bilancio di previsione appare, letteralmente, molto chiaro e trova riscontro nell'art. 3,

secondo comma, del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, che prevede l'obbligo del pareggio della situazione economica.

Tuttavia, sul piano sostanziale, incertezze interpretative sono sorte circa l'inclusione o meno delle entrate "una tantum", delle poste correttive e delle entrate a destinazione vincolata.

La norma all'esame presenta anche aree piuttosto ampie di possibile estensione per quanto riguarda il riferimento al bilancio di previsione, che può comportare stime, specialmente in materia di tributi e di proventi di servizi, che non trovano riscontro a consuntivo.

Sono da evidenziare, inoltre, le numerose e qualificate deroghe normative previste e l'effetto moltiplicatore che i rimborsi statali innescano, aumentando il totale dell'entrata del titolo secondo e consentendo, di conseguenza, l'assunzione di altri mutui.

Dalle considerazioni sopra svolte emerge la difficoltà per una norma così concepita di fronteggiare il fenomeno dell'indebitamento, che richiede la previsione di limiti rigidi e di facile applicazione.

Ad ulteriormente aggravare la governabilità del

fenomeno dell'indebitamento, è mancata fino al 1985, a parte i limiti quantitativi annualmente previsti per gli interventi della Cassa depositi e prestiti (6), anche la determinazione di un tetto di spesa complessiva a carico del bilancio statale per gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali con il ricorso al credito del circuito privato.

Un tale sistema ha comportato incertezze nelle valutazioni comparative da assicurare nella distribuzione delle risorse complessive acquisite dalla finanza pubblica in generale, considerando l'impossibilità di quantificare gli oneri per i contributi agli enti in via preventiva, mentre per la finanza locale ha determinato una non bilanciata distribuzione di benefici ed una, non sempre adeguatamente considerata, ricaduta, in termini di costi di parte corrente, per la gestione ordinaria delle opere realizzate.

Nel quadro delle considerazioni generali di cui sopra, occorre ora svolgere più puntuali osservazioni sugli effetti prodotti dalla normativa attuata nel triennio 1983-1985.

(6) Vedere la relazione sulla gestione 1985 della Cassa DD.PP., pagg. 70 e seguenti.

All'inizio del triennio in esame, si configurò una sensibile inversione di marcia con il decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131.

Nell'occasione, fermo restando che i maggiori oneri finanziari per l'ammortamento dei mutui da iscrivere nel bilancio 1983, e quindi contratti nell'anno 1982, venivano sostanzialmente rimborsati dallo Stato a piè di lista, si prevedeva un graduale disimpegno statale, fissando il concorso in misura gradualmente decrescente (2/3 per i mutui contratti nel 1983, 1/3 per quelli contratti nel 1984), fino alla eliminazione di ogni apporto per i mutui contratti nel 1985.

Per i mutui contratti, al di fuori delle tipologie di intervento espressamente previste dall'art. 10 della legislazione del 1983 e con istituti diversi dal circuito pubblico, l'intero onere doveva essere fronteggiato dagli enti locali con propri mezzi di bilancio.

La soluzione legislativa sopra delineata nei suoi aspetti essenziali e che avrebbe costituito una sensibile rottura con il sistema precedente, riconducendo, a partire dall'inizio del 1985, nell'ambito delle scelte degli enti la ripartizione fra spese correnti e spese

in conto capitale, non ha retto all'impatto con la realtà ed è stata travolta con le successive leggi 27 dicembre 1983, n. 730, e 22 dicembre 1984, n. 887.

Ai fini che interessano sembra utile individuare la ripartizione degli oneri fra enti locali e Stato durante il regime vigente nel triennio e che, a riguardo, appare sostanzialmente omogeneo.

La disciplina risulta, in sintesi, così articolata:

- 1) rimborso totale dello Stato per le rate di ammortamento dei mutui contratti con la Cassa DD.PP., con gli istituti di previdenza e con l'istituto per il credito sportivo;
- 2) rimborso totale dello Stato per le rate di ammortamento dei muti contratti fino al 1983 con altri istituti di credito nei limiti di intervento posti dall'art. 10 sopra citato;
- 3) apporto statale quantificato in relazione al tasso praticato dalla Cassa DD.PP. (10,50%) diminuibile o aumentabile in dipendenza delle concrete disponibilità di bilancio per i mutui contratti nel 1984 con istituti del circuito privato nei casi previsti sempre nello art. 10 citato.

- 4) totale carico per gli enti locali degli oneri derivanti da mutui contratti per gli istituti di credito di cui sopra e sempre nei casi previsti dall'articolo 10;
- 5) riduzione, parziale e graduata, dell'apporto statale per le rate di ammortamento dei mutui nel caso di utilizzazione di finanziamenti di istituti del circuito privato al di fuori dei casi previsti dall'articolo 10.

Si precisa che, per quanto concerne i mutui contratti nell'anno 1985, gli stessi assumono rilievo ai fini del livello di indebitamento di ciascun ente, ma non ai fini della determinazione degli oneri, andando, di regola, in ammortamento nell'anno 1986.

Una valutazione complessiva del sistema, che ha regolato la materia nel triennio all'esame, porta a considerare che l'onere dell'indebitamento ha continuato a gravare, in larga misura, sullo Stato, ma che sono stati affinati e meglio precisati i correttivi tendenti ad indurre le amministrazioni ad orientare le loro scelte secondo binari preferenziali normativamente prefigurati sia nella determinazione degli enti mutuanti,

sia nelle opere da realizzare.

Si tratta di due profili di particolare rilevanza, ove si consideri che il ricorso al credito canalizzato verso gli istituti del circuito pubblico consente di governare il fenomeno dell'indebitamento degli enti locali, collocandolo nel quadro più ampio della manovra di finanza pubblica centrata sulla Cassa DD.PP..

La scelta, poi, effettuata con l'art. 10 del decreto legge n. 55 del 1983, modificato in sede di conversione nella legge n. 131 del 1983, evidenzia che le opere da realizzare con maggiori benefici riguardano settori, quali quelli delle opere igieniche, del disinquinamento e della urbanizzazione primaria, che hanno non solo una valenza locale, ma rispondono anche ad esigenze di carattere molto più allargato.

Per dare concretezza a tali indirizzi volti a limitare il ricorso all'indebitamento, la legge ha penalizzato gli enti che si orientavano diversamente.

Altra caratteristica significativa della disciplina all'esame é quella di aver ancorato l'apporto statale per mutui contratti al di fuori del circuito pubblico non all'onere effettivo dell'ammortamento, ma al tasso praticato dalla Cassa DD.PP., con conseguenti o-

neri residuali a carico degli enti in dipendenza delle diversità dei tassi fra i vari istituti e tra aree geografiche.

Al riguardo, si considera che la disposizione, che é innovativa rispetto al sistema precedente del rimborso totale degli oneri nei casi previsti, sembra aver conseguito, sul versante del carico per la finanza locale, effetti attenuanti in relazione al diminuito costo del denaro a fronte di mutui, di regola, indicizzati.

L'innovazione senza dubbio più significativa concerne l'introduzione del tetto di intervento statale complessivo nel senso sopra indicato, anche se i limiti sono stati poi superati ed aggiustati, di volta in volta, con disposizioni successive.

La norma porta chiarezza nella ripartizione delle risorse finanziarie, quantificando l'apporto alla finanza locale per mutui e dilatando l'onere per gli enti nel caso di impossibilità di copertura globale.

In definitiva il fenomeno dell'indebitamento degli enti locali, pur con i meccanismi correttivi applicati, finisce per connotarsi più come aspetto di trasferimento di risorse in un sistema di finanza derivata, ove si

consideri che, anche nel triennio 1983-1985, gli oneri per l'ammortamento dei mutui sono stati assunti, in larghissima misura, dallo Stato.

L'assetto normativo appare sostanzialmente modificato a partire dal 1986.

Un più approfondito esame, da condurre anche attraverso la rilevazione di dati specifici, sembra, pertanto, da rinviare alla relazione dell'anno prossimo in dipendenza della disciplina fortemente innovativa contenuta nel decreto legge 1° luglio 1986, n. 318, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 1986, n. 488.

I lineamenti più significativi della nuova disciplina da valere per il 1986 hanno riguardato:

- 1) la creazione di un apposito fondo per lo sviluppo degli investimenti di Comuni e Province, con individuazione del finanziamento complessivo ancorato al totale dei contributi concessi dallo Stato per l'ammortamento dei mutui contratti a tutto il 31 dicembre 1984, maggiorato in cifre determinate per i mutui contratti nel 1985 e nel 1986;
- 2) la detrazione dal carico statale delle rate di ammortamento non più dovute, dei canoni di locazione

finalizzati per legge, dei contributi specifici di altri enti, nonché degli interessi di preammortamento, peraltro la detrazione ultima é solo confermativa di precedente disposizione;

- 3) il contributo erariale commisurato ad una rata costante posticipata al 9% per i mutui contratti negli anni 1984, 1985 e 1986, con possibilità di adeguare il tasso medesimo all'andamento del mercato finanziario per i mutui contratti a partire dal 1985;
- 4) l'introduzione per i mutui contratti nell'anno 1986 di un limite massimo, calcolato per abitante, relativo a ciascun ente.

Trova conferma anche il limite del 25% di cui all'art. 1, comma quarto, del decreto legge n. 946 del 1977, con la rilevante precisazione che i contributi statali previsti dallo stesso decreto legge n. 318 sono da ricomprendere nella quantificazione degli interessi da rapportare al complesso delle entrate dei primi tre titoli del bilancio.

Rimangono, tuttavia, ferme le altre incertezze sostanziali sulla portata della norma, delle quali si é fatto cenno in precedenza.

In realtà il criterio del 25%, come limite per l'indebitamento, sembra voler semplicemente assicurare un giusto equilibrio fra parte corrente ed investimenti mediante ricorso al credito e garantire margini di elasticità operativa fra gli amministratori che si susseguono nel tempo e sono portatori di nuove esigenze delle comunità locali: se tale è la finalità del limite esso non può non essere determinato in modo certo.

In definitiva, il sistema, precedentemente condizionato da interventi spesso frammentari, sembra avviato, con la disciplina relativa al 1986, che trova conferma, negli aspetti sostanziali, anche nel decreto legge 2 maggio 1987, n. 167, verso un assetto molto più organico.

Al riguardo occorre sottolineare con forza che un quadro di certezza e continuità è assolutamente necessario per gli enti locali, chiamati a scelte operative di medio e lungo termine, mentre gli interventi statali di sostegno vengono, di regola, concretamente stabiliti con norme successive.

Come già evidenziato il limite del 25% presenta una relativa validità oggettiva e dubbi interpretativi molto ampi, per cui è da ritenere che le singole ammi-

nistrazioni siano portate a rilasciare certificazioni che tengono conto di elementi diversamente stimati e, quindi, sostanzialmente non omogenei.

D'altra parte, mentre è realistico pensare che gli enti mutuanti, specialmente quelli del circuito privato, accettino le certificazioni sul presupposto della assunzione di responsabilità da parte degli amministratori, spetta ai Comitati regionali di controllo di verificare, caso per caso, l'osservanza dell'obbligo del 25% in sede di approvazione delle deliberazioni di assunzione dei mutui.

La situazione di incertezza sopra delineata ha sconsigliato una indagine puntuale in argomento, risultando, in particolare, assai difficile la depurazione sia del dato complessivo dell'entrata dei primi tre titoli del bilancio di previsione dalle entrate "una tantum" e dalle poste compensative, come praticato dalla Cassa DD.PP., sia del dato della quota d'interessi per mutui al netto dei contributi statali e regionali.

Si sono, pertanto, poste a raffronto senza depurazioni, le risultanze delle entrate e degli interessi al fine di pervenire ad una indicazione di larga massima sul rispetto del limite del 25%.

L'indagine è stata condotta a campione, rilevando

i dati dal bilancio di previsione per l'esercizio 1985 e dai prospetti dimostrativi dei mutui in ammortamento alla data del 31 dicembre 1985, inviati dagli enti locali con l'evidenziazione delle quote di capitale e di interessi iscritte a bilancio.

In dipendenza degli evidenti limiti della rilevazione non si ritiene di produrre prospetti al riguardo; si indica solo che, dai campioni presi in esame, sembra emergere un sostanziale rispetto del limite di cui trattasi, almeno come fenomeno generale.

6.2. Aggiornamento dei dati sugli oneri per il servizio dei mutui relativi all'anno 1984. Amministrazioni comunali e provinciali. L'esame della situazione dell'indebitamento degli enti locali è stato condotto prendendo in considerazione uno degli aspetti più significativi, e cioè l'andamento degli oneri per il servizio dei mutui (comprensivi sia delle quote di capitale che degli interessi).

In via preliminare, è opportuno ricordare che, ai sensi dell'articolo 5 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, l'ammortamento dei mutui decorre dall'anno successivo a quello in cui il mutuo è stato perfezionato. Ciò significa che i dati relativi agli oneri per il servi-

zio dei mutui dell'anno 1983 si riferiscono ai mutui assunti fino a tutto il 1982 e i dati del 1984 riguardano i mutui contratti fino al 31 dicembre 1983. Dal raffronto tra i dati relativi al 1983 e quelli del 1984 sarà possibile, quindi, rilevare quale sia stato l'effetto dell'entrata in vigore del provvedimento triennale del 1983.

Nella relazione dello scorso anno i dati per il 1983 riguardavano la quasi totalità degli enti di competenza della Sezione; sono stati integrati quest'anno e si riferiscono a tutte le 92 Province e a n. 1.216 Comuni su n. 1.230 (vedere prospetti III/50, III/47, III/48 inseriti nel volume degli allegati). Per il 1984 l'indagine, che nella precedente relazione ha riguardato solo n. 577 Comuni e n. 58 Province, è stata completata, con la collaborazione del Ministero dell'interno, attingendo i dati dai certificati a consuntivo presentati da tutte le 92 amministrazioni provinciali e dalla quasi totalità dei comuni (7).

(7) I comuni che non sono stati presi in considerazione non avendo trasmesso la documentazione richiesta sono i seguenti:

5[^] classe: Caulonia (RC); Mesoraca (CZ); Montoro Inferiore (AV); Montella (AV); Rocca di Papa (RM); Cini-
si (PA)

6[^] classe: Villa S. Giovanni (RC); Isola di Capo Rizzuto (CZ); Luzzi (CS); Taurianova (RC); Bagnara Calabria (RC); Cariati (CS); Nocera Superiore (SA); Pontecagnano Faiano (SA); Agropoli (SA); Frattaminore (NA); Villacidro (CA); Belpasso (CT)

7[^] classe: Sarno (SA); Quartu S. Elena (CA); Monreale
Biancavilla (CT).

Gli oneri per il servizio dei mutui, che hanno gravato sulle amministrazioni comunali con popolazione superiore agli 8.000 abitanti nell'anno 1984, ammontano a 4.619.720 milioni.

Da un raffronto tra la ripartizione territoriale e per classi demografiche della popolazione complessiva degli enti in questione (vedere il prospetto III/1 inserito nel volume degli allegati) e dei dati relativi agli anni sopraindicati (vedere prospetti III/45 e III/46 inseriti nel volume degli allegati) è possibile rilevare che l'ammontare della spesa per mutui non è proporzionato alla consistenza numerica delle collettività interessate. Riferendosi alle grandi aree geografiche è dato constatare come esista un forte squilibrio tra l'area del Centro-Nord che, con una percentuale di popolazione del 63,93%, ha un onere pari all'84,30% della spesa complessiva e l'area del Sud-Isole che, con il 36,03% della popolazione complessiva, ha una spesa per mutui pari a solo il 15,70% dell'onere totale.

Da una analisi a livello regionale presentano un marcato divario tra la percentuale di spesa per mutui e la percentuale di popolazione a vantaggio della prima, la Lombardia, il Lazio, il Piemonte, l'Emilia-Romagna e

la Toscana, mentre le altre regioni del Centro-Nord mostrano percentuali più basse rispetto a quelle della popolazione residente.

Nel Sud-Isole la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia sono le regioni che presentano, rispetto alle percentuali della popolazione, le più basse percentuali di oneri per mutui.

E' da notare che, mentre i dati del Centro-Nord risentono in modo determinante della presenza delle grandi città (con oltre 500.000 abitanti) che, a fronte di una popolazione pari al 15,85% del totale, hanno oneri per mutui pari al 42,45% della spesa complessiva (8), nell'area Sud-Isole il fenomeno della scarsa propensione all'indebitamento si presenta diffuso negli Enti di tutte le classi demografiche.

Per quanto concerne le amministrazioni provinciali gli oneri per il servizio dei mutui ammontano nel 1984 a 680.188 milioni.

Dalla ripartizione regionale del sopraindicato ammontare raffrontata alla corrispondente ripartizione della complessiva popolazione di 55.571.145 abitanti

(8) Il dato dei maggiori centri può risultare alterato rispetto agli enti di minori dimensioni per la presenza di oneri per mutui assunti per il ripiano delle gestioni delle aziende municipalizzate e quindi non destinati a finanziamento degli investimenti.

rappresentativa delle 92 Province di competenza della Sezione, l'andamento del fenomeno presenta caratteristiche simili a quelle registrate per i Comuni anche se il divario tra Centro-Nord e Sud-Isole appare meno accentuato. Le amministrazioni provinciali più intraprendenti risultano quelle del Piemonte, del Lazio e della Toscana, mentre si confermano meno attive quelle della Campania, della Sicilia e della Calabria.

6.3. Raffronto dei dati sugli oneri per il servizio dei mutui 1983-1984. L'esame delle variazioni intervenute nel 1984 rispetto al 1983 va effettuato tenendo conto che per i mutui contratti nel 1983 lo Stato si è impegnato al rimborso delle rate di ammortamento attraverso i trasferimenti.

In presenza di una normativa che ha favorito il più ampio ricorso al canale creditizio, per favorire il rilancio degli investimenti degli enti locali soprattutto nel Mezzogiorno, le amministrazioni comunali nel 1984 risultano aver incrementato gli oneri per il servizio dei mutui rispetto all'anno precedente del 37,68% (vedere il prospetto III/49 inserito nel volume degli

allegati).

Una prima notazione di un certo interesse riguarda le variazioni riscontrate nelle due grandi aree geografiche: Centro-Nord e Sud-Isole. La percentuale di incremento della spesa per mutui rilevata nel Mezzogiorno è del 48,56%, superiore di oltre dodici punti rispetto a quella accertata nel Centro-Nord (35,83%). Il panorama meridionale non si presenta però omogeneo; infatti, a fronte di percentuali di incremento molto elevate per la Basilicata (+98,05%), la Sicilia (+95,90%) e l'Abruzzo (+73,83%), i Comuni della Campania mostrano un incremento inferiore di oltre quattro punti rispetto alla media nazionale (+33,60%) e il dato regionale della Calabria risulta negativo (-17,69%). (Si fa riserva di individuare le cause che possono aver determinato l'anomala situazione in Calabria).

L'area del Centro-Nord è caratterizzata da una maggiore iniziativa nell'assunzione di mutui da parte degli enti delle regioni centrali (le percentuali di incremento sono più elevate in Umbria +71,92%, nelle Marche +62,16% e nel Lazio +53,30%) e dei Comuni appartenenti alle classi demografiche 7[^], 8[^] e 9[^] (cioè da 20.000 a 250.000 abitanti) con percentuali rispettiva-

mente del 37,73%, del 44,94% e del 39,96%.

Il maggior incremento nella spesa per mutui nel Mezzogiorno nel 1984 ha naturalmente avuto riflessi sulla distribuzione degli oneri complessivi che nel 1983 registrava l'85,45% nel Centro-Nord e il 14,55% nel Sud-Isole. Nel 1984 il rapporto risulta lievemente migliorato per il Mezzogiorno che sale al 15,70% contro l'84,30% del Centro-Nord.

Le variazioni intervenute tra il 1983 e il 1984, negli oneri per il servizio dei mutui delle amministrazioni provinciali presentano una fisionomia diversa. Non si registra il recupero del Mezzogiorno che si attesta su un incremento del 26,34%, mentre il Centro-Nord è pari al 30,75% (vedere il prospetto III/50 inserito nel volume degli allegati).

Le amministrazioni provinciali del Centro-Nord che risultano aver contratto più mutui nel 1983 e quindi avere il maggiore aumento degli oneri nel 1984 sono quelle delle regioni centrali e in particolare dell'Umbria (+54,26%), del Lazio (+50,18%) e delle Marche (+42,53%) a cui si aggiungono per il Nord quelle della Liguria (+55,39%). Nelle altre regioni del Centro-Nord i dati percentuali risultano al di sotto della media

nazionale; una situazione particolare si rileva nel Friuli-Venezia Giulia in cui l'onere per mutui si riduce del 4,86% dal 1983 al 1984. Una delle ragioni di tale anomalo andamento, sul quale si fa riserva di approfondimenti, potrebbe essere individuata nella circostanza che per le quattro amministrazioni provinciali del Friuli-Venezia Giulia la fonte più consistente di finanziamento degli investimenti non è costituita da mutui, ma da trasferimenti di capitali.

Nell'area meridionale si registrano variazioni in aumento particolarmente basse nelle regioni Sardegna (+11,38%), Sicilia (+16,25%) e Calabria (+19,35%), che condizionano negativamente il quadro generale, mentre le rimanenti cinque regioni, compresa la Campania, denunciano incrementi superiori alla media nazionale.

Al 31 dicembre 1984 il rapporto tra Mezzogiorno e il resto del Paese per quanto concerne gli oneri per mutui assunti dalle amministrazioni provinciali risulta essere rimasto sostanzialmente stabile.

7.- I programmi integrati mediterranei (PIM)

7.1. Profili generali. Nella relazione per l'esercizio 1984 (pag. 117 e segg.) nel considerare i rapporti fra flussi finanziari comunitari e finanza locale, si é già fatto cenno agli interventi previsti dal regolamento C.E.E. del Consiglio n. 2088/85 del 23 luglio 1985 relativo a Programmi integrati mediterranei.

Con tale regolamento é stato autorizzata "un' azione comunitaria specifica a beneficio delle regioni meridionali della Comunità nella composizione attuale" con "l'obiettivo di migliorare le strutture socio - economiche di queste regioni, ... per permettere loro di adattarsi nelle migliori condizioni possibili, alla nuova situazione creata dall'allargamento."

Il regolamento C.E.E., nel delimitare il campo geografico di applicazione degli interventi, individua, per l'Italia, tutte le regioni del mezzogiorno esclusi gli agglomerati di Roma, Napoli e Palermo), le regioni Liguria, Toscana, Umbria e Marche (esclusi gli agglomerati di Firenze e Genova e altre zone costiere indicate), nonché il versante appenninico amministrato dalla-

regione Emilia-Romagna e le zone lagunari dell'Adriatico settentrionale espressamente delimitate.

La disciplina P.I.M. interessa perciò soltanto talune individuate zone del territorio nazionale.

Il regolamento definisce i programmi integrati come azioni di intervento pluriennali, di durata settennale, comportanti investimenti in settori produttivi per la realizzazione di infrastrutture e la valorizzazione di risorse umane, individuando espressamente le attività economiche in cui gli interventi finanziari dovranno essere indirizzati.

La copertura finanziaria delle spese viene assicurata in parte con fondi comunitari e in parte con risorse messe a disposizione da soggetti, pubblici e privati, degli Stati membri compartecipi alle varie iniziative.

Le regole organizzative di tali interventi sono contenute, a livello nazionale, nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri emanato in data 1 febbraio 1986; in esso vengono disciplinate le modalità procedurali di attuazione del regolamento

La disciplina individua nelle regioni interessate le autorità territoriali nazionali preposte alla elabo-

razione dei P.I.M. e stabilisce criteri, direttive e strumenti per la elaborazione, definizione e attuazione dei progetti, sulla base della normativa comunitaria e nazionale relativa ai singoli settori di intervento.

Le funzioni di coordinamento di tutte le azioni connesse alla attuazione del regolamento e ai rapporti fra autorità nazionali e comunitarie sono state riservate al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, ove nominato.

L'esame di conformità dei P.I.M. viene svolto da organismi amministrativi appositamente costituiti presso l'ufficio di coordinamento delle politiche comunitarie e dal C.I.P.E., cui, in particolare, compete di esprimere valutazioni sulle priorità delle azioni previste nei programmi, sulla loro coerenza con le direttive della politica economica generale e sulla copertura finanziaria della parte di spesa non finanziata dalla Comunità.

Il termine assegnato alle regioni per la presentazione del P.I.M. é scaduto il 31-12-1986; per cui, previo esame dei singoli progetti da parte degli Organi nazionali sopra indicati, é tuttora in corso il proce-

dimento di approvazione dei programmi e di determinazione della misura del contributo finanziario comunitario.

Le decisioni comunitarie vengono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee; adempimento ancora non intervenuto.

Risultano soltanto avviate alcune "azioni pilota" per sperimentare metodi e tempi di applicazione dei P.I.M.; attività curata da un apposito comitato, costituito da membri designati dalle Comunità, da organi nazionali, regionali e locali interessati ai progetti sperimentali.

Sotto il profilo gestionale va rilevato che questa forma di interventi - esaurita la fase programmatoria (economica e finanziaria) a livello regionale e quella di approvazione e verifica della copertura finanziaria dei singoli progetti a livello nazionale e comunitario - comporta la stipulazione di un contratto di programma (per ora previsto di durata biennale), tra lo Stato membro, la Commissione della C.E.E. e la regione proponente.

Con tale strumento avente contenuto negoziale vanno previsti, definiti e regolati gli impegni operativi

e finanziari assunti rispettivamente dalle parti.

La stipulazione del contratto viene disposta per i progetti approvati e ritenuti immediatamente eseguibili.

In una fase successiva, a livello nazionale, è prevista la stipulazione di altrettanti contratti di programma per ognuno dei singoli progetti approvati e ammessi a finanziamento.

Alla stipulazione di questo secondo tipo di contratto intervengono i soggetti pubblici e/o privati interessati alla esecuzione e al finanziamento delle iniziative; veste che, come si è detto, può essere assunta anche da Enti locali territoriali, che hanno partecipato alla fase di programmazione dei singoli progetti.

Nella preparazione e gestione di tali contratti una funzione prevalente di direzione e organizzazione, assumono le regioni interessate, per le ragioni di centralità programmatoria ad esse assegnata.

7.2. Profili giuridici e contabili. La caratteristica peculiare di questi interventi - che per la loro specifica natura economica rientrano nella tipologia degli

investimenti produttivi - consiste nel concorso di vari soggetti, anche privati, nella programmazione, gestione e copertura finanziaria dei singoli progetti di spesa proposti dagli Stati membri e approvati dalla C.E.E.

Lo strumento giuridico previsto per la regolamentazione degli obblighi assunti dai singoli partecipanti e per l'esercizio delle funzioni inerenti é stato individuato nel c.d. contratto di programma (9).

(9) La figura del contratto di programma non risulta disciplinata da norme specifiche.

La sua collocazione può, però, porsi in quelle forme negoziali di accordo o convenzioni fra soggetti pubblici per organizzare, disciplinare e coordinare interessi connessi a funzioni pubbliche varie, tutte, però, collegate alla esecuzione di interventi, alla cui realizzazione possono essere interessati anche privati operatori.

Gli interessi dei soggetti partecipanti al contratto possono assumere connotati diversi; taluni con prevalente natura programmatica e di coordinamento, altri con funzione di finanziamento ed altri con precipuo interesse alla realizzazione di interventi produttivi.

La forza giuridica di tali contratti vincola le parti alla futura condotta diretta alla esecuzione degli obblighi assunti per la esecuzione dei progetti oggetto del contratto.

Nella legislazione italiana uno strumento negoziale analogo - denominato "accordo di programma" - é previsto dalla legge 1 marzo 1986, n. 64 contenente "disciplina organica dell'intervento straordinario nel mezzogiorno", per la esecuzione dei vari interventi autorizzati, quando alla realizzazione degli stessi sono interessati organi ed enti diversi, nonché dalla legge n. 210 del 1985 istitutiva dell'Ente Ferrovie dello Stato.

Nel contratto di programma le parti assumono specifici obblighi di comportamento per la esecuzione del progetto, e, in particolare, quello relativo alla copertura finanziaria della parte di spesa posta a carico del rispettivo bilancio.

Per la quota di spesa comunitaria il regolamento disciplina la fase relativa agli impegni di bilancio, quella per la erogazione degli anticipi e dei pagamenti del saldo.

Il pagamento é disposto su iniziativa del soggetto dello Stato-membro citato nel contratto di programma come beneficiario del contributo, e sono previste adeguate forme di controllo sui documenti giustificativi della spesa.

La quota di spesa posta a carico delle Regioni é autorizzata e finanziata con la legge regionale di attuazione dei rispettivi P.I.M., con imputazione al bilancio nell'ambito degli accantonamenti previsti nel bilancio pluriennale in coerenza con gli obblighi assunti.

Quando alla realizzazione dei progetti inclusi nel spesa posta a carico dei propri bilanci deve figurare nei rispettivi bilanci pluriennali (per quelli tenuti a

tale adempimento) ed essere illustrata nella relazione previsionale e programmatica.

Le regioni, ai sensi dell'art. 1 quater comma sesto, del D.L. 28 febbraio 1983, n. 55, come convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131, Comuni e Province sono tenuti a trasmettere dette relazioni e possono verificare la coerenza e la completezza di tale documento anche in relazione agli impegni assunti dall'ente locale nell'ambito del P.I.M., formulando le necessarie osservazioni.

Le previsioni del bilancio annuale, fatte in termini di competenza e di cassa, conterranno appositi separati capitoli di spesa, in relazione ai tempi ed agli oneri assunti dall'ente con il contratto di programma.

Trattandosi di spesa di investimento, la copertura della stessa rimane vincolata al rispetto delle regole stabilite per il finanziamento di questo tipo di spesa.

Tenuto conto dei tempi necessari per la effettiva attivazione dei P.I.M., é da ritenere che per gli interventi in esso previsti potranno essere interessati i bilanci locali a decorrere dall'esercizio 1988.

Secondo gli accordi di programma, la esecuzione degli interventi - soprattutto per settori di attività

di maggiore interesse per gli enti locali (es. lavori pubblici, servizi, turismo...) - potrebbe essere affidata all'ente stesso, cui spetta, perciò, curare gli adempimenti di gestione della spesa e dei relativi contratti.

In tali casi nei conti degli enti locali devono separatamente figurare, in entrata e in uscita, accanto ai fondi propri dell'ente necessari per finanziare lo impegno assunto, anche quelli provenienti dagli altri soggetti cofinanziatori della iniziativa.

E' prevedibile che i fondi comunitari perverranno all'ente per il tramite del bilancio regionale; ad essi si aggiungeranno, perciò, i fondi propri della regione ed entrambi i cespiti figureranno in entrata come trasferimenti regionali e comunitari in conto capitale con destinazione vincolata alla esecuzione del progetto approvato con il contratto di programma.

Un corretto criterio di coordinata gestione imporrebbe che nei singoli contratti di programma vengano determinati accordi sui tempi per il concreto trasferimento dei fondi, in relazione alle varie fasi di esecuzione e fabbisogno degli interventi, e che vengano previste adeguate forme di controllo, coordinate con quel-

li riservati agli organi delle Comunità.

8.- Calamità naturali

L'evento sismico che nel 1980 colpì la Campania, la Basilicata e la Puglia ha avuto effetti devastanti in misura largamente più ampia di ogni ragionevole valutazione operata in sede teorica. Valutazione che si è potuta fare solo nel 1984 sulla base della "mappa del danno" subito in particolare dalla edilizia residenziale, in relazione alle domande di contributo presentate e dalle stime effettuate sui progetti. I problemi lasciati aperti all'indomani dell'applicazione della legge n. 219 del 1981 hanno riguardato l'enorme ammontare dei danni, per i quali un primo stanziamento pari a ottomila miliardi si è rilevato del tutto inadeguato.

L'avvio di una seria ricostruzione sulla base della legge n. 219 del 1981 fu quanto mai difficile:

a) per l'impossibilità dei Comuni di dotarsi nei tempi brevi previsti dalla legge degli strumenti urbani-

- stici necessari per la ricostruzione;
- b) per mancanza di strutture tecniche cui affidare il compito di analisi delle progettazioni nei vari aspetti tecnico-procedurali-amministrativi;
 - c) per il ritardo (circa un anno) con il quale il Ministero del tesoro erogò le somme stanziare nell'81 per avviare il processo di ricostruzione.

La legge n. 219 del 1981, con le modifiche ed integrazioni apportate dalle successive leggi n. 456 del 1981 e n. 187 del 1982, costituiva, a sedici mesi dal sisma, un impianto normativo abbastanza organico per affrontare i problemi della ricostruzione e dello sviluppo.

Tuttavia l'applicazione pratica delle norme ai casi concreti, nella loro straordinaria varietà e diversità, si rilevò ben presto compito assai arduo, in grado di condizionare lo stesso avvio della ricostruzione.

Oltre ai problemi dovuti a tali difficoltà, si aggiungeva quello gravissimo di non poter procedere da parte dei Comuni alla effettiva erogazione dei contributi per i ritardi rilevanti che si ponevano tra le assegnazioni di fondi (competenza) e le reali disponibilità di cassa.

D'altra parte, nonostante che l'art. 15 della legge n. 219 del 1981 prevedesse che con il provvedimento di assegnazione del contributo venisse disposta un'apertura di credito presso l'istituto indicato dall'avente diritto, in realtà le erogazioni avvenivano con grande ritardo, sia perchè in molti casi mancava la copertura finanziaria, sia perchè tardava ad essere emanata la convenzione tipo regolante i rapporti tra il Ministero del tesoro e le Aziende di credito e, del pari, le norme circa l'utilizzazione dei fondi assegnati dal CIPE ai Comuni (art. 3 della legge n. 219 del 1981).

La successiva legge n. 882 del 1982 autorizzava l'utilizzazione delle aperture di credito anche "mediante anticipazioni agli aventi diritto", ed inoltre l'art. 3, sexies, conferiva ai Comuni la potestà di assegnare ai proprietari di edifici distrutti, che non potessero ricostruire in loco, l'area occorrente per la ricostruzione, anche in comproprietà, nell'ambito dei piani di zona.

In generale, in ordine ai danni al patrimonio edilizio privato, le procedure previste - pur nella complessiva validità dell'impianto normativo in vigore -

non sempre risultavano idonee a dare soddisfacente risposta alla domanda delle popolazioni danneggiate, pur quando non difettavano le risorse finanziarie.

Anche l'apparato industriale delle regioni colpite dal terremoto era stato gravemente inciso, sol che si consideri il numero delle domande (1.110, di cui però 212 archiviate) presentate in tempo utile per ottenere il contributo. Nella regione Campania le imprese danneggiate sono state 991, mentre nella Basilicata, dove l'apparato industriale è più modesto, le imprese richiedenti il contributo sono state complessivamente 84. E' altresì noto che, in base all'art. 21 della legge n. 219 del 1981, le imprese colpite dovevano produrre - insieme con la stima economica sull'entità delle opere da eseguire per il ripristino delle parti danneggiate - un piano di adeguamento funzionale da ammettere a contributo, una volta accertata la validità tecnico-amministrativa dell'iniziativa.

Una successiva norma (art. 9 comma 2° del D.L. n. 57 del 1982, convertito nella l. n. 187 del 1982) stabiliva opportunamente che agli interventi previsti dagli artt. 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 provvedesse, con le modalità di cui al titolo VIII della leg-

ge stessa, il Presidente del Consiglio o altro Ministro delegato, in deroga a tutte le disposizioni vigenti.

Negli anni più recenti, con D.L. n. 745 del 1983 (non convertito) e quindi con successivo D.L. n. 19 del 1984, convertito nella legge n. 80 del 1984 si è posta mano ad una modifica di quelle parti della legge n. 219 del 1981 che impedivano l'organico sviluppo del processo di ricostruzione anche a causa delle difficoltà interpretative della normativa, delle difficoltà operative degli enti locali, della inerzia da parte dei cittadini nella presentazione delle domande di contributo.

Così, in particolare, con i primi articoli del D.L. n. 19 del 1984 si introduceva un meccanismo correttivo della disciplina concernente la determinazione del contributo massimo ammissibile per gli interventi di ricostruzione o di riparazione; venivano, inoltre, semplificate le procedure per il contributo per la ricostruzione; veniva, infine, fissato il termine decadenziale del 31 marzo 1984 per la presentazione delle istanze, corredate da una documentazione minima, anche al fine di pervenire ad una quantificazione finanziaria

dei danni prodotti dal sisma.

Come si desume anche dalla relazione ministeriale presentata alla fine dello scorso anno al Parlamento, può dirsi che, a meno di un anno dalla entrata in vigore della legge n. 80 del 1984, l'esperienza ha dimostrato la validità complessiva dell'impianto normativo fin qui esistente (per il quale è in corso di definizione il previsto testo unico); il che non esime dal tentare di individuare quegli ulteriori ritocchi che ne consentano il perfezionamento.

Ed invero, se all'inizio del 1983 le pratiche definite - che costituiscono in gran parte appendice della fase dell'emergenza - e quindi relative alla riattazione per danni lievi assomavano a circa 100.000, per effetto della più recente normativa, e nonostante il previsto differimento del termine per la presentazione dei progetti, le pratiche definite entro il 1985 assommano ad oltre 100.000, in relazione a 350.000 unità abitative. Si può quindi affermare che l'applicazione delle norme introdotte con le ultime leggi hanno consentito non solo di accertare un realistico catasto del "danno", ma anche di avere la conferma, a misura che vengono presentati i progetti, che la previsione di un

complessivo danno ben superiore a 20 mila miliardi è assai vicina alla realtà.

In ordine al riparto dei fondi per la ricostruzione delle zone terremotate della Campania e della Basilicata è necessario premettere che la disposizione dell'art. 11, comma 11°, della legge 22 dicembre 1984, n. 887 (legge finanziaria per il 1985), stabilisce precise modalità in ordine al riparto degli indicati fondi.

Detto articolo così recita:

"Il fondo di cui all'art. 3 della legge 14 maggio 1981, n. 219, è ripartito dal CIPE entro il 31 marzo 1985 con riferimento al triennio 1985 - 1987, salvo revisioni annuali da parte dello stesso CIPE in relazione all'effettivo andamento degli interventi e ferme restando le dotazioni di competenza e cassa iscritte in bilancio".

Si sottolinea, al riguardo, che tale disposizione presenta elementi di innovazione rispetto alla disciplina contenuta negli articoli 3, 4 e 6 della legge n. 219 del 1981 e nell'articolo 6 bis del D.L. n. 57 del 1982, nel senso che essa opera una significativa riduzione di procedure, che, del resto, non sarebbero state suscettibili di essere osservate stante il termine breve per il compimento dell'indicato riparto e la conse-

guente impossibilità del rispetto dei vincoli temporali fissati con la legge n. 219 (art. 6, 1° e 2° comma).

E' da porre però in rilievo che la regione Basilicata nel gennaio 1985 aveva suggerito un'ipotesi di riparto del fondo triennale, peraltro ispirata solo a finalità perequative delle minori assegnazioni in favore della Basilicata stessa effettuate in ordine al triennio 1981-1984.

Tale proposta ipotizzava il riequilibrio delle risorse in precedenza assegnate, non tenendo conto intanto delle norme sopravvenute all'epoca del rilevamento del danno, quali l'ammissione al finanziamento a carico del fondo istituito con l'art. 3 della legge n. 219 dei fabbricati danneggiati da più eventi sismici (terremoto dell'Irpinia e del Sannio del 1962 e del Golfo di Policastro del 1982), prevista con l'articolo 3 della legge n. 80 del 1984 e successive modificazioni.

E' altresì da sottolineare che i precedenti riparti, approvati dal CIPE in conformità delle proposte regionali, avevano determinato numerose proteste da parte degli amministratori locali i quali lamentavano l'applicazione di criteri non sempre rispondenti alle effettive esigenze delle realtà locali.

In tale contesto giuridico e di fatto si è preferito individuare un criterio oggettivo e astratto da applicare in sede di ripartizione dei fondi.

Tale criterio consiste nell'assegnazione di risorse in una quota percentuale rapportata sia all'appartenenza di ciascun Comune terremotato ad una delle tre fasce relative alla classificazione dei Comuni terremotati (disastrati, gravemente danneggiati e danneggiati), sia al danno rilevato nel complesso dai Comuni stessi, al netto delle assegnazioni già disposte negli esercizi decorsi.

Alla scelta dell'indicato criterio si è pervenuti dopo aver valutato anche la possibilità di incentivare i Comuni, ove era fattibile l'immediata attivazione dei cantieri, desunta dalla entità dei progetti approvati.

Peraltro, dai dati pervenuti è emerso che nei Comuni, ove maggiore era stato l'impegno degli amministratori in ordine all'approvazione dei progetti, non era riscontrabile un effettivo inizio dell'intervento e ciò per la mancanza di un numero sufficiente di imprese e di mano d'opera specializzata, capace di fronteggiare la domanda, peraltro frazionata, in più parti del territorio.

Inoltre, anche nei Comuni caratterizzati da assenza di progetti approvati, risultavano tuttavia presentati da parte degli interessati progetti esecutivi, dei quali non era stata possibile l'approvazione, sia, in taluni casi, per difficoltà interpretative delle disposizioni, sia, in altri casi, per la carenza di adeguate strutture operative o, infine, a motivo dell'inerzia degli stessi organi comunali.

Eppure, proprio da tali Comuni venivano appelli per ulteriori interventi finanziari volti anche a superare problemi conseguenti alla prima emergenza.

Ne deriva che, in alternativa al criterio fondato sulla sola "cantierabilità", astrattamente desunta dal numero dei progetti approvati, è stato prescelto un criterio di maggiore aderenza ad una visione più generale, articolata e diffusa delle complessive esigenze del territorio.

Ed, invero, attesa la situazione ancora di emergenza presente in non poche zone terremotate, non era ipotizzabile procedere al riparto dei fondi privilegiando i Comuni in più avanzata fase di ricostruzione in conseguenza della solerzia dei cittadini e degli amministratori locali.

Un siffatto riparto delle risorse avrebbe comportato, inoltre, la penalizzazione di quei Comuni nei quali non si era registrato un inizio della ricostruzione anche per gli scarsi mezzi finanziari fatti affluire in passato, ovvero per la scarsa operatività delle strutture amministrative.

A tale ultimo riguardo va tenuto presente che solo con la disposizione dell'art. 2 della legge n. 80 del 1984 le regioni sono state munite dei poteri sostitutivi nei confronti dei Comuni inerti; e certamente i poteri conferiti dal legislatore alle regioni sono esercitabili solo in presenza dei relativi presupposti e, in particolare, in quello attinente alla disponibilità delle risorse finanziarie.

In siffatto contesto normativo, parzialmente modificato, va inquadrata l'opzione in favore del criterio oggettivo innanzi illustrato, operata anche nella prospettiva che tutte le strutture locali siano attivate, o per scelta autonoma, ovvero in via sostitutiva.

L'indicato opposto criterio di riparto, innanzi esaminato, fondato soltanto sulla entità dei progetti approvati e quindi sulla loro astratta "cantierabilità", avrebbe del resto potuto ingenerare un complesso

contenzioso, stante la formulazione dell'art. 11 comma 11° della legge n° 887, laddove è rimessa al CIPE la revisione annuale delle assegnazioni in relazione allo effettivo andamento dell'intervento: come è dato evincere, la norma rinvia ad epoca successiva la verifica in ordine all'andamento effettivo dell'intervento (che costituisce qualcosa di più del mero numero dei progetti approvati).

Per quel che risulta, il riparto dei fondi in esame ha incontrato i favori della stragrande maggioranza delle comunità locali, sebbene sussistano alcuni casi in cui l'importo dei progetti presentati, peraltro ancora da approvare ai sensi di legge, è superiore all'importo delle risorse assegnate.

A tale esigenza potrà farsi fronte con l'attribuzione di nuove disponibilità a partire dal 1987, risultando allo stato ancora inadeguato l'ammontare dei fondi per avviare a soluzione l'intera opera di ricostruzione e riparazione del patrimonio edilizio.

In ogni caso, proprio in forza del trattamento di favore previsto dall'ordinamento vigente in ordine alle zone disastrose, sia pure con riferimento ai fondi recati dalla legge n. 219, ai Comuni di tali zone è stata

assegnata in sede di riparto dei fondi per il triennio 1985-1987 la più elevata quota di percentuale (rispetto ai Comuni delle altre fasce), stabilita nella misura del 30% del residuo danno (e non del 25% o del 15%).

Con tali risorse i Comuni disastriati sono stati posti nelle condizioni di far fronte al finanziamento non solo dei progetti presentati, ma anche di quelli futuri, fatta eccezione soltanto per quattro comuni (due della provincia di Avellino, uno della provincia di Salerno e uno di quella di Potenza), le cui esigenze saranno tenute presenti in sede di ulteriore assegnazione.

E' da aggiungere poi che nel complesso, ai Comuni dichiarati disastriati della regione Basilicata sono stati assegnati fondi superiori alla percentuale minima del 30% (277,203 miliardi su 850,418 miliardi).

Tale situazione, per contro, non si è verificata in ordine alla regione Campania, stante l'avvenuta assegnazione di 604,431 miliardi su di un fondo globale di 6.396,831 miliardi.

In sostanza, le scelte effettuate dal CIPE sono tali da comportare una estensione dell'intervento pubblico nel territorio terremotato e a prevenire, altre-

sì, accumuli di risorse nei comuni disastriati.

I criteri oggettivi individuati hanno pure consentito di avviare una forma di perequazione tra le varie fasce dei Comuni terremotati, atteso che il riparto dei fondi è stato effettuato in relazione al danno ancora da indennizzare.

Va da ultimo rappresentato che in alcuni Comuni disastriati, mediante il riparto dei fondi in esame, sono affluite risorse che superano in alcune realtà il 90% del danno censito.

Se è possibile tracciare un consuntivo in ordine alle risorse assegnate dal CIPE al 31 marzo 1986, va detto che esse assommano a 8.064 milioni, di cui 3.786 milioni per opere private e 1.201 milioni per opere pubbliche. Di esse, però, risultano non impegnate alla stessa data del 31 marzo 1986, 3.076 milioni.

La domanda complessiva di contributi per opere private da ricostruire o da riparare, assommava, alla stessa data, a 12.418 milioni. La domanda complessiva per opere pubbliche ammontava a 4.081 milioni. In totale assommava, al 31 marzo 1986, a 16.499 milioni in rapporto ad un danno valutato (a quella data, ma suscettibile di aumento), a 21.486 milioni. Dati sui danni e

sulle risorse disposte ed erogate sono stati già rimessi al Parlamento dal Ministro per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno.