

CAPITOLO III

INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI

1. L'area di competenza della Sezione Enti Locali

1.1 Aggiornamento dei dati relativi all'anno 1985.

L'avvenuta acquisizione della quasi totalità (1) dei conti consuntivi relativi all'anno 1985 ha consentito di individuare i dati definitivi della gestione degli investimenti svolta nell'anno medesimo dai comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e dalle provincie (vedi prospetti dal III/1 al III/31 del volume degli allegati). Per l'esiguità del numero e della consistenza degli enti mancanti, i dati così ottenuti coprono

(1) Sui 1.230 Comuni di competenza, mancano i dati dei seguenti 17 enti: Battipaglia (SA); Borgo San Dalmazzo (CN); Capoterra (CA); Erice (TP); Isola di Capo Rizzuto (CZ); Mesoraca (CZ); Mirabella Imbaccari (CT); Montorio al Vomano (TE); Paternò (CT); Petilia Policastro (CZ); Ponte S. Pietro (BG); Quartu S. Elena (CA); S. Marzano sul Sarno (SA); Sannicandro Garganico (FG); Sarno (SA); Scafati (SA); Spoleto (PG).

Le amministrazioni provinciali sono tutte rappresentate (escluse ovviamente Trento e Bolzano).

sostanzialmente l'intera area di competenza della Sezione Enti Locali e risultano omogenei rispetto a quelli, anch'essi definitivi, esposti nella relazione precedente con riferimento all'anno 1984.

1.1.1 Amministrazioni comunali: i flussi di cassa, i dati di competenza, la situazione al 31 dicembre 1985.

Iniziando dalle amministrazioni comunali, l'indagine sui conti consuntivi ha dato i seguenti risultati (in milioni di lire):

RISCOSSIONI	8.333.196	(2)
PAGAMENTI	7.025.834	
<hr/>		
LIQUIDITA' PRODOTTA	1.307.362	

(Rispetto al 1984, le riscossioni risultano aumentate del 6%, i pagamenti del 7%, la liquidità prodotta del 6%).

(2) Di cui: riscossioni per mutui pari a 5.676.804 milioni di lire e riscossioni per alienazioni e trasferimenti pari a 2.656.392 milioni di lire.

Quanto alla competenza 1985 - che ovviamente ha concorso a produrre i suesposti flussi di cassa solo in misura marginale specialmente per quanto concerne i pagamenti - è da evidenziare che essa ha trovato espressione nei seguenti dati (in milioni di lire):

ACCERTAMENTI	10.070.979	(3)
IMPEGNI	9.857.662	
<hr/>		
SALDO	213.317	

(Rispetto al 1984, gli accertamenti risultano diminuiti del 18%, gli impegni del 23%).

Il saldo positivo riscontrato, che indurrebbe a pensare a delle entrate non vincolate immediatamente allo scopo dell'investimento, appare di dimensioni esigue rispetto alla complessiva gestione. Nondimeno è opportuno chiarire che detta risultanza può essere ricondotta ad una lieve sottovalutazione degli impegni, de-

(3) Di cui: accertamenti per mutui pari a 6.364.577 milioni di lire ed accertamenti di alienazioni e trasferimenti pari a 3.706.402 milioni di lire.

rivante dal metodo di rilevazione seguito per la espunzione dei movimenti di fondi (versamenti a deposito), consistito nella eliminazione dell'intera sezione 9° del titolo II.

La situazione di fine anno è la seguente (in milioni di lire):

RESIDUI ATTIVI AL 31.12.85	17.466.152	(4)
RESIDUI PASSIVI " "	22.961.831	
<hr/>		
SALDO	- 5.495.679	

(Rispetto alla data del 31.12.84, i residui attivi risultano diminuiti dell'1%; i residui passivi risultano aumentati del 2%; il saldo del 13%).

Alla stregua dei dati suesposti, si deve rimarcare che la massa spendibile, ovvero il valore degli investimenti in corso di realizzazione e perfezionamento, ammonta, alla fine del 1985, a ben 23 mila miliardi; se

(4) Di cui: residui attivi per mutui pari a 11.636.275 milioni di lire e residui attivi per alienazioni e trasferimenti pari a 5.829.877 milioni di lire.

ne deduce un'aspettativa di spesa effettivamente erogata (pagamenti) per ciascuno dei tre anni successivi (1987, 1988 e 1989) stimabile in circa 7.600 miliardi. E' da evidenziare che i mezzi finanziari occorrenti per fare fronte agli esborsi risultano già acquisiti - e con non trascurabile anticipo - in una misura che per l'entità raggiunta (circa un quarto) è tale da indurre perplessità se non preoccupazioni.

1.1.2 Amministrazioni provinciali: i flussi di cassa, i dati di competenza, la situazione al 31 dicembre 1985.

I dati di consuntivo 1985 relativi alle amministrazioni provinciali sono i seguenti (in milioni di lire):

RISCOSSIONI	723.052	(5)
PAGAMENTI	822.076	
<hr/>		
LIQUIDITA' ASSORBITA	99.024	

(Rispetto al 1984, le riscossioni sono diminuite del 18%; i pagamenti invece sono aumentati del 13%).

(5) Di cui: riscossioni per mutui pari a 563.994 milioni di lire e riscossioni per alienazioni e trasferimenti pari a 159.058 milioni di lire.

Il fatto che non si sia prodotta della liquidità - come è dato invece aspettarsi perché in qualche misura i nuovi investimenti anticipano le riscossioni rispetto alle relative erogazioni di spesa - sta a segnalare un rallentamento nell'avviamento di ulteriori infrastrutture, talché sembrerebbero profilarsi primi segni di saturazione. E' peraltro probabile il concomitante accentuarsi della prevalenza, tra i mezzi di copertura, dei mutui della Cassa DD.PP. che - com'è noto - comportano incassi solo in connessione di maturati oneri di pagamento.

In milioni di lire:

ACCERTAMENTI	991.977	(6)
IMPEGNI	1.154.711	
<hr/>		
SALDO	- 162.734	

(Rispetto al 1984, gli accertamenti sono diminuiti del 4% e gli impegni dell'1%).

(6) Di cui: accertamenti per mutui pari a 797.951 milioni di lire ed accertamenti per alienazioni e trasferimenti pari a 194.026 milioni di lire.

Il riscontrato saldo negativo va riferito all'esistenza di impegni non fronteggiati da corrispondenti accertamenti, bensì coperti mediante assorbimento di avanzo di amministrazione ossia - nella sostanza - mediante l'utilizzazione di risparmio accumulato negli anni precedenti.

In milioni di lire:

RESIDUI ATTIVI AL 31.12.85	1.803.478	(7)
RESIDUI PASSIVI " "	2.509.535	
<hr/>		
SALDO	- 706.057	

(Rispetto alla data del 31 dicembre 1984, i residui attivi risultano aumentati del 12%, i residui passivi del 9%, il saldo del 4%).

Come già per i comuni, deve evidenziarsi il notevole accumulo di massa spendibile che alla fine del

(7) Di cui: residui attivi per mutui pari a 1.511.695 milioni di lire e residui attivi per alienazioni e trasferimenti pari a 291.783 milioni di lire.

1985 ammonta a ben 2.510 miliardi, nonché deve segnalarsi che i corrispondenti mezzi finanziari occorrenti risultano già riscossi per oltre un quarto.

Il parallelismo rispetto alla situazione riscontrata per i comuni è evidente, talché occorre formulare riserva di ulteriore approfondimento, inteso a verificare se la possibilità di utilizzazione temporanea aliunde della liquidità del comparto degli investimenti non abbia in qualche modo concorso a rallentare la realizzazione degli investimenti stessi.

1.1.3 La ripartizione tra Mezzogiorno e non. Breve cenno va dedicato alla ripartizione tra le aree del Mezzogiorno e le rimanenti del territorio nazionale. Ricordato che la popolazione del Mezzogiorno - per quanto concerne i soli enti di competenza della Sezione ai quali si riferiscono i dati suesposti - rappresenta il 36% del totale, si può subito porre in risalto che i dati definitivi relativi al 1985 confermano la tendenza all'allineamento - quanto meno - tra incidenza economica e peso demografico. Essi, d'altra parte, conservano altresì traccia del disallineamento che ha invece ca-

ratterizzato gli anni meno recenti. Così, i dati di cassa - che risentono ampiamente degli investimenti avviati anteriormente al 1985 - risultano ancora al di sotto della indicata soglia del 36%; i dati di competenza, che fotografano i nuovi investimenti propriamente afferenti all'anno 1985, mostrano invece chiaramente il nuovo assetto:

Anno 1985	Centro Nord	Mezzogiorno	
Accert. dei comuni	61 %	39 %	(8)
Impegni " "	63 %	37 %	
Accert. delle province	56 %	44 %	
Impegni " "	58 %	42 %	

(8) Se si considerano i soli accertamenti per mutui effettuati dai comuni, la quota di spettanza del Mezzogiorno sale al 41%.

Anche i dati relativi al valore complessivo degli investimenti da portare a compimento e già finanziati alla data del 31 dicembre 1985 danno conferma della nuova tendenza:

Residui passivi al 31.12.85	Centro Nord	Mezzo- giorno
Comuni	67 %	33 %
Province	61 %	39 %

1.2 Dati dei consuntivi relativi all'anno 1986

1.2.1 Premessa. I conti consuntivi trasmessi dagli enti, per l'affidabilità connessa al loro valore documentale ufficiale, costituiscono la fonte primaria di ogni indagine finanziaria. Peraltro i ritardi nella loro produzione come i tempi lunghi necessari per il loro esame, particolarmente difficile anche per le manchevo-

lezze del modello adottato, impediscono ancora ad un anno e mezzo dalla fine dell'anno di riferimento un'utilizzazione che approdi a sicurezza di risultati.

Si è tentato di aggirare l'ostacolo e di ottenere un miglioramento in termini di maggiore attualità, chiedendo la collaborazione degli enti nella compilazione di un prospetto riassuntivo, redatto sui dati del conto, atto ad evidenziare i termini finanziari della gestione degli investimenti strettamente intesa (evidenziazione che manca nel conto, che ricomprende nel titolo delle spese in conto capitale i versamenti e non distingue a livello di titolo le accensioni di prestiti a fini di investimento da quelle a fini diversi).

Tuttavia anche per questa via si è pervenuti a risultati che devono considerarsi provvisori, sotto il duplice profilo della incompletezza e della necessità di riscontro sui singoli conti. Essi tuttavia presentano una significatività di massima che ben si presta ad una valutazione dei generali andamenti dell'attività delle province e dei comuni nel campo della dotazione infrastrutturale.

1.2.2 Amministrazioni provinciali: i flussi di cassa, i dati di competenza, la situazione al 31 dicembre 1986. Analisi dei dati di entrata secondo le fonti di copertura. Analisi dei dati di spesa secondo l'utilizzazione diretta o indiretta. Il peso del Mezzogiorno. Quanto alle province conviene evidenziare che i prospetti ricevuti ed aggregati riguardano tutte le amministrazioni, ad eccezione di quelle di Avellino, Salerno, Bari, Reggio Calabria, Agrigento e Caltanissetta. Se ne ricava che i dati del centro-nord presentano una significatività maggiore, in quanto relativi ad un'area totalmente rappresentata.

Le aggregazioni effettuate hanno dato le seguenti risultanze, quanto ai dati di cassa in milioni di lire:

	Riscossioni	Pagamenti
CENTRO-NORD	463.071 (50%)	570.596 (68%)
MEZZOGIORNO	460.721 (50%)	269.531 (32%)
<hr/>		
TOTALE NAZIONALE	923.792 (100%)	840.127 (100%)

I suesposti dati di entrata risultano ripartiti a

seconda della natura della fonte di copertura come segue:

	Riscossioni per alienazioni	Riscossioni per mutui	Riscossioni per trasfer.
CENTRO-NORD	7.523	388.636	66.912
MEZZOGIORNO	2.809	210.072	247.840
<hr/>			
TOTALE NAZ.LE	10.332	598.708	314.752

I suesposti dati di spesa risultano ripartiti a seconda dell'utilizzazione come segue:

	Pagamenti per invest. diretti	Pagamenti per invest. indiretti
CENTRO-NORD	481.669	88.927
MEZZOGIORNO	245.916	23.615
<hr/>		
TOTALE NAZIONALE	727.585	112.542

Sempre con riferimento alle province le aggregazioni dei dati di competenza trovano esposizione nei

seguenti prospetti (milioni di lire):

	Accertamenti	Impegni
CENTRO-NORD	878.874 (56%)	1.047.655 (58%)
MEZZOGIORNO	694.167 (44%)	754.381 (42%)
TOTALE NAZIONALE	1.573.041 (100%)	1.802.036 (100%)

I dati ora esposti risultano ripartiti come segue se riguardati alla stregua della natura delle fonti di entrata e delle finalità di spesa:

	ACCERTAMENTI			IMPEGNI	
	Aliena- zioni	Mutui	Trasfe- rimenti	Invest. Diretti	Invest. Indiret.
Centro- Nord	6.265	721.843	150.766	887.390	160.265
Mezzo- giorno	2.844	375.810	315.513	723.558	30.823
Totale Nazion.	9.109	1.097.653	466.279	1.610.948	191.088

Analoga esposizione meritano i residui attivi e passivi che risultano accumulati dalle province italiane a fini di investimento alla data del 31 dicembre 1986 (milioni di lire):

	Residui attivi	Residui passivi
CENTRO-NORD	1.327.678 (62%)	1.777.706 (59%)
MEZZOGIORNO	804.559 (38%)	1.218.684 (41%)
TOTALE NAZIONALE	2.132.237 (100%)	2.996.390 (100%)

	RESIDUI ATTIVI			RESIDUI PASSIVI	
	Aliena- zioni	Mutui	Trasfe- rimenti	Invest. Diretti	Invest. Indiret.
Centro- Nord	8.748	1.097.474	221.456	1.665.676	112.030
Mezzo- giorno	411	623.046	181.102	1.160.423	58.261
Totale Nazion.	9.159	1.720.520	402.558	2.826.099	170.291

Con riferimento a tutti quanti i suesposti dati 1986 relativi agli investimenti delle province, la prima osservazione da formulare è che il peso assunto dal Mezzogiorno è ormai attestato su valori che ben esprimono non solo l'allineamento al peso demografico bensì anche un recupero rispetto alle inerzie del passato. In effetti soltanto per i pagamenti - che com'è noto più risentono dell'attuazione degli investimenti avviati negli anni passati e non traggono origine se non in minima parte dagli impegni del 1986 - si riscontra un'incidenza sul totale (32%) che è inferiore a quella corrispondente della popolazione del sud e delle isole nell'ambito della popolazione nazionale (36%).

Lo scarto non è eccessivo e comunque è destinato ad attenuarsi in quanto - come si è detto - tutti i dati mancanti concernono esclusivamente province dell'area meridionale.

Altra notazione di particolare interesse è quella attinente alla notevole importanza che i trasferimenti assumono per le province del Mezzogiorno quale mezzo di copertura degli investimenti. Nell'ambito delle riscossioni, specialmente, il fenomeno è evidentissimo, in

quanto i trasferimenti costituiscono appena il 14% della copertura per il centro-nord ed invece ben il 54% per il sud e le isole; con riferimento alla competenza 1986, si nota che gli accertamenti per trasferimenti costituiscono sul totale degli accertamenti il 17% per le province del nord e del centro ed il 45% per le restanti. Trattasi quindi di una peculiarità dell'area meridionale che non è da considerarsi episodica - come potrebbero indurre a ritenere i soli dati di competenza - bensì ricollegata a scelte che investono un arco temporale di ampiezza pluriennale; trattasi presumibilmente degli effetti di leggi di obiettivo particolarmente mirate a favore di regioni meridionali. Approfondimenti a mezzo di indagine particolareggiata potranno ad ogni modo fornire utili elementi al riguardo.

Un accenno infine è da destinare alla summa divisione tra investimenti diretti ed indiretti per constatare che i primi sono assolutamente prevalenti e che, quindi, ancora oggi gli investimenti delle province si connotano essenzialmente come realizzazioni di opere pubbliche. Non mancano tuttavia i primi segni di evoluzione verso forme diverse - tutte peraltro da indagare ed analizzare - giacché nettissimo è il divario al ri-

guardo tra il centro-nord, sicuramente più "maturo" in termini di soddisfacimento della domanda di infrastrutture primarie, ed il Mezzogiorno, che è invece impegnato - come si è visto - in una vera azione di recupero. Al riguardo valgano i dati della competenza 1986 - certamente i più significativi ai fini dell'individuazione di nuove tendenze - che mostrano come gli investimenti diretti assorbano ben il 96% della spesa nelle province del Mezzogiorno e solo l'85% in quelle rimanenti.

1.2.3 Amministrazioni comunali: l'area coperta dai conti pervenuti; i flussi di cassa, i dati di competenza, la situazione al 31 dicembre 1986. Analisi dei dati di entrata secondo le fonti di copertura. Analisi dei dati di spesa secondo l'utilizzazione diretta o indiretta. Il peso del Mezzogiorno. Diversamente che per le province, elevatissimo è il numero dei comuni per i quali non è stato possibile acquisire i dati finanziari della gestione degli investimenti per l'anno 1986.

Considerato peraltro il grande divario demografico che può correre tra ente ed ente, conviene dare concretezza del fenomeno in termini di popolazione rappresen-

tata, evidenziando che i dati sin qui raccolti si riferiscono appena al 67% del totale di competenza della Sezione Enti Locali (26.808.626 su 39.913.599 abitanti). L'apporto all'inadempimento nell'invio dei dati non risulta uniformemente distribuito in relazione all'intero territorio nazionale; si segnalano infatti per essere rappresentate al di sotto dell'indicata media del 67% due regioni del nord (Veneto: 21%) e del centro (Umbria: 64%) e tutte le regioni del sud e delle isole, tra le quali alcune spiccano per valori nettamente distanziati (Basilicata: 53%; Calabria: 51%; Sicilia: 43%; Sardegna: 33%).

Per la migliore lettura dei dati esposti in prosieguo, basti comunque tenere presente che essi si riferiscono ad un aggregato di comuni che, in termini di popolazione, è rappresentativo del:

- 75% per il centro-nord;
- 53% per il Mezzogiorno;
- 67% per il totale dei comuni di competenza.

I flussi di cassa per il comparto degli investimenti nel 1986 sono stati i seguenti (milioni di lire):

	Riscossioni	Pagamenti
CENTRO-NORD	5.410.038 (74%)	6.667.097 (83%)
MEZZOGIORNO	1.876.126 (26%)	1.385.921 (17%)
<hr/>		
TOTALE NAZIONALE	7.286.164 (100%)	8.053.018 (100%)

I dati ora esposti si ripartiscono come segue:

	RISCOSSIONI			PAGAMENTI	
	Aliena zioni	Mutui	Trasfe- rimenti	Invest. Diretti	Invest. Indiret.
Centro Nord	342.264	2.904.538	2.163.236	5.234.004	1.433.093
Mezzo- giorno	24.481	1.045.505	806.140	1.151.937	233.984
Totale Naz.	366.745	3.950.043	2.969.376	6.385.941	1.667.077

I dati suestesi, come ovviamente quelli che vengo-
no estesi più innanzi, si riferiscono a livello di to-
tale nazionale ad una popolazione di 26.808.626 abitan-
ti, che si ripartiscono tra il centro-nord ed il Mezzo-

giorno rispettivamente in 19.195.176 (72%) e 7.613.450 abitanti (28%).

Ciò consente di cogliere agevolmente come le riscossioni e soprattutto i pagamenti del Mezzogiorno risultino sottodimensionati rispetto al peso demografico dell'area. Constatazione che peraltro non suscita meraviglia, anche alla stregua delle riscontrate nuove tendenze di recupero del sud e delle isole, in quanto - come è noto - i dati di cassa, e tra questi i pagamenti più delle riscossioni, sono largamente influenzati da investimenti avviati anche numerosi anni addietro.

Altra rapida notazione concerne l'importanza assunta quale fonte di copertura dai trasferimenti i quali tendono ad avvicinarsi al peso dei mutui (tradizionalmente mezzo principale per il finanziamento degli investimenti), come, sul versante della spesa, il crescente rilievo che vanno assumendo gli investimenti indiretti (con distacco quindi dalla consolidata assimilazione tra investimento locale ed opera pubblica).

La competenza 1986 si estrinseca nei seguenti dati (milioni di lire):

	Accertamenti	Impegni
CENTRO-NORD	7.796.696 (73%)	8.115.192 (72%)
MEZZOGIORNO	2.880.937 (27%)	3.125.528 (28%)

TOTALE NAZIONALE 10.677.633 (100%) 11.240.720 (100%)

I suesposti ammontare analizzati come di consueto comportano:

	ACCERTAMENTI			IMPEGNI	
	Aliena zioni	Mutui	Trasfe- rimenti	Invest. Diretti	Invest. Indiret.
Centro Nord	389.658	5.166.957	2.240.081	7.368.187	747.005
Mezzo- giorno	28.392	1.604.118	1.248.427	2.500.360	625.168
Totale Naz.	418.050	6.771.075	3.488.508	9.868.547	1.372.173

I dati della competenza 1986, destinati come sono a crescere in quanto la rilevazione - come già detto - copre per il momento solo il 67% dell'area oggetto di indagine, si segnalano anzitutto per la loro entità

complessiva, la quale mostra come i comuni, nell'anno in questione, abbiano contribuito in misura massiccia all'alimentazione del volano degli investimenti. Per il resto, i dati stessi confermano l'allineamento del sud e delle isole al proprio peso demografico, come confermano la tendenza dei trasferimenti, in entrata, e degli investimenti indiretti, in uscita, ad acquisire sempre maggiore importanza. Ed è meritevole di particolare menzione il fatto che questa duplice tendenza risulta nettamente accentuata per i comuni del Mezzogiorno, rispetto a quelli del rimanente territorio nazionale.

La situazione al 31 dicembre 1986, infine, risulta essere la seguente (milioni di lire):

	Residui attivi	Residui passivi
CENTRO-NORD	12.952.962 (75%)	18.344.885 (77%)
MEZZOGIORNO	4.290.521 (25%)	5.599.551 (23%)
<hr/>		
TOTALE NAZIONALE	17.243.483 (100%)	23.944.436 (100%)

L'analisi consueta mostra la seguente composizione dei coacervi suindicati:

	RESIDUI ATTIVI			RESIDUI PASSIVI	
	Aliena zioni	Mutui	Trasfe- rimenti	Invest. Diretti	Invest. Indiret.
Centro Nord	399.007	9.517.263	3.036.692	16.456.513	1.888.372
Mezzo- giorno	55.833	2.724.643	1.510.045	4.763.192	836.359
Totale Naz.	454.840	12.241.906	4.546.737	21.219.705	2.724.731

Non vi sono elementi per nuove osservazioni rispetto a quanto già rappresentato con riguardo ai dati di cassa ed a quelli della competenza.

Tuttavia merita una particolare sottolineatura il notevolissimo ammontare della massa spendibile alla fine del 1986, che è, ovviamente, molto maggiore dei 24 mila miliardi emersi per effetto della rilevazione che sin qui è stato possibile effettuare.

Giova altresì evidenziare come detta potenzialità di spesa trovi copertura in linee di credito (fonte questa di sicura attendibilità) per la metà, mentre per

il rimanente si tratta di 5 mila miliardi da riscuotere per alienazioni e trasferimenti e, soprattutto, di quasi 7 mila miliardi già riscossi e presumibilmente in qualche modo già coinvolti nel contenimento delle difficoltà di cassa.

1.3 Dati di cassa rilevati dalla Ragioneria generale dello Stato per gli anni 1985 e 1986.

1.3.1 Amministrazioni provinciali. I trasferimenti di capitale in entrata. I pagamenti per investimenti diretti e indiretti. L'indagine effettuata alla stregua dei flussi di cassa rilevati dalla Ragioneria generale dello Stato riveste particolare interesse con riferimento alle province, in quanto i dati disponibili hanno riguardato la quasi totalità degli enti in questione, e gli stessi enti sia per il 1985 che per il 1986 (mancano per entrambi gli anni le province di: Latina, Salerno, Messina ed Enna).

Per quanto concerne l'entrata si tratta in effetti dei soli trasferimenti di capitale acquisiti da varie

fonti da parte delle amministrazioni provinciali, essendo stato ritenuto opportuno accentrare su di essi le prime analisi. Gli importi complessivi, rispettivamente riferiti al 1985 e 1986, sono di 158 e 181 miliardi. Lo scarto tra i due valori, ancorché apprezzabile in quanto segna un incremento annuale di circa il 15%, non riveste particolare significatività in quanto condizionato da fatti contingenti legati allo smaltimento dei residui passivi degli enti erogatori. Tra questi assumono importanza pressoché assorbente nel 1985 lo Stato e le regioni, che hanno erogato rispettivamente il 37% (59 miliardi) e 54% (86 miliardi) dell'importo complessivo (158 miliardi).

Per quanto concerne invece il 1986, deve evidenziarsi che il ruolo delle regioni diviene assolutamente preponderante, giungendo a coprire il 93% del totale (169 miliardi su 181). Ne emerge in modo evidente una intensificazione della funzione mediatrice svolta dall'Istituto regionale nel campo delle scelte degli investimenti effettuate dalle province.

La quota parte del totale acquisita dal Mezzogiorno assume una nettissima diversificazione nel raffronto dei valori riferiti a ciascuno dei due anni considera-

ti: il 22% per il 1985 (34 miliardi su 158) ed il 72% per il 1986 (130 miliardi su 181). Il fenomeno, tuttavia, non sembra poter indurre a fondate previsioni di tendenza, in quanto esso risulta concentrato sui trasferimenti della Regione siciliana, passati dai 643 milioni del 1985 ai 100 miliardi del 1986. In ogni caso sembra doversene inferire la mancanza di regolarità, sia pure di larga massima, nel flusso delle erogazioni proprie della specifica fonte. Impressione confermata dalla constatazione di analoghi fenomeni di rilevante importo differenziale riferiti ad altre Regioni (nell'ordine 1985 - 1986: Friuli V.G. 18 e 8 miliardi; Liguria 58 miliardi e 48 milioni; Molise 15 e 5 miliardi).

Passando al versante della spesa, è da precisare anzitutto che i pagamenti rilevati coprono l'intera area degli investimenti (diretti ed indiretti). Il complesso degli esborsi effettuati dalle province risulta essere stato nel 1985 di 922 miliardi e nel 1986 di 764 miliardi. La flessione riscontrata assume particolare significato proprio perché l'area considerata è totalitaria. Enucleando i soli investimenti diretti (opere pubbliche ed attrezzature) (pagamenti per 876 miliardi

nel 1985 e per 701 miliardi nel 1986) il divario risulta accentuato. Sempre con riferimento agli investimenti diretti (che sono di gran lunga prevalenti) è opportuno porre nella dovuta evidenza che il regresso non investe le province del Mezzogiorno. Si consideri, infatti, il riparto tra le due grandi aree territoriali riferito ai due anni:

	1985	1986
Centro Nord	677	456
Mezzogiorno	199	245
Tot. Nazionale	876	701

E' da tenere comunque presente che il calo in questione risulta riferibile in larghissima parte alle Amministrazioni provinciali della Liguria che passano dai 214 miliardi di pagamenti del 1985 ai 10 miliardi del 1986.

1.3.2 Amministrazioni comunali. L'area coperta dai dati rilevati. I trasferimenti di capitale in entrata. I pagamenti per investimenti diretti ed indiretti. I dati di cassa relativi alle amministrazioni comunali - come quelli concernenti le province - si limitano, per il versante dell'entrata, ai trasferimenti di capitale incamerati, mentre, per il lato della spesa, investono la totalità degli esborsi effettuati a fini di investimento. I comuni di riferimento sono quelli di competenza della Sezione Enti Locali, vale a dire quelli con popolazione superiore ad 8.000 abitanti. Il raffronto tra i due anni non è da intendersi in termini di perfetta corrispondenza, in quanto per ognuno dei due anni mancano i dati relativi ad alcuni enti non coincidenti nei due anni medesimi. Limitando il discorso agli enti di maggiore consistenza demografica (da 20.000 abitanti in su) deve precisarsi che per il 1985 mancano i dati relativi a 9 enti non coincidenti, mentre per il 1986 ne mancano 15 (e tra questi ultimi si annovera anche un comune con popolazione tra 100 e 250 mila abitanti).

In termini complessivi, i due campioni sono comunque abbastanza omogenei.

I dati di entrata (riscossioni per trasferimenti

di capitale), con riferimento ai due anni e nella ripartizione Mezzogiorno e non, sono i seguenti (in miliardi):

	1985	1986	%
Centro Nord	1.147	1.443	62
Mezzogiorno	711	902	38
Tot. Nazionale	1.858	2.345	100

Prima considerazione indotta dai dati suesposti è che da un anno all'altro si è verificata una crescita di oltre il 25%. Il dato non è di particolare significatività sia perché attiene ad un aspetto settorialmente molto spinto dell'entrata, sia perché essenzialmente influenzato dal comportamento degli enti erogatori (in particolare: Stato e regioni).

Maggiore interesse riveste invece la constatazione che la quota parte acquisita dal Mezzogiorno resta at-

testata in entrambi gli anni sul valore del 38%, in misura cioè sostanzialmente allineata al peso demografico dell'area.

Le fonti di provenienza dei trasferimenti sono individuabili, tenendo conto del rilievo quantitativo dei trasferimenti stessi, nello Stato e nelle regioni, che da soli coprono più del 50% delle complessive erogazioni.

Per il rimanente l'attenzione si concentra sui trasferimenti di capitale provenienti dalle "famiglie", che rappresentano il 38% del totale nel 1985 ed il 30% nel 1986: trattasi in buona sostanza del gettito della cosiddetta Legge Bucalossi (L. 28.1.1977 n. 10) collegato, come è noto, all'attività di vigilanza e repressiva dei comuni nel campo dell'edilizia privata. Da notare infine che per questa specifica fonte l'apporto del Mezzogiorno risulta essere inferiore a quello già segnalato con riferimento alla totalità delle fonti: esso è infatti del 28% per il 1985 e del 31% per il 1986, rispetto, in entrambi gli anni, al 38% generale.

Passando alla spesa, si deve preliminarmente constatare che il totale dei pagamenti effettuati dai co-

muni di competenza in ciascuno dei due anni, nella ripartizione Mezzogiorno e non, sono stati (in miliardi):

	1985	1986	%
Centro Nord	4.980	5.130	74
Mezzogiorno	1.766	1.829	26
Tot. Nazionale	6.746	6.959	100

Il confronto tra i due anni mostra una crescita della spesa del 3%, che peraltro può ritenersi sicuramente inferiore a quella reale, in quanto il dato del 1986 si riferisce ad un numero di comuni ed ad una popolazione complessiva inferiori a quelli sottesi al dato 1985. Nondimeno, l'impressione generale è che si profili una "stanchezza" nella coltivazione delle realizzazioni avviate, dovuta non a difficoltà nel reperimento dei mezzi di pagamento, bensì a meccanismi innescati negli anni precedenti con scelte verso iniziative di maggiore complessità e quindi di meno agevole attua-

zione.

Altra considerazione, da formulare sugli esposti dati generali attinenti ai pagamenti, concerne la quota parte di spettanza del Mezzogiorno (26%) che resta invariata nei due anni e che contraddice i segni di recupero rilevati in sede di analisi delle riscossioni. Contraddizione, peraltro, più apparente che reale, perché i pagamenti risentono notevolmente degli equilibri distributivi di qualche anno addietro, mentre dal loro canto le riscossioni sono maggiormente influenzate da più ravvicinati avvenimenti.

In entrambi gli anni, i pagamenti risultano utilizzati in larghissima misura (oltre il 90%) per la realizzazione di opere pubbliche e per l'acquisto di attrezzature. Lo spazio lasciato agli investimenti indiretti è quindi assai esiguo, come d'altra parte è da tempo ben noto alla stregua delle numerose ed assai varie indagini effettuate. Qui appare utile evidenziare che le modestissime risorse residuali in parola risultano poi utilizzate essenzialmente in trasferimenti alle aziende municipalizzate ed in partecipazioni e conferimenti, vale a dire in casi in cui la distinzione tra soggetto ricevente è più di tipo giuridico - e

quindi formale - che non di tipo economico - e quindi sostanziale -.

2. L'area totale, comprensiva dei comuni con popolazione sino ad 8.000 abitanti

2.1 Dati della relazione generale sulla situazione economica del Paese. 1986. La dimensione finanziaria degli investimenti delle province, dei comuni e delle loro aziende resta confinata nel ben noto ordine di grandezza evidenziato dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese. In effetti la spesa del 1986 risulta di poco superiore rispetto a quella del 1985: 13.370 miliardi rispetto a 12.613, con un incremento del 6% circa. Si tratta di un dato di cassa, vale a dire di esborsi materialmente effettuati nell'anno, che pertanto è da ritenere fortemente influenzato dagli investimenti avviati negli ultimi anni antecedenti al 1986. In effetti i finanziamenti reperiti nel 1986 possono aver contribuito alla copertura del flusso di pa-

gamenti dell'anno medesimo soltanto in una misura assai modesta. Al riguardo può essere tenuto presente che la percentuale di erogazioni nell'anno di concessione a carico dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti è dell'ordine del 10%, secondo le risultanze degli accertamenti effettuati dalla Sezione Enti Locali con riferimento ai più recenti esercizi. In buona sostanza, quindi, gli investimenti avviati nel 1986 si sono tramutati nella quasi totalità in residui passivi, senza peraltro che ciò sia necessariamente sintomatico di inefficienze e di "incapacità di spesa". La scelta tecnica effettuata in sede di disciplina normativa delle rilevazioni ed evidenziazioni contabili comporta che l'avviamento dell'investimento coincida con il reperimento e la concretizzazione della copertura finanziaria (nella generalità dei casi con l'apertura della linea di credito da parte della Cassa Depositi e Prestiti) e che a detto reperimento si accompagni contestualmente l'impegno di spesa per un pari importo. La voce di spesa è quindi - sempre nella generalità dei casi - naturalmente destinata a figurare come residuo, in quanto anticipata rispetto al momento di effettivo avvio dell'esecuzione del progetto; avvio che segue di necessità all'ultima-

zione del procedimento di scelta dell'appaltatore e di perfezionamento del contratto di appalto.

2.2 Dati sul credito acquisito, accertati ed elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato. 1986. L'apporto del 1986 agli investimenti locali, in un discorso di prospettiva, non può essere - per quanto detto - apprezzato e espresso in termini di flussi di cassa. Conviene al contrario soffermarsi sui dati di competenza e più precisamente sulle entrate accertate, le quali, riferendosi in misura largamente maggioritaria a mutui, sono rappresentative di finanziamenti ben individuati nelle finalità e di sicura ed immediata attingibilità a seconda delle occorrenze. D'altra parte le fonti di finanziamento diverse dai mutui o hanno scarsissimo peso e rilievo finanziario come gli smobilizzi (alienazioni di beni patrimoniali) e come l'autofinanziamento (utilizzo dell'avanzo di amministrazione, per di più aleatoria in quanto condizionata dalla effettiva realizzazione del dato positivo meramente contabile) oppure presentano grandissima incertezza quanto ai tempi di effettiva concretizzazione, come i trasferimenti di ca-

pitale (specialmente statali e regionali e quindi essenzialmente legati al ritmo di smaltimento dei residui passivi dello Stato e delle singole regioni).

In definitiva l'attenzione può essere incentrata sui dati del credito acquisito nel 1986 dagli enti locali, quali risultano dagli accertamenti e dalle elaborazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato.

Il credito complessivamente vincolato nel 1986 agli investimenti delle province e di tutti i comuni italiani ammonta a 8.990 miliardi di lire (province 743 miliardi e comuni 8.247 miliardi). Il corrispondente dato riferito a ciascuno dei tre anni precedenti (1985: 8.935; 1984: 9.187; 1983: 9.080) segnala una sostanziale stabilizzazione intorno al valore dei 9.000 miliardi di lire annui, anche se non può trascurarsi che in termini reali il regresso, segnato dai dati estremi della serie storica risulta più accentuato di quanto non mostrino i due valori monetari.

E' da notare che dell'indicato complessivo ammontare di 8.990 miliardi la quota parte acquisita al Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna) corrisponde a circa il

38% (3.452 miliardi). L'indicata incidenza percentuale resta superiore a quella (35%) della popolazione corrispondente sul totale della popolazione nazionale. Tuttavia deve segnalarsi il regresso rispetto al 1985, per il quale la parte di credito riservata alle regioni meridionali ed insulari è stata del 45%. Può ritenersi quindi - anche se cautelatamente vanno formulate riserve di ulteriori approfondimenti - che tende ad esaurirsi la spinta al recupero rispetto alla somma dei distacchi maturati negli anni precedenti al 1985; si profila in definitiva una stabile coincidenza tra peso demografico e quota parte riservata.

D'altra parte il nuovo sistema, introdotto con l'art. 6 del D.L. 1° luglio 1986 n. 318 (convertito in L. 9 agosto 1986 n. 488), per la commisurazione del contributo statale all'ammortamento dei mutui è incentrato per l'appunto sulla proporzionalità diretta tra limite massimo e numero degli abitanti. E se è vero che è previsto un correttivo a favore dei comuni di minore entità demografica (correttivo in virtù del quale, ad esempio, il limite massimo di 14.327 lire per abitante si eleva oltre il raddoppio sino a 29.327 lire per abitante nel caso dei comuni con popolazione di 1.000 abi-

tanti), è pur vero che l'incidenza dei comuni più esigui per popolazione è assai minore nel Mezzogiorno che non nel rimanente territorio nazionale.

Altro profilo di particolare interesse è quello della tipologia degli investimenti, anche in ordine alla quale l'analisi del credito risulta di particolare utilità. In effetti trattasi essenzialmente di mutui di scopo, cioè di provvedimenti concessivi e contratti caratterizzati dalla contemplazione delle finalità che l'ente mutuatario intende raggiungere con il finanziamento. E' evidente quindi che la classificazione dei mutui può risolversi anche in una agevole classificazione degli investimenti degli enti locali. Il che equivale a dire, in buona sostanza, che la tipologia dei mutui può concorrere alla messa a punto di quella delle opere pubbliche curate dai comuni e dalle province: e ciò sia perché il mutuo ha per scopo nella quasi totalità dei casi il finanziamento di un'opera, sia perché le opere assorbono una parte ampiamente maggioritaria della spesa in conto capitale degli enti locali.

Circoscrivendo il discorso alle opere pubbliche locali è opportuno precisare che l'ammontare complessivo del credito ad esse destinato nel 1986 è di 8.400

miliardi (i rimanenti 590 miliardi si riferiscono a "mutui per altri scopi"). La classificazione per settori adottata contempla nove comparti: edilizia pubblica di interesse locale; edilizia sociale; impianti ed attrezzature ricreative; opere igienico-sanitarie; opere idriche; opere marittime; viabilità e trasporti; energia; opere varie. Sembra auspicabile una revisione indirizzata alla realizzazione di una maggiore analiticità e quindi di una più spinta significatività. Risulta ad ogni modo già di particolare interesse constatare che il 30% delle risorse si incanala a vantaggio della viabilità e dei trasporti; che il 17% va alle opere igienico-sanitarie, il 13% all'edilizia sociale ed il 10% all'edilizia pubblica. Il restante 30% si ripartisce in misura pressoché eguale tra i rimanenti cinque settori, ad eccezione delle opere marittime che hanno un peso affatto trascurabile (0,5%). Da notare la notevole incidenza (8%) delle "opere varie", che mal si concilia, con la natura chiaramente residuale della voce stessa.

Quasi il 90% del credito destinato nel 1986 al finanziamento dei comuni e delle province proviene dal cosiddetto circuito pubblico; la sola parte concessa

dalla Cassa Depositi e Prestiti incide sul totale degli 8.990 miliardi per l'80%. Ma, se si considerano i soli finanziamenti destinati alle opere pubbliche (8.400 miliardi), l'incidenza della Cassa Depositi e Prestiti sale all'83,5% (7.011 miliardi).

2.3 Mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti nel 1986. La constatazione che la Cassa Depositi e Prestiti è di gran lunga il principale finanziatore degli investimenti locali rende particolarmente utile l'evidenziazione dei principali dati gestionali della Cassa stessa riferiti all'anno 1986.

Secondo le risultanze del rendiconto nel 1986 la principale istituzione del circuito pubblico del credito ha concesso per la realizzazione di opere pubbliche 28.739 mutui per l'ammontare complessivo di 8.174 miliardi di lire (9). Questo dato risulta maggiore di quello fornito dalla Ragioneria generale dello Stato (7.234 miliardi), in quanto comprensivo dei mutui concessi a soggetti diversi dalle province e dai comuni, ancorché in buona parte a questi assimilabili.

La relativa esiguità dello scarto (940 miliardi)

(9) Nel 1985: 30.088 mutui per l'ammontare complessivo di 7.137 miliardi.

conserva sufficiente significatività alle analisi tipologica e territoriale dell'indicato coacervo delle linee creditizie aperte.

Sotto il primo profilo esiste una prima articolazione di massima, secondo la quale è dato distinguere i finanziamenti per l'edilizia scolastica (906 miliardi) da quelli per le opere igieniche (1967 miliardi) e le "opere diverse" (5.301 miliardi). Naturalmente soltanto il primo dei tre dati ora esposti risulta immediatamente significativo in virtù di una omogeneità di contenuto del comparto realizzata in un ambito abbastanza ristretto. E' utile considerare che i finanziamenti dell'edilizia scolastica si sono estrinsecati in 2.305 provvedimenti concessori, con un importo unitario medio, quindi, di 393 milioni. La quota parte assentita in favore del Mezzogiorno è del 37% per numero di mutui e del 39% per valore dei finanziamenti; con il che trova perfetta corrispondenza l'omologa incidenza già riscontrata con riferimento ai dati della Ragioneria Generale (38%). Le medesime incidenze nel 1985 sono state del 42% per il numero e del 48% per il valore, per cui non resta che ribadire l'allineamento sul peso demografico da parte del Mezzogiorno, già evidenziato.

I finanziamenti per opere igieniche si suddividono, alla stregua della sistematica adottata dalla Cassa, in cinque voci delle quali due (ospedali ed assistenza alla infanzia) risultano praticamente inutilizzate, mentre le rimanenti riguardano gli acquedotti (2.457 concessioni per complessivi 514 miliardi; importo unitario medio di 209 milioni), le fognature (4.465 concessioni per 1.043 miliardi; importo unitario medio di 233 milioni) e altre opere igieniche (1.313 concessioni per 395 miliardi; importo unitario medio di 301 milioni).

3. Considerazioni di prospettiva

3.1 Linee di tendenza. L'aggiornamento dei dati relativi al 1985 e l'acquisizione di dati sia pure provvisori riferiti al 1986 confermano le valutazioni effettuate nella precedente relazione in ordine alle dimensioni finanziarie (ordine di grandezza) ed alle linee di tendenza (trend) dei fenomeni considerati.

Non si ravvisano nette variazioni sia nella annuale capacità di spesa (i dati complessivi di cassa del 1986 si inseriscono congruamente nel raffronto con quelli corrispondenti degli anni precedenti) sia nella alimentazione del processo (alla fine del 1986 non si ravvisano cedimenti della complessiva massa spendibile consegnata alle attuazioni del successivo triennio 1987-89, rispetto a quella accertata alla fine del 1985).

Né elementi di controtendenza si riscontrano nei dati, analizzati per grandi aree territoriali, rispetto all'avviato recupero del Mezzogiorno verso una utilizzazione di risorse di capitale in misura almeno proporzionata alla entità demografica delle varie regioni.

Sussistono alcuni segni di novità per quanto concerne la composizione del flusso di finanziamento, la cui componente principale resta peraltro il credito a lungo termine e quello erogato dalla Cassa Depositi e Prestiti in particolare; analogo discorso è da farsi per la grande classificazione degli obiettivi, che restano comunque individuati per la quasi totalità nella realizzazione di opere pubbliche e che risultano con-

centrati nei consueti settori di maggiore interesse (ad es.: viabilità e trasporti; igiene e sanità), per i quali peraltro è già possibile intravedere i primi segni di saturazione.

D'altra parte, le classificazioni correnti cominciano a mostrare dei limiti di significatività per effetto dell'ampliamento ed approfondimento delle indagini. Così, per quanto attiene alle entrate si avverte la necessità di individuare nella massa le fonti caratterizzate da una finalizzazione molto spinta rispetto alle possibili utilizzazioni nonché da possibilità di accesso temporalmente limitate, talché esse vengono ad atteggiarsi in qualche modo quali "occasioni uniche ed irripetibili", rispetto alle quali l'ente investitore viene in pratica a trovarsi come un fruitore di fatto necessitato.

Nella medesima logica di ragionamento si colloca la necessità di evidenziazione di quelle fonti che non comportano oneri di ammortamento (come ad es. mutui a totale carico dello Stato), e quindi, tanto più se strettamente finalizzate, tali da indurre in taluni casi ad investimenti spiccatamente marginali quanto a utilità e eccessivamente anticipati rispetto ai tempi di

maturazione dei bisogni delle collettività locali.

3.2 Impostazione di una nuova indagine estesa agli aspetti non finanziari. E' d'uopo passare da accertamenti e valutazioni d'ordine accentuatamente quantitativo, ad indagini che introducano alla focalizzazione di aspetti connessi alla effettività della libertà delle scelte, alla consapevolezza che le stesse accompagna anche con riferimento alle future implicazioni gestionali.

E' stata perciò avviata una indagine, da effettuarsi con la collaborazione di un ristretto ma significativo gruppo di enti, che prende le prime mosse da profili finanziari e temporali e che è destinata, nelle intenzioni almeno, ad evolvere verso un vero e proprio stabile interscambio tra Corte ed Enti. Si tende ad instaurare un flusso bidirezionale di stimoli che conduca gradualmente, per successive approssimazioni, ad una sempre migliore sintetica rappresentazione da parte della Corte della specifica realtà locale nonché ad una sempre maggiore consapevolezza ed autocoscienza da parte di tutti gli Enti protagonisti.

Un primo profilo conoscitivo da affrontare è stato individuato in quello dei tempi di realizzazione degli investimenti, intendendo riferirsi all'arco temporale che va dal momento del concreto avviamento del procedimento amministrativo e tecnico a quello della utilizzazione materiale e funzionale dell'opera.

In altri termini si tratta di concentrare l'attenzione sui tempi necessari per passare dall'individuazione della copertura finanziaria alla "messa a profitto" della infrastruttura.

Per avere un riferimento concreto e quindi anche una utile opportunità di riscontro, la materia oggetto di esame è stata circoscritta nel dato finanziario rappresentativo degli investimenti in corso di realizzazione alla fine del 1986 (e che quindi in buona parte interessano anche il corrente anno). Si tratta dei residui passivi - che per l'appunto hanno il significato di massa spendibile (più che di debiti a breve) - frazionati per blocchi sino ad individuare l'importo relativo al singolo investimento.

L'aver preso le mosse dal dato finanziario consente anzitutto di depurare - per così dire.- il dato, attraverso la evidenziazione di residui passivi polveriz-

zati, in quanto di entità modesta eppure non riconducibili sotto un'unica etichetta di investimento in corso.

La depurazione effettuata consentirà - com'è ovvio - di accertare esattamente in termini finanziari quanto, al momento considerato, resta da fare per portare a termine le operazioni di investimento passate dalla fase puramente progettuale a quella propriamente attuativa. Con l'avvertenza, peraltro, che questa seconda fase si intende - convenzionalmente, se si preferisce - aperta per effetto della sola individuazione della copertura (ovviamente in termini di concretezza e non solo di eventualità). E' noto, infatti, che al reperimento del finanziamento segue di necessità la iscrizione di un impegno di pari importo, non fosse altro che per realizzarne opportunamente il vincolo di destinazione (destinazione che può essere anche la generica sottrazione all'impiego per esigenze di consumo).

Alla quantificazione ora detta segue l'individuazione, a mezzo di adeguata analisi, dei singoli investimenti in corso, intesi come progetti infrastrutturali aventi peculiari caratteristiche atte a caratterizzarli individualmente in termini economici e di funzionalità sociale. Non è solo questione di vere e proprie

opere o di acquisizioni immobiliari, anche se queste sono assolutamente prevalenti: qualche "progetto" può essere ricondotto ad interventi di tipo diverso, che per il momento è sufficiente indicare come investimenti indiretti (trasferimenti, partecipazioni e conferimenti).

A questo punto risulta evidente come è possibile pervenire alla compilazione di tante "schede" quanti sono gli investimenti in corso; compilazione che consiste in un vero e proprio censimento, particolarmente attendibile in quanto suffragato dalla base documentale dei consuntivi 1986.

La notizia fondamentale che primariamente può cogliersi dalla "scheda" stessa è quella relativa alla data dell'impulso iniziale dell'operazione di investimento vale a dire la data dell'accertamento del finanziamento (o del primo finanziamento), che segna il sicuro momento iniziale del complesso procedimento realizzativo. Ma non basta: per gli investimenti avviati a realizzazione anche sul versante della spesa (e si tratta ovviamente di tutti quelli non recentissimi) è possibile cogliere anche il ritmo di attuazione, per così dire, attraverso l'individuazione del primo paga-

mento (che presuppone in genere l'avviata esecuzione di un contratto di appalto) ed attraverso il confronto tra il tempo trascorso (anzianità del progetto) e la percentuale di finanziamento utilizzata.

I dati così acquisiti vanno letti con cautela in quanto possono ricorrere tempi tecnici assolutamente non accorciabili allo stato della tecnica e delle regole organizzative e sindacali. I raffronti vanno fatti quindi per quanto possibile tra investimenti omogenei quanto a natura e tecniche di realizzazione.

Il numero delle "schede" e cioè degli investimenti avviati ma non ancora ultimati - già di per se stesso significativo se rapportato al numero di enti cui si riferisce - assume particolare valenza informativa se scomposto secondo gruppi di anzianità, in modo da isolare, ad esempio, i "progetti" avviati a realizzazione da più di tre anni (e cioè nell'anno 1983 e precedenti). E' evidente che la distribuzione territoriale e tipologica di detti "progetti" di non recente avviamento fornisce utili elementi di giudizio. La massima attenzione dovrà essere applicata ad evitare che nel computo finiscano "progetti" soltanto formalmente ancora in attesa di completa realizzazione (come nel caso, ad

esempio, della mancanza del collaudo). Ciò che conta è che ad ogni "scheda" corrisponda un potenziamento infrastrutturale, ben individuato economicamente e funzionalmente, bensì avviato, ma per la cui utilizzazione occorre provvedere ad ulteriori spese.

Finché il discorso delle ulteriori spese resta ancorato all'esistenza di una tranche di residui passivi (finché cioè non si segnala la necessità di ulteriori finanziamenti) deve postularsi l'esistenza di mezzi corrispondenti già acquisiti o comunque di pronta acquisizione in ragione delle necessità di pagamento.

Al riguardo la "scheda" fornisce notizie circa la natura della copertura a suo tempo individuata (copertura che è poi quella che dà l'avvio al procedimento di investimento): il mutuo concesso dalla Cassa DD.PP. costituisce l'ipotesi più favorevole perché garantisce che al residuo passivo corrisponde un residuo attivo di pari importo (talché ogni pagamento connesso all'esecuzione dell'appalto si realizza nella sostanza mediante un giro-fondi a favore dell'appaltatore). Questa è anche l'ipotesi, quindi, in cui i ritardi esecutivi non possono essere ricondotti a difficoltà di liquidità, avendo essi causa invece di tipo tecnico, amministra-

tivo, ambientale, ecc.

Nelle altre ipotesi, al contrario, la copertura può risultare carente in termini di liquidità, come nel caso di finanziamenti riscossi e utilizzati per far fronte a più o meno temporanee necessità di cassa; ma la copertura può risultare problematica anche in termini finanziari, se essa si risolve in annosi residui attivi per trasferimenti di capitale (od anche per alienazioni) che non riescono a tramutarsi in riscossioni. In questi casi, ovviamente, il tempo di realizzazione, la "anzianità" del progetto, deve essere letta con particolare cautela in quanto non necessariamente rappresentativa di difficoltà proprie al settore degli investimenti.

Discorso a parte andrà fatto per quei "progetti" che risultano irrealizzati perché bisognosi di nuovi apporti finanziari: ciò che resta da fare non trova espressione in una tranche di residui passivi, proprio perché il residuo passivo è conseguenziale all'impegno e questo all'accertamento dell'entrata.

Il fenomeno può trovare origine in avviamenti parziali (si è partiti con un primo lotto confidando in

future opportunità per la copertura degli altri) ovvero in avviamenti completi ma mostratisi successivamente inadeguati o sottostimati quanto al costo. Particolare aspetto è quello dell'"abbandono" del progetto cui la necessità di nuovi finanziamenti e le relative difficoltà di reperimento forniscono un facile alibi. Non possono escludersi "disaffezioni" e "pentimenti" dovuti a cause varie, quali mutamenti di orientamento politico od anche solo la acquisita consapevolezza di errori iniziali di valutazione circa l'utilità dell'opera e le aspettative della collettività.

Il "progetto" non portato a compimento può quindi concernere, in taluni casi, più che una battuta di arresto destinata a durare più o meno a lungo, una vera e propria correzione di rotta in qualche modo congeniale alla posizione degli enti locali caratterizzata da spiccata "vicinanza" ai bisogni delle collettività e quindi da pronta "reattività" al mutare degli stessi.

Certo è che l'attività di investimento degli enti locali per la necessaria frammentazione sul territorio, per la polverizzazione delle limitate risorse, per i fattori connessi alla finalizzazione ab externo dei finanziamenti disponibili, può presentare caratteri di

estemporaneità e sperimentalità che mal si inquadrano in un generale disegno di ottimale utilizzazione dei capitali disponibili. Questi caratteri tuttavia contribuiscono a dare elasticità al sistema, anche sotto il profilo della opportunità di tenere vive attività produttive in aree altrimenti destinate al progressivo degrado economico e sociale.

I risultati dell'indagine avviata saranno portati a conoscenza del Parlamento nazionale non appena le risposte acquisite, per numero e per contenuti, avranno fornito una congrua base conoscitiva.

3.2.1 Elementi desunti dalla certificazione a preventivo 1986. L'avvio di indagini conoscitive volte a più ampie e variegate acquisizioni ha comportato la valorizzazione, tra l'altro, della certificazione a preventivo quale fonte di dati e notizie.

La più recente normativa, che esplicitamente si richiama alle attività di "verifica sulle spese di investimento degli enti locali" (decreto legge recante "provvedimenti urgenti per la finanza locale" n. 359 del 31 agosto 1987, convertito nella legge 29 ottobre

1987, n. 440), in particolare subordina l'erogabilità dei trasferimenti alla presentazione al Ministero dell'Interno delle certificazioni di bilancio, da compilarli a cura delle province e comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti. Certificazioni che sono trasmesse anche al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, chiamato ora a svolgere anche nel settore degli enti locali il ruolo di controllore dello stato attuativo degli interventi che comportano impiego di finanza pubblica.

In materia di finanza locale si è passati nel tempo da semplici indagini conoscitive finalizzate alla costruzione del bilancio economico nazionale, ad approfondimenti in tema di flussi di cassa e di spesa pro-capite: e per questa via quindi alla messa a punto di indicatori reali di dotazione infrastrutturale e di servizi, utili ai fini della programmazione finanziaria ed economica della spesa.

Fino agli anni '70 i dati sulla finanza locale erano elaborati unicamente dall'ISTAT, con una indagine annuale sui consuntivi delle amministrazioni locali, effettuata in chiave macroeconomica e finalizzata alla costruzione del bilancio economico nazionale.

Ma la necessità di contenere l'espansione del fabbisogno pubblico, di quantificare il divario tra i livelli di spesa dei singoli enti locali e di riqualificare la spesa specialmente nel settore degli investimenti, portò alle riforme della contabilità di Stato, regionale e comunale (leggi n. 335/76, n. 468/78 e D.P.R. n. 421/79), improntate anche all'esigenza di processi di programmazione e di coordinamento previsionale delle risorse e degli impieghi da parte dei pubblici operatori.

Proprio in tali anni si manifestano enormi differenziazioni in materia di spesa pro-capite comunale e provinciale, che spesso non trovano giustificazione nella dotazione locale di infrastrutture e di servizi. Si avvia in tal modo il dibattito sulla perequazione e sugli interventi idonei ad accelerare il recupero degli squilibri territoriali.

Una delle difficoltà maggiori nell'attuazione della politica redistributiva degli investimenti era peraltro quella relativa alla mancanza di dati conoscitivi di base sulla potenzialità e capacità di programmazione proprie delle autonomie locali. In questa consapevolezza a partire dal 1986, si provvede ad inserire

nei modelli di certificazione finanziaria a preventivo, imposti a province e comuni superiori a 20.000 abitanti, un apposito quadro (l'"allegato B") la cui peculiarità sta nel carattere previsionale e pluriennale delle indicazioni richieste. Esso contiene una articolata gamma di informazioni ed è strutturato in cinque sezioni.

Nella prima sezione sono indicati i vari comparti funzionali cui la spesa può essere destinata. Tale classificazione permette di individuare tipi ed andamenti nella distribuzione qualitativa degli interventi e di analizzare i fenomeni connessi (tipologie di servizi, impatti strutturali ed ambientali, effetti di ricaduta), costituendo elemento valutativo di base connesso alle potenzialità informative dei dati di finanza locale.

Le sezioni centrali hanno contenuto finanziario-contabile e quantificano il fabbisogno degli enti su base pluriennale. L'arco temporale di riferimento è un quadriennio, cioè un lasso di tempo abbastanza lungo che include tutte le fasi relative ad una sequenza di spesa ed in particolare: la quantificazione riferita all'anno già trascorso, che fornisce il dato contabile

di consuntivo; la quantificazione riferita all'anno in corso, che fornisce delle previsioni che hanno un relativo grado di impegnabilità in quanto assistite da una copertura solo formale; le quantificazioni degli altri due anni del bilancio pluriennale, che forniscono indicazioni solo programmatiche di larga massima, dato il carattere solo indicativo di tale tipo di bilancio.

Le ultime due sezioni del modello sono destinate all'indicazione qualitativa e quantitativa delle fonti di copertura. Sono previste tre classi di finanziamento ("capitali propri", "capitali acquisiti con ricorso all'indebitamento" e "capitali trasferiti") nonchè è richiesta l'indicazione delle disposizioni normative statali e/o regionali, con le quali possono essere posti in relazione gli investimenti avviati e programmati.

L'esame dei primi modelli acquisiti, ancorchè effettuato sulla base di un campione ristretto ma significativo, ha condotto a preliminari acquisizioni di particolare interesse.

A. Norme di finanziamento. Il complesso di opere pubbliche, affidato alla cura dei comuni con popolazione

superiore a 20.000 abitanti e delle province italiane, interessa: l'edilizia giudiziaria e penitenziaria; le opere idriche ed igienico sanitarie; gli impianti e le attrezzature sportive; le opere lacuali e fluviali; la viabilità ed i trasporti locali; l'energia; gli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani; gli interventi a salvaguardia del patrimonio artistico; le opere di difesa del suolo.

Per il finanziamento di tali opere si individuano vari tipi d'intervento: i contributi pluriennali a carico del "fondo per lo sviluppo degli investimenti" gestito dal Ministero dell'Interno; i contributi in conto capitale; i fondi FIO destinati a comuni e province per il tramite delle regioni; i fondi straordinari di intervento nel Mezzogiorno (legge 64/86); gli interventi finanziari attivati dalle regioni; l'accensione di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti, con l'Istituto per il credito sportivo, con la Direzione generale degli istituti di previdenza e con istituti di credito privati; ed infine, naturalmente, l'autofinanziamento.

Canale senza meno privilegiato è l'intermediazione creditizia in generale e in particolare quella svolta dalla Cassa Depositi e Prestiti attraverso mutui ordi-

nari, finanziati con "fondi propri" (costituiti con la raccolta del risparmio postale), ed erogati a tassi agevolati.

Con la legge n. 488 del 1986, in tema di finanza locale, la posizione della Cassa Depositi Prestiti, è stata riconsiderata attraverso l'ampliamento dell'accesso diretto al credito dell'Istituto a favore di enti locali che prima ne erano esclusi (Soc. per azioni a prevalente proprietà degli enti locali; Consorzi composti da comuni, province ed altri enti pubblici; Aziende speciali municipalizzate, provincializzate o consortili).

La innovazione legislativa tende anche a limitare il ricorso al credito di diritto privato, sia per il vincolo posto di interpellare prioritariamente la Cassa, sia per i maggiori oneri a carico degli enti mutuatari.

Altro indirizzo emergente dalla detta normativa è la tendenza del legislatore a privilegiare il credito finalizzato a scopi specifici, per il quale viene previsto l'ammortamento a totale carico dello Stato.

Come è noto, i vari tipi di finanziamento trovano la base normativa in leggi e/o in deliberazioni del

CIFE, riguardanti non solo i singoli settori organici di intervento ordinario (sanità; agricoltura; edilizia scolastica; calamità naturali; trasporti; ecc...), ma anche azioni programmatiche di natura intersettoriale (PIM) e interventi nel mezzogiorno (piani annuali e triennali).

Venendo a considerare alcuni dei cennati settori, va segnalato che, per la sanità, la legge finanziaria n. 887/84 introduce, nell'ambito della finanza statale di trasferimento, una innovazione destinata a costituire stimolo alle attività da svolgere, senza per questo menomare o comprimere l'autonomia degli enti locali primi responsabili della programmazione sanitaria. La novità consiste nel condizionare l'erogazione delle quote in conto capitale (ripartite dal CIFE e finalizzate al mantenimento, all'innovazione, alla trasformazione dell'efficienza della struttura sanitaria) alla elaborazione di "programmi regionali", soggetti a verifica da parte dei Ministeri della Sanità, del Tesoro e del Bilancio e Programmazione Economica.

Per l'agricoltura i riferimenti normativi si rinviengono nella recente legge-cornice n. 752/86 (che ha sostituito la precedente legge "quadrifoglio"), riguar-

dante i programmi regolati con normative regionali e compresi nel piano agricolo nazionale.

Per l'edilizia scolastica, i riferimenti normativi si trovano, fra l'altro, nella legge n. 412/75, che finanzia i due piani triennali per gli anni dal 75 al 77 e dal 78 all'80, la cui realizzazione è affidata ai Ministeri della Pubblica Istruzione e dei Lavori Pubblici. Successivamente, a partire dal 1978, subentrano le Regioni in attuazione del D.P.R. n. 616 del 1977, mentre il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica assume la funzione di ente erogatore delle risorse di trasferimento, annualmente autorizzate con legge di bilancio. La situazione di accumulo in termini di residui nel bilancio dello Stato, rilevata a distanza di circa un quinquennio dal termine del primo piano, dimostra che non sempre il trasferimento trova la sua correlazione nella realizzazione effettiva delle opere.

Il settore delle calamità naturali ha assorbito negli ultimi anni ingenti risorse finanziarie per i molteplici eventi verificatisi nel territorio nazionale, dal Belice al Friuli, dalla Campania alla Basilicata, per citare solo i più gravi. Per i piani e programmi di intervento è da fare capo alla legge n. 219/81 e

alle successive leggi di rifinanziamento.

I riferimenti normativi nel settore dei trasporti pubblici locali si trovano nella legge n. 151/80, istitutiva di un apposito fondo per gli investimenti da destinare ad impianti fissi e al materiale rotabile, secondo parametri stabiliti in sede regionale, in dipendenza delle condizioni di traffico locale. Le regioni hanno il compito di formulare piani e progetti settoriali, alla cui elaborazione contribuiscono le autonomie locali, che poi gestiranno il servizio di trasporto pubblico tramite le proprie aziende.

I programmi integrati mediterranei trovano base di riferimento nel regolamento CEE 2088/85, nella normativa nazionale concernente i singoli settori organici di intervento e nelle delibere CIPE del 13 febbraio e del 17 dicembre 1986. Tali programmi sono particolarmente importanti per l'Italia ed in special modo per il mezzogiorno in ragione delle notevoli risorse finanziarie da impiegare con conseguenti effetti sul reddito, sull'occupazione e sul tenore di vita in genere.

La disciplina organica che regola l'intervento straordinario nelle regioni meridionali ha il suo fondamento nella legge n. 64/86, che ha reso operanti i

piani triennali 85-87, in base ai quali vengono poi attuati gli interventi settoriali annuali.

B. Tipologia delle opere. Dall'esame è dato rilevare che, su base nazionale, il settore privilegiato è stato quello delle "opere varie" seguito dalla viabilità e trasporti, dalle opere di interesse locale e dalle infrastrutture di edilizia sociale.

Il motivo della concentrazione nel settore delle "opere varie" è da ricercarsi nella funzione residuale della categoria, destinata a raccogliere interventi eterogenei a carattere minuto.

Circa la viabilità e i trasporti, si rileva dal campione considerato che, mentre a livello nazionale emerge una netta preferenza degli enti locali per i settori stessi, a livello regionale tale preferenza è mantenuta solo dalle regioni Marche e Calabria e dalle cinque regioni ad autonomia speciale.

Nel settore concernente l'edilizia sociale sono le province ed i comuni capoluogo a dimostrare maggiore vitalità, mentre nelle "opere di interesse locale" i comuni che hanno dimostrato maggiore propensione sono quelli della Lombardia e della Sicilia.

E' significativo confrontare a "consuntivo" le linee di tendenza evidenziate dalla rilevazione della Ragioneria generale dello Stato sull'oggetto dei mutui concessi nel 1986 agli enti locali. Essa ha mostrato una flessione rispetto al 1985 di quelli erogati per le opere pubbliche tradizionali (-194 miliardi, pari al -2,3%) ed un notevole incremento di quelli volti ad "altri scopi" (+250 miliardi, pari al +73,2%) (10). Le domande di credito si sono indirizzate in maniera minore verso le strutture primarie, ed in particolar modo la contrazione si è verificata nella realizzazione di opere igienico-sanitarie (-337 miliardi, pari al -19,2%) e nel settore della viabilità e trasporti (-298 miliardi pari al -10,3%) (dove probabilmente, a livello di comuni minori, è stato raggiunto un apprezzabile grado di saturazione), mentre sono stati incrementati i mutui verso infrastrutture più moderne (edilizia sociale, impianti sportivi, energia), dimostrando tale mutamento come l'ente locale sia pronto nell'interpretare le modifiche della realtà sociale.

Utili elementi di riflessione sono offerti anche dalla distribuzione delle risorse operate dalla Cassa

(10) Fonte: Bollettino d'informazioni R.G.S. dicembre 1987.

Depositi e Prestiti, che dimostra un più ampio respiro di classificazione qualitativa.

Anche nella classificazione adottata dalla Cassa figura la categoria delle "opere varie", ma con un significato più ampio e diverso. In essa infatti sono inclusi, in distinte sottocategorie, i mutui relativi alle opere stradali, agli impianti elettrici, agli impianti sportivi, ai trasporti pubblici, all'acquisto di immobili, all'edilizia giudiziaria, ai terremotati e alle metropolitane nonché alle "altre opere diverse"; essa inoltre raccoglie, la maggior parte dei finanziamenti della Cassa (11).

Altra analisi tipologica delle opere è possibile con riferimento alle molteplici leggi speciali che prevedono programmi di investimento particolari e che offrono possibilità di accesso al credito limitate temporalmente e rispetto alle quali l'ente investitore viene a trovarsi in qualche modo come fruitore necessitato. L'oggetto a cui i mutui citati si riferiscono è quanto

(11) Vedi tabella n. 1, pag.213, rendiconti 1986, Cassa depositi e prestiti.

mai vario e diversificato (12).

Un accenno conclusivo può essere fatto all'esame dei progetti immediatamente eseguibili di rilevante interesse economico operato dal F.I.O., in cui vengono identificate tre grandi categorie di opere riferentisi alla qualità dell'ambiente (protezione del territorio, disinquinamento, smaltimento dei rifiuti, recupero beni monumentali), alle infrastrutture di trasporto (portuali, ferroviarie, stradali, aeree e metropolitane) e alle strutture urbane (edilizia universitaria, sanitaria, arredo e ambiente urbano, servizi, attività di ricerca e insegnamento universitario).

Alla stregua di tutto quanto precede sembra doversi affermare che la classificazione delle categorie di opere evidenziate nel certificato a preventivo è molto

(12) Vedi legge n. 650/1979 antinquinamento; legge n. 119/1981, legge n. 131/1983, legge n. 887/1984, legge n. 41/1986, legge n. 910/1986 edilizia giudiziaria; legge n. 784/1980, legge n. 219/1981, legge n. 130/1983, legge n. 445/1987 metanizzazione del Mezzogiorno; legge n. 219/1981 e legge n. 41/1986 terremotati; legge n. 131/1983 per le metropolitane Milano, Torino, Genova e Napoli, legge n. 488/86, legge n. 440/1987 altre metropolitane; legge n. 424/1985 danni neve; legge n. 488/1986 edilizia scolastica; legge n. 910/1986 energia calore; legge n. 65/1987 impianti sportivi (Mondiali '90); legge n. 120/1987 avversità atmosferiche e crisi idrica; legge n. 119/1987 scarichi frantoi oleari; legge n. 149/1987 prevenzione incendi; legge n. 441/1987 smaltimento rifiuti; legge n. 453/1987 Roma Capitale; legge n. 25/1980, legge n. 94/1982 e legge n. 899/1986 edilizia abitativa.

generica e riduttiva; i dati finanziari poi presentano dei limiti quanto alla rappresentazione reale dei fabbisogni locali, riguardando prevalentemente dati di preventivo, per i quali per di più viene a mancare qualsiasi riferimento a documenti programmatici e previsti da norme statali o regionali.

Inoltre dall'analisi effettuata sulla tipologia delle opere pubbliche, emergente dai diversi documenti presi in esame, si evidenziano una dispersione ed una frammentarietà di notizie riguardanti l'oggetto degli interventi.

In coerenza con l'orientamento manifestato in questi ultimi anni dal legislatore nel prediligere gli interventi finalizzati a scopi specifici (che tendono con le leggi di rifinanziamento a stabilizzarsi nel tempo), è opportuno operare una nuova classificazione delle opere, maggiormente rappresentativa dei singoli settori d'intervento, e che tenga nel debito conto anche le tipologie emergenti dall'esame dei concreti progetti predisposti dai singoli enti locali.

C. Tipologia dei mezzi di copertura. L'analisi delle schede in termini di scelte fatte dagli enti per finan-

ziare le spese di investimento mostra una prevalenza del ricorso all'indebitamento.

A livello nazionale, risulta che un unico settore, quello delle opere marittime, fa eccezione in quanto i relativi finanziamenti consistono in trasferimenti da altri livelli di governo (Stato e regioni).

Anche su base regionale è generalizzato il ricorso all'indebitamento.

Analizzando la distribuzione territoriale, si nota solo in pochi comuni delle regioni centro-settentrionali la tendenza in preventivo a contemplare come fonte di copertura le risorse proprie (Sanremo, La Spezia, Moncalieri, Siena, Perugia), mentre nell'Italia meridionale e insulare il fenomeno è isolato (Cagliari).

Per quanto riguarda la tipologia di opere si nota prevalenza dei mezzi propri nell'edilizia di interesse locale in Liguria ed in Umbria, così come nel settore "opere varie" detta prevalenza si riscontra ancora in Liguria ed inoltre in Lombardia e nel Piemonte.

Anche per quanto concerne le province in particolare si desume il prevalere del ricorso all'indebitamento in quasi tutti i settori di intervento. Solo in pochi casi emerge il ricorso alle entrate proprie men-

tre appare prevalente l'impiego di fondi trasferiti in alcuni settori specifici come le opere idriche e le opere marittime.

3.2.2 Gli effetti degli investimenti. I nuovi itinerari di indagine e valutazione, che - come si è detto - la Corte ha prefigurato ed anche iniziato a percorrere, conducono tra l'altro alla presa in considerazione degli effetti prodotti dai singoli investimenti degli enti locali. Due sono i particolari aspetti che al riguardo vengono in evidenza: il primo - propriamente pertinente al discorso sugli investimenti - è quello della "produttività" della spesa in conto capitale; il secondo - che implica prevalentemente l'approccio a problemi di equilibrio finanziario - è quello degli aggravii che detta spesa può introdurre a carico della gestione di parte corrente.

Il concetto di investimento è strettamente connesso a quello dell'incremento della capacità produttiva, sinteticamente inteso come diminuzione dei costi. Per gli enti locali il nesso resta sostanzialmente valido, tuttavia occorre precisare che il beneficiario dell'in-

cremento non è necessariamente il comune o la provincia - intesi come soggetti giuridici titolari di una gestione finanziaria -, tant'è che per essi non ne deriva sempre un aumento dell'entrata corrente, bensì spesso un aumento della spesa corrente. In termini più comprensivi e generali è la collettività di cui l'ente è esponente che deve essere riguardata quale termine di raffronto della aumentata capacità produttiva.

Con altro giro di parole, può dirsi che l'investimento è tale se si traduce in un incremento della capacità di servizio dell'ente locale - non importa se a detto incremento si accompagna un aumento della spesa corrente anziché dell'entrata - e che l'aumentata capacità di servizio dell'ente è reale se ad essa consegue un effettivo incremento della produttività sociale. Con l'avvertenza, peraltro, che sia la capacità di servizio che l'incremento della produttività sociale devono essere intesi in senso assai ampio, talché - ad esempio - la prima può essere ricondotta anche ad un puro e semplice incremento patrimoniale (acquisto di un'area ai soli fini di "verde pubblico") ed il secondo può concretizzarsi anche in una diminuzione di costi (per l'appunto sociali) ed in un generico miglioramento del-

la qualità della vita.

Nell'enunciato ordine di argomentazioni si inserisce il crescente interesse per la "analisi costi-benefici", manifestatosi a diversi livelli ed in varie forme.

Il diffondersi delle istanze di programmazione economica e l'affermarsi dei finanziamenti comunitari hanno indotto un approfondimento dell'analisi "costi e benefici", considerata ormai una tecnica "normativa" in grado di concorrere alla selezione degli obiettivi di politica economica e di offrire criteri di efficienza economica sintetizzabili nell'incremento di "prodotto" ottenibile con l'investimento.

Si può pervenire così alla definizione di un complesso di regole destinate a guidare le scelte pubbliche tra ipotesi alternative di interventi, con conseguente razionalizzazione del processo decisionale e massimizzazione del benessere collettivo.

Analoga valutazione avviene nel settore privato con l'analisi costi-ricavi, da cui l'analisi costi-benefici, tipica del settore pubblico, si differenzia in quanto adotta a sua base una prospettiva sociale ed

implica una deviazione dai criteri puri di mercato.

Mentre nell'analisi fatta dal privato i beni ed i servizi prodotti vengono valutati ai prezzi di mercato correnti pagati o ricevuti dall'operatore, nell'analisi economica qui considerata si utilizza un sistema alternativo: quello dei cosiddetti "prezzi ombra", che rispecchiano il valore o "costo-opportunità" che le risorse utilizzate ed i beni prodotti hanno per la società. Sono chiamati in tal modo proprio perchè non vengono rilevati sul mercato, ma derivati seguendo particolari procedure di stima. Il sistema dei "prezzi ombra" si incentra su elementi chiave (i "parametri nazionali") che si riferiscono a cinque variabili fondamentali: consumo, investimento, occupazione, valuta estera, distribuzione del reddito.

I parametri nazionali riassumono gli obiettivi del Paese in termini di valore sociale e sono strumento per realizzare le finalità di politica economica a medio termine (anche con valutazione dei progetti in sede decentrata, purchè in stretta interrelazione tra centro e periferia).

E' noto che l'analisi "costi-benefici" si limita inizialmente a cogliere solo il momento decisionale del

rapporto spesa-risultato; e ciò in relazione alla necessità che all'interno delle amministrazioni pubbliche penetri nel massimo grado possibile il criterio in base al quale la spesa deve essere sempre in qualche modo correlata al risultato.

E proprio in questa ottica si è collocata la legge n.468/1978, disponendo (art. 4) che "le sezioni di spesa dovranno essere disaggregate in modo da consentire un'analisi della spesa per programmi e, ove siano specificati, per progetti".

Si introduce così la programmazione per progetti, che trova consolidazione con la legge n. 278 del 1986, la quale, oltre a disciplinare organicamente l'istruttoria tecnico-economica dei piani e progetti di investimento dello Stato e degli altri enti pubblici (Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici), si è data anche carico della verifica della attuazione degli investimenti (Nucleo ispettivo). Ed è particolarmente significativo che la stessa legge abbia altresì contemplato verifiche sul rendimento in termini economici dei provvedimenti di spesa soprattutto di parte corrente.

Si può affermare quindi che la programmazione per progetti ormai costituisce tendenzialmente una forma

generale di governo degli investimenti e che l'analisi costi-benefici è la metodologia privilegiata per la valutazione economica dei progetti. Il progetto costituisce l'insieme di opere funzionali al raggiungimento di scopi prefissati ben delimitati ed il suo costo è confrontato in termini di benefici per la collettività e l'ente di gestione.

La validità dell'analisi d'altra parte va inserita nell'ottica dell'intero sistema di programmazione della spesa, riguardando essa anche la valutazione economica dei flussi di spesa corrente. L'articolo 22 della legge n. 468 del 1978 dispone che nella relazione al rendiconto dello Stato siano posti in luce i "costi sostenuti" ed i risultati conseguiti per ciascun "servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo": la spesa quindi deve essere articolata per programmi e per progetti ed apprezzata sotto forma di costi e benefici.

La programmazione per progetti, superando il vecchio sistema tendente a realizzare grandi obiettivi prefissati in sede centrale agli enti degli altri livelli di governo, tende ad instaurare una nuova metodica, secondo la quale il governo centrale fissa i punti

essenziali di riferimento di ogni iniziativa di investimento pubblico e delega poi a livello periferico la definizione delle azioni specifiche di intervento.

Va peraltro rilevato che in genere è mancata, in tema di investimenti in opere ed infrastrutture, una valida programmazione nazionale, in quanto si è prodotta una congerie di interventi legislativi (piani settoriali, leggi speciali, leggi di programma, leggi finanziarie). Così non si è di certo favorito il consolidamento del sistema, permettendo solo la impostazione di piani a medio termine e l'avvio di una programmazione decentrata integrata per progetti.

La forte espansione della spesa locale di investimento ha prodotto profonde innovazioni nelle caratteristiche qualitative e quantitative del capitale fisso del nostro Paese, determinando un aumento delle infrastrutture di interesse infraregionale rispetto a quelle di competenza degli organi centrali dello Stato, che hanno risentito di maggiori difficoltà tecniche e procedurali.

Si è pertanto indotti a chiedersi se il fenomeno dipenda da una redistribuzione delle potenzialità tra i

vari livelli istituzionali, o sia invece da imputare ad una diversa capacità di spesa, propria di ciascun livello istituzionale. Probabilmente entrambe le componenti coesistono e ciò è dovuto in parte al trasferimento di competenze ai poteri locali, dopo l'avvio del sistema regionale, ed in parte alla maggiore duttilità gestionale degli enti territoriali.

In effetti lo Stato ha con vari mezzi incoraggiato l'opera di ricapitalizzazione infrastrutturale da parte dei comuni e delle province.

Al consistente aumento degli investimenti delle amministrazioni locali hanno contribuito anche le erogazioni per circa 1.000 miliardi effettuate in conto dei progetti finanziati sul Fondo Investimenti ed Occupazione negli anni dal 1982 al 1985, dei quali circa il 50% ha riguardato progetti di competenza regionale ed il restante 50% i comuni, le province e gli altri enti dell'amministrazione locale.

Dagli elementi esposti, si deduce che rispetto all'investimento pubblico centrale negli anni 1985-1986 è aumentato il peso degli enti decentrati territoriali, che nell'ambito del settore pubblico allargato assumono posizione preminente di promotori di iniziative, toc-

cando un livello di spesa pari al 30% di quella complessiva; il fenomeno, d'altra parte, conferma la disomogeneità delle varie componenti che non sembrano seguire linee di un disegno unitario generale.

Le spese di investimento delle amministrazioni regionali sono finanziate quasi totalmente dai flussi provenienti dal bilancio statale ed il quadro emergente per il 1986 è quello di un irrigidimento nei trasferimenti in conto capitale alle regioni, in relazione alla politica di contenimento della spesa perseguita dal Governo.

Altro carattere emergente dalla normativa è l'assoggettamento delle risorse a vincoli di destinazione settoriale, che limitano ulteriormente la possibilità di una eventuale programmazione regionale (13).

(13) La Corte Costituzionale con sentenza n. 63 del 2 marzo 1987 ha dichiarato non lesive delle autonomie regionali le norme delle leggi finanziarie annuali, che nel disporre l'entità dei trasferimenti dai bilanci dello Stato agli enti decentrati di spesa, individuano competenze e delineano procedimenti volti alla attuazione delle manovre di politica economica. Il principio è stato enunciato in relazione alle censure di incostituzionalità mosse alle leggi finanziarie 1985 e 1986 dalle regioni Lombardia e Toscana, oltre che dalle province di Trento e Bolzano, circa gli stanziamenti e le relative procedure d'impiego per sanità, trasporti, agricoltura e recupero di beni culturali, materie, queste, tutte di competenza regionale.

Nell'ambito di questo indirizzo si inserisce l'analisi costi-benefici, per cui i programmi di investimento intrapresi da ogni singola regione debbono inserirsi nel piano nazionale, considerando i possibili effetti a carico delle altre parti del territorio dello Stato.

Gli obiettivi generali del programma economico in termini di consumo, investimenti e distribuzione del reddito, influiscono necessariamente sui piani regionali e la scelta dei progetti è complessa, perchè da una parte preme realizzare una redistribuzione territoriale delle risorse per correggere gli squilibri territoriali, dall'altra si verificano cumuli di iniziative, che invece implicano concentrazione di risorse, contribuendo ad ingenerare differenziazioni tra le amministrazioni del centro-nord e quelle del Mezzogiorno.

L'analisi costi-benefici si inserisce nella programmazione regionale anche con fini di promozione dello sviluppo istituzionale ed operativo degli enti locali come quadro di riferimento piuttosto che come "carta dei vincoli". Il piano ed il progetto diventano un momento di valutazione dell'intervento pubblico, nell'ambito del quale si impone una selezione rigorosa nell'u-

tilizzazione delle risorse limitate.

Tuttavia, nonostante la normativa abbia molto insistito sulla necessità della "programmazione" e sulla "funzione di indirizzo" degli investimenti, solo poche regioni hanno redatto piani programmatici. E ciò, in particolare, malgrado che la normativa sulla finanza locale per il 1986 (14), autorizzi la Cassa Depositi e Prestiti a riservare una quota del 25% al finanziamento dei progetti esecutivi predisposti dagli enti locali per la realizzazione di opere contenute in piani e programmi approvati dalle regioni, e messi a punto con la partecipazione degli enti locali e delle loro associazioni.

Certamente una parte non trascurabile nella riqualificazione della spesa regionale è attribuibile al Fondo Investimenti e Occupazione, che con le sue disponibilità integrate dai mutui concessi dalla B.E.I., ha erogato il 2,4% di tutte le risorse alle Regioni e l'1,4% di tutte le risorse trasferite dallo Stato, al complesso degli enti territoriali. Significativa è al-

(14) Legge n. 488 del 1986.

tresi la ripartizione dei fondi F.I.O. fra i vari settori di intervento, che manifesta una forte concentrazione in tre comparti: opere di disinquinamento, opere idrauliche ed opere igienico-sanitarie, le quali hanno assorbito circa il 65% del totale delle risorse nel periodo 1982-1985.

Ciò denota, da un lato la preferenza accordata dalle regioni, nella predisposizione dei programmi, agli anzidetti settori e dall'altro l'interesse delle autorità centrali che presiedono alla programmazione per i settori stessi: interesse che deve porsi in relazione alle finalità sociali delle iniziative (ad es. disinquinamento), e per le quali vi è di norma una rilevante riserva di risorse nell'ambito dei fondi da ripartire, alla migliore e più tecnica impostazione dei progetti presentati e alla più significativa incidenza in termini di ricaduta economica e occupazionale.

Non priva di rilievo è da ultimo la considerazione che la possibilità di accesso alle risorse F.I.O. ha mediamente elevato la capacità delle regioni di predisporre progetti validi e come tali meritevoli di finanziamento. L'esperienza nazionale del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici sta promuovendo ana-

loghe iniziative di alcune regioni.

Nell'ambito dei comuni e delle province la spesa d'investimento presenta connotazioni del tutto particolari in quanto è caratterizzata da un regime finanziario per lo più improntato a provvisorietà, fondato nella più recente esperienza su una decretazione d'urgenza a carattere annuale.

Le più recenti rilevazioni peraltro, evidenziano chiaramente l'indirizzo di potenziamento dell'ente territoriale con ampliamento delle sue funzioni: scuola e diritto allo studio, cultura e tempo libero, casa e urbanistica, assetto territoriale e tutela dei beni artistici e ambientali, sono i temi oggetto di trasferimento di competenze dallo Stato agli enti locali.

In tale ottica rientra il sistema di ampio, anche se non esaustivo, reperimento delle risorse da destinare agli investimenti attraverso l'indebitamento.

Notevole passo avanti verso una razionalizzazione distributiva delle risorse si è prodotto con l'introduzione di una obiettiva distribuzione del concorso statale sulla base della popolazione.

Per riportare la spesa di investimento degli enti citati nella logica di coordinamento con l'attività de-

gli altri enti istituzionali ed inserirla nell'ambito di finalità macroeconomiche (riduzione del deficit pubblico, sviluppo occupazionale, aumento del reddito, contenimento dell'inflazione) l'ultimo tentativo di rilievo in tema di programmazione della spesa è rappresentato dal controllo reale sullo stato di attuazione di tali spese che verrà effettuato dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica (al Nucleo ispettivo è demandata la verifica dei programmi di investimento con la valutazione sia degli aspetti giuridico-amministrativi che di quelli connessi alla realizzazione materiale delle opere: apertura dei cantieri, tecniche di costruzione, rispondenza delle opere ai progetti, stato di avanzamento dei lavori).

Altro elemento emergente dalla normativa del settore è l'ampliamento dei compiti della Cassa Depositi e Prestiti che oggi è in grado di erogare fondi per quasi tutti gli investimenti degli enti locali, onde favorire una razionalizzazione del sistema dei finanziamenti.

Ma a tale disponibilità della Cassa si contrappone il progressivo irrigidimento dei bilanci degli enti ed il raggiungimento, specie per i comuni più piccoli, per quelli con maggiore propensione alla spesa o meno dota-

ti, dei limiti di legge per l'indebitamento.

E' ormai noto come nei prossimi anni assumerà rilevanza fondamentale il problema dei costi di esercizio derivanti dalle opere realizzate. Il fenomeno implicherà effetti indotti sulla spesa corrente che dovranno per tempo essere presi nella giusta considerazione da parte degli enti, dal momento che il flusso di opere imputate ai comuni negli anni 1985-1986 è pari ad un terzo del volume di miliardi mobilitato dall'intera pubblica amministrazione.

Altri riflessi sulla spesa corrente sono quelli determinati dagli oneri di ammortamento dei mutui, per cui è necessario che gli enti ponderino con oculatezza il rapporto tra disponibilità e spesa.

Lo spostamento dell'iniziativa relativa agli investimenti pubblici a favore degli enti locali, e specialmente dei comuni, ha avuto come effetto immediato riflessi sul piano occupazionale, implicando un aumento diffuso dei posti di lavoro in proporzione al flusso annuo di opere progettate e realizzate, che per la loro tipologia (opere stradali, edilizia varia, restauri) sono adatte ad assorbire quantitativi di manodopera generica più elevati rispetto alle opere attuate dalle

amministrazioni centrali (opere portuali, trasporti, infrastrutture) che invece impiegano un alto grado di tecnologia, di prefabbricati, di macchine ad elevata potenzialità.

E' da rilevare tuttavia che anche gli strumenti che, allo stato dovrebbero costituire per gli enti locali un valido mezzo di programmazione degli investimenti e di rilevazione della relazione costi-benefici (la relazione previsionale e programmatica, alla cui redazione sono tenuti gli enti al di sopra dei 20 mila abitanti e la relazione illustrativa dei dati di consuntivo allegata al rendiconto ex art. 22 D.P.R. n. 421 del 1979) restano in realtà atti con limitato effetto significativo (15).

E' superfluo ricordare che la classificazione della spesa per programmi e per progetti obbedisce ad uno specifico obbligo normativo imposto a proposito del bilancio pluriennale dall'art. 1 del D.P.R. n. 421 del

(15) La Sezione enti locali nella delibera n. 31 del 1986 ha affermato che la prima relazione, ove compiutamente redatta, costituisce il documento che in sede di consuntivo permette di operare raffronti tra obiettivi programmati e risultati conseguiti.

1979, che richiede una classificazione funzionale della spesa per "consentire un'analisi per programmi e, ove siano specificati, per progetti".

Determinati ed individuati i "progetti", potrebbe bene ricondursi ad essi ogni voce di spesa anche del bilancio annuale con una operazione di aggregazione delle varie poste indicate nel documento contabile. La nuova classificazione di bilancio consentirebbe un valido aiuto al processo di razionalizzazione della spesa; processo che iniziato nell'ambito statale, troverebbe la sua naturale conclusione con riferimento agli enti locali.

3.3 Attuazione della disciplina normativa in materia di inquinamento ambientale. La crescente rilevanza dei problemi connessi con l'inquinamento dell'ambiente ha indotto la Sezione ad includere nel piano delle rilevazioni per il 1986 l'esame dell'azione degli enti locali in applicazione della disciplina normativa vigente e quello del connesso andamento finanziario.

L'indagine è stata necessariamente estesa all'intero quadro dei soggetti ed organi pubblici interessati

(ministeri, comitati interministeriali, commissioni centrali e periferiche, assessorati regionali ed equiparati, amministrazioni provinciali e comunali), tenuto conto che l'azione degli enti locali è fortemente condizionata, nella materia, dalle rilevanti competenze statali e regionali.

La complessità dell'indagine e l'entità delle indicazioni pervenute alla Sezione da parte degli enti interpellati convincono della necessità di includere l'esposizione dei risultati dell'indagine in apposita, separata relazione suppletiva.

3.4 Piano di edilizia scolastica. Attuazione relativa all'anno 1986 (legge n. 488 del 1986, art. 11). Gli interventi di politica economica per l'anno 1986, così come delineati dal Governo, avrebbero dovuto mantenere un carattere di prevalente manovra a breve termine, nell'intento di creare contemporaneità tra il necessario contenimento della spesa corrente ed il contrapposto sviluppo degli investimenti.

Il ruolo assegnato agli enti locali in questo schema di bilanciata espansione doveva essere, nell'ot-

tica governativa, non secondario purché gli strumenti prescelti per gli interventi fossero stati immediatamente attivabili o quanto meno avessero avuto connotazioni di usualità per le amministrazioni locali.

Si evitò, quindi, nella legislazione di quadro (legge finanziaria 1986) e nella legislazione di settore (finanza locale) di lasciare spazi di manovra ad ampio raggio, delimitando ed indirizzando, invece, le scelte degli enti locali verso interventi settoriali, secondo programmi straordinari su progetti finalizzati.

La normativa introdotta con l'art. 11 della legge n. 488 rientrava appunto in questo indirizzo programmatico con cui si assegnava agli enti locali un ruolo attuativo di investimenti nell'ambito di un programma scandito in un triennio a partire dallo stesso anno 1986.

L'intervento complessivo di 4.000 miliardi in "opere di edilizia scolastica" veniva suddiviso in 2.000, 1.000 e 1.000 miliardi di lire da investire rispettivamente negli anni 1986, 1987 e 1988 fruendo di mutui della Cassa Depositi e Prestiti contratti da comuni e province, con ammortamento a totale carico dello Stato.

Il piano, in sé ben concepito, prevedeva una gra-

duazione di investimenti diretti, in primo luogo, alla eliminazione dei doppi turni nelle scuole operanti in tale stato di disagio e, quindi, interventi collaterali tesi ad affrontare in modo organico i problemi ancora irrisolti della distribuzione dell'impiantistica scolastica sul territorio anche in relazione a tipologie specifiche di indirizzo.

La graduazione degli interventi prevedeva la possibilità di effettuare conversioni, di praticare acquisizioni e, quale ultima ipotesi, di ricorrere a nuove costruzioni. Gli enti locali avrebbero inoltre potuto ricorrere ad operazioni di completamento di opere di edilizia scolastica già intraprese anche se avviate con finanziamenti a totale carico di province e comuni.

Malgrado questa scelta ben precisa diretta alla utilizzazione di edifici già esistenti, che si sarebbero potuti acquistare e ricostruire, oppure completare (nel caso si fosse trattato di edifici parzialmente realizzati), il piano di interventi, almeno per l'anno 1986, non ha dato i frutti sperati.

Non può ignorarsi però la circostanza che la legge n. 488 è del 9 agosto del 1986 e, quindi, con effetti operativamente ricadenti solo parzialmente nell'anno di

riferimento.

Le procedure previste dall'art. 11 citato, inoltre, avevano caratteristiche di particolare complessità.

Infatti il nuovo piano triennale di edilizia scolastica non trascura il problema dell'impiantistica sportiva annessa all'istruzione e, al quarto comma, introduce un complesso sistema attraverso cui realizzare impianti sportivi polivalenti utilizzabili da più plessi scolastici e, nello stesso tempo, fruibili anche dalle collettività locali tramite convenzioni.

Inoltre il piano generale di intervento (commi quinto e seguenti) passa attraverso una serie di intese tra Ministero della Pubblica Istruzione, enti locali, regioni e sovrintendenti scolastici regionali.

L'aver introdotto al sesto comma dell'art. 11 un termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 488, non ha ugualmente consentito l'accelerazione e tanto meno la definizione del complesso piano attuativo del programma nel corso dell'anno 1986.

Va osservato, infatti che lo stesso decreto ministeriale 30 ottobre 1986, all'art. 5 ha previsto che la

quota di finanziamento prevista per le finalità di cui all'art. 11 della citata legge n. 488 eventualmente non assegnata per l'anno 1986 dalla Cassa depositi e prestiti, sarebbe andata ad incrementare le disponibilità finanziarie dell'anno 1987, relativamente alle medesime finalità.

La procedura prevista dal quinto comma dell'articolo 11 soprarichiamato è stata espletata con relativa tempestività e quasi nei termini ordinatori previsti dal sesto comma dello stesso art. 11 che aveva assegnato, per la formulazione del programma, ed in relazione al primo anno di applicazione, un termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, pubblicato in G.U. il 18 agosto 1986 ed entrato in vigore lo stesso giorno, secondo il disposto dell'art. 21.

Non può attribuirsi quindi alla emanazione del decreto del Ministero della Pubblica Istruzione, avvenuta il 30 ottobre 1986, il ritardo attuativo del programma.

Né tale ritardo può essere attribuito ai comuni ed alle province, cui pure doveva essere assegnato un congruo termine per la approvazione dei progetti esecutivi da inviare con la domanda di mutuo, né tanto meno alle

regioni ed alle sovrintendenze scolastiche che avevano concorso alla formulazione dei piani.

Va fatta quindi una osservazione di carattere generale sulla difficoltà di operare, nell'ambito della finanza locale, con leggi a respiro annuale, per di più approvate, come nel caso della legge n. 488 del 1986, nel corso del secondo semestre dell'anno.

Ad ogni modo la cadenza triennale del programma scolastico e la norma di recupero delle somme non utilizzate nell'anno 1986, inserita nel decreto ministeriale, con riferimento all'undicesimo comma dell'art. 11, dovrebbero consentire la realizzazione del piano stesso nell'anno 1988, con proiezione probabile, nell'anno 1989.

Al decreto ministeriale 30 ottobre 1986 risultano annessi due allegati contenenti:

- il primo, la suddivisione di 1.199.950 milioni tra i plessi scolastici sottoposti a tripli o doppi turni, suddivisi per comuni;
- il secondo, la suddivisione per regioni dei finanziamenti di 800.000 milioni occorrenti per le finalità previste dal secondo comma, lettera b, dell'art. 11 del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318 come conver-

tito nella legge 9 agosto 1986, n. 488.

Per l'anno 1987 è stato inoltre emanato, per l'approvazione del secondo stralcio del piano triennale, il decreto 30 maggio, per cui si renderà possibile, riferito al 1987, un esame mirato circa l'attuazione dei programmi di edilizia scolastica.

4. L'indebitamento

4.1 Il quadro normativo. Il 1986 si presenta come un anno di rilevanti cambiamenti negli orientamenti legislativi in materia di finanziamento degli investimenti degli enti locali. Il sistema normativo, fino al 1985 caratterizzato dai criteri contenuti nel provvedimento triennale di cui al decreto-legge n. 55 del 1983 convertito nella legge n. 131 del 1983 e modificati con la legge n. 730 del 1983 e n. 887 del 1984, si presenta profondamente innovato. Infatti se nel triennio 1983-1985 l'onere dell'indebitamento ha gravato in larga misura sullo Stato e gli interventi legislativi han-

no avuto lo scopo di orientare le scelte delle amministrazioni verso investimenti ritenuti da privilegiare ricorrendo con preferenza agli istituti del circuito pubblico, con l'entrata in vigore del decreto-legge 1° luglio 1986 n. 318, convertito nella legge 9 agosto 1986 n. 488 concernente "Provvedimenti urgenti per la finanza locale" tutto il sistema di finanziamento viene rivoluzionato.

L'innovazione più importante è l'istituzione di un fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province, previsto dall'articolo 3, lettera c), del citato decreto-legge n. 318 del 1986, pari all'importo dei contributi dello Stato concessi per l'ammortamento dei mutui contratti fino al 31 dicembre 1984, maggiorato di 1.050 miliardi per i mutui contratti nel 1985 e di ulteriori 1.050 miliardi per i mutui contratti nel 1986.

Per il 1986 i comuni e le province possono ottenere contributi statali per le rate di ammortamento dei mutui, a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti, che sono determinati nel modo seguente (art. 6 del decreto-legge n. 318 del 1986):

- 1) per i mutui contratti fino al 1983 sono consolidati gli importi già riconosciuti nel 1985 ai sensi delle

disposizioni previgenti, operate le detrazioni delle rate di ammortamento non più dovute, dei canoni di locazione finalizzati per legge, dei contributi specifici di altri enti e degli interessi di preammortamento relativi ai mutui contratti negli anni 1982 e 1983;

- 2) per i mutui contratti nel 1984 si continuano ad applicare i criteri previsti dall'art. 6 della legge 22 dicembre 1984, n. 887 (legge finanziaria 1985) e agli importi dei contributi concessi devono essere apportate le stesse detrazioni previste nel precedente n. 1; è previsto per tali mutui un ulteriore concorso statale per gli oneri di ammortamento di 300 miliardi annui; all'onere complessivo per lo Stato così determinato devono essere aggiunti i contributi per i mutui di cui al diciassettesimo comma dell'art. 6 della legge n. 887 del 1984, commisurati ad una rata di ammortamento annua, costante, posticipata con un interesse del 9 per cento anziché al tasso praticato dalla Cassa depositi e prestiti;
- 3) per i mutui contratti nel 1985 sia con la Cassa depositi e prestiti, con la Direzione generale degli Istituti di Previdenza e con l'Istituto per il cre-

dito sportivo che con istituti diversi, il contributo erariale è commisurato all'importo di una rata di ammortamento costante, annua, posticipata con un interesse del 9 per cento; tenendo presente che, qualora la complessiva dotazione di bilancio di 1.050 miliardi non fosse sufficiente a coprire l'intero onere, il concorso statale verrebbe proporzionalmente ridotto a partire dai contributi relativi ai mutui contratti con istituti diversi;

- 4) per i mutui contratti nel 1986 i contributi sono determinati calcolando una rata di ammortamento costante, annua, posticipata con un interesse del 9 per cento, operate le detrazioni elencate nel precedente punto n. 1, tenendo presente che i contributi da erogare non potranno superare i limiti massimi stabiliti per i comuni in L. 14.327 per abitante con alcune maggiorazioni per quelli con popolazione inferiore a 20.000 abitanti e per le province in L. 2.048 per abitante; le quote attribuite agli enti possono essere utilizzate anche nell'esercizio successivo a quello di assegnazione e cioè nell'esercizio 1987.

Ma le innovazioni introdotte con il decreto-legge n. 318 del 1986 non riguardano soltanto l'istituzione del fondo per lo sviluppo degli investimenti ed i nuovi criteri per la determinazione dei trasferimenti statali relativi agli oneri di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali. Risulta profondamente modificato anche il quadro normativo riguardante le attività di finanziamento degli enti locali da parte della Cassa depositi e prestiti.

Abbandonata la rigida programmazione degli interventi "ordinari" della Cassa con determinazione in sede legislativa di plafonds da ripartire tra gli enti destinatari, assegnando a ciascun ente una quota predefinita, (sistema che aveva prodotto in sede di applicazione concreta notevoli inconvenienti segnalati in più occasioni dalla Sezione Enti Locali) con l'art. 10, primo comma, del citato decreto-legge n. 318 del 1986 la determinazione dell'ammontare complessivo dei mutui che la Cassa può mettere a disposizione degli enti locali per il 1986, è affidata al Consiglio di amministrazione della Cassa stessa che si baserà sulle stimate disponibilità finanziarie e dovrà rispettare comunque la riserva del 50 per cento dei fondi in favore de-

gli enti del Mezzogiorno.

Sui fondi disponibili per i finanziamenti ordinari, la Cassa è autorizzata a riservare una quota del 25 per cento per mutui relativi ad opere previste in piani o programmi regionali che prevedano la partecipazione degli enti locali o delle loro associazioni e per le quali venga assegnato un contributo regionale in capitale o in annualità non inferiore al 5 per cento della spesa.

Una ulteriore riserva pari ad un importo complessivo di 500 miliardi è prevista per il finanziamento della costruzione, dell'ampliamento, dell'armamento e dell'acquisizione del materiale rotabile delle ferrovie metropolitane dei comuni di Roma, Milano, Torino, Napoli, Genova e Bologna.

Un mutamento nella disciplina è stato apportato anche per quanto concerne i mutui con onere di ammortamento a carico dello Stato. Secondo quanto disposto dall'articolo 9, lettera a), del decreto-legge n. 55 del 28 febbraio 1983 convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131, ai comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, individuati secondo i criteri adottati per la ripartizione dei fondi perequativi, venivano

concessi finanziamenti per la costruzione o il miglioramento di opere di urbanizzazione primaria con priorità per le opere fognanti di depurazione o acquedottistiche. Per l'anno 1986 (vedi art. 10, secondo comma, del decreto-legge n. 318 del 1986 convertito nella legge n. 488 del 1986) tali interventi, destinati esclusivamente alla costruzione, all'ampliamento e alla ristrutturazione di acquedotti, fognature ed impianti di depurazione, sono riservati ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ed è prevista l'assegnazione di un importo minimo di 100 milioni a ciascuno degli enti destinatari fino ad un importo complessivo di 600 miliardi.

La concessione di mutui con onere di ammortamento a carico dello Stato per la parte non coperta da contributo regionale è prevista dal sopracitato art. 10 del decreto-legge n. 318 del 1986 anche per la costruzione ed il completamento di opere volte alla protezione dell'ambiente, tra le quali i collettori e gli impianti di depurazione, da realizzarsi nei comuni i cui territori siano stati interamente vincolati con decreto ministeriale ai sensi della legge 26 giugno 1939, n. 1497, modificata ed integrata dal decreto-legge 27

giugno 1985, n. 312, convertito nella legge 8 agosto 1985, n. 431.

Un settore in cui la Cassa depositi e prestiti è stata autorizzata a concedere mutui agli enti locali per un ammontare complessivo di 2000 miliardi nel 1986 addossando l'onere di ammortamento a carico del bilancio dello Stato è infine quello dell'edilizia scolastica. Per l'illustrazione della situazione venutasi a determinare nel 1986 cfr. supra 3.4.

L'intervento legislativo (art. 9 del decreto-legge n. 318 del 1986 citato) ha preso in considerazione anche i rapporti che gli enti locali possono instaurare con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti e dagli altri istituti del cosiddetto circuito pubblico per definire le condizioni e le modalità per la stipula di contratti di mutuo.

Per poter contrarre mutui con istituti del cosiddetto circuito privato è necessario che gli enti acquisiscano una dichiarazione di indisponibilità espressa o tacita (mancata risposta entro quarantacinque giorni dalla richiesta) da parte della Cassa. Questa condizione era già contenuta nella precedente normativa ed è stata quindi confermata per garantire alla Cassa una

posizione di preminenza quale principale finanziatrice degli investimenti degli enti locali.

4.2 Gli oneri relativi al servizio dei mutui e la dinamica del livello di indebitamento. Le indagini per la rilevazione dello stato di indebitamento degli enti locali sono state impostate tenendo presenti la complessità del fenomeno che esige la comparazione di una molteplicità di elementi e la effettiva possibilità di avere disponibili i dati necessari in tempi tali da consentirne l'elaborazione.

Un primo approccio al problema ha avuto come obiettivo la rilevazione, sulla base dei dati contenuti nei certificati a consuntivo, delle variazioni intervenute negli oneri relativi al servizio dei mutui nella gestione finanziaria 1985 rispetto alla situazione illustrata nella relazione dello scorso anno per l'esercizio 1984.

In via preliminare si ritiene di dover ricordare che, ai sensi dell'art. 5 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, le operazioni di rimborso dei nuovi mutui contratti hanno inizio nell'anno successivo e che, quindi

il fenomeno dell'indebitamento per mutui sul fronte della spesa viene registrato, rispetto alla corrispondente entrata, con un anno di ritardo.

Per quanto concerne le amministrazioni provinciali sono stati acquisiti i dati relativi agli esercizi 1985 e 1986 riguardanti tutte le province, escluse ovviamente Trento e Bolzano, ed è quindi possibile un esame dell'andamento nel quadriennio 1983-1986, che è stato condotto con la collaborazione del Ministero dell'Interno. (vedi prospetti III/32, 33, 34 del volume degli allegati)

Il dato di consuntivo relativo alle amministrazioni provinciali riguardante gli oneri per il servizio dei mutui e cioè le spese sostenute dagli enti sia per il rimborso della quota capitale che per gli interessi per il quadriennio risulta il seguente:

Oneri per il servizio dei mutui (in milioni di lire)					
	1983	1984	1985	1986	variaz.% 1983/1986
Centro- nord	400.314	523.406	600.351	659.797	+64,82%
Mezzo- giorno	124.095	156.782	193.149	239.822	+93,26%
Totale Nazion.	524.409	680.188	793.500	899.619	+71,55%

Una prima considerazione sui dati globali pone in evidenza come ad una consistente variazione riscontrabile tra il 1983 ed il 1984 pari al 29,71%, sia seguito un incremento molto più contenuto pari al 16,66% nel 1985 rispetto al 1984, incremento che risulta ulteriormente ridotto tra il 1985 ed il 1986 (13,37%). Il motivo della notevole variazione in aumento registrata nel 1984 è da ricondurre alla introduzione della nuova disciplina sull'indebitamento dettata dal decreto-legge n. 55 del 1983 convertito nella legge n. 131 del 1983

che, nella sostanza, ha addossato in larga misura l'onere per mutui sul bilancio dello Stato. Nella fase di avvio della nuova normativa entrata in vigore nel 1983 e i cui effetti sono rilevabili nel 1984, una reazione immediata alla politica di incentivazione degli investimenti in sede locale è venuta dalle amministrazioni provinciali del centro-nord che presentano un incremento degli oneri pari a circa il 31% a fronte di una variazione nel Mezzogiorno e nelle isole pari a circa il 26%.

La situazione nel 1985 rispetto al 1984, per quanto concerne le grandi aree geografiche, mostra un marcato rallentamento nelle regioni del centro-nord (il 14,70% rispetto al 30,75%) a cui corrisponde nell'area meridionale un incremento del 23,20% di oltre sei punti superiore al dato nazionale (16,66%).

Le previste riserve a vantaggio del Mezzogiorno hanno cominciato a produrre un timido avvio di una inversione di tendenza nella propensione all'indebitamento a lungo termine nel secondo anno di applicazione della normativa triennale e ciò è riscontrabile anche dall'esame della distribuzione degli oneri tra le aree considerate. Infatti rispetto al 1984 le regioni del

sud ed isole con il 24,34% incrementano di oltre un punto l'incidenza della loro quota di spesa per mutui rispetto al totale nazionale.

Il 1986, anno in cui si registrano gli ultimi effetti del provvedimento triennale del 1983, registra una ulteriore riduzione degli incrementi nell'area del centro-nord (+9,90%) alla quale corrisponde un recupero ancora più deciso del Mezzogiorno in cui la variazione in aumento risulta essere del 24,16%. Al termine del triennio quindi, per le amministrazioni provinciali il divario tra il centro-nord ed il Mezzogiorno si è in parte ridotto tanto che l'incidenza della spesa per mutui delle province del centro-nord sul totale degli oneri è scesa dal 76,34% del 1983 al 73,34% del 1986 a fronte di un aumento della stessa incidenza nel Mezzogiorno dal 23,66% al 26,65%.

Una conferma del sopraindicato fenomeno del maggiore ricorso all'indebitamento a lungo termine per investimenti da parte dell'area del Mezzogiorno rispetto al centro-nord è ricavabile dai dati rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla dinamica del livello di indebitamento tra il 1985 ed il 1986 (vedi prospetto III/35 del volume degli allegati).

Il residuo debito a carico delle amministrazioni provinciali accresciutosi da 5.073.474 milioni al 31.12.1985 a 5.749.306 milioni al termine del 1986 ha visto aumentare nello stesso periodo la propria consistenza nel Mezzogiorno del 18,68% (da 1.463.144 milioni a 1.736.407 milioni), mentre nel centro-nord soltanto dell'11,15% (da 3.610.330 milioni a 4.012.899 milioni).

Per le amministrazioni comunali con popolazione superiore ad 8.000 abitanti non essendo disponibili tutte le certificazioni a consuntivo relative all'esercizio finanziario 1985, si è provveduto, con la collaborazione del Ministero dell'Interno, alla comparazione dei dati relativi a 961 comuni per gli anni 1984 e 1985 al fine di evidenziare l'andamento del fenomeno dell'indebitamento rispetto ai risultati dell'esame condotto nella precedente relazione sui dati globali relativi agli esercizi 1983 e 1984 (vedi prospetti III/36, 37, 38 del volume degli allegati).

L'analisi dei dati riguardanti le variazioni percentuali intervenute nel corso dei tre anni presi in considerazione pone in evidenza come nel primo anno di applicazione della normativa incentivante il ricorso

all'indebitamento per la realizzazione degli investimenti la risposta delle amministrazioni comunali è stata immediata tanto da presentare un incremento degli oneri per mutui rispetto al 1983 di circa il 38%. A differenza di quanto illustrato per le amministrazioni provinciali, i comuni del mezzogiorno presentano anche in questo primo stadio variazioni percentuali in aumento (+ 48,56%) molto più consistenti rispetto a quelle rilevate per gli enti del centro-nord (+35,83%).

E' da sottolineare che, nonostante aumenti di rilevante portata registrati dal 1983 al 1984, la situazione degli enti del Mezzogiorno in termini di indebitamento complessivo per la scarsa propensione agli investimenti registrata negli anni precedenti si presenta comunque sperequata rispetto a quella del centro-nord se raffrontata alla popolazione residente. Infatti con una popolazione pari al 36% del totale dei comuni con più di 8.000 abitanti, sulle amministrazioni comunali del sud e delle isole grava solo il 15,70% della spesa per mutui destinati agli investimenti. Nel 1985 i dati parziali che si sono potuti elaborare mostrano una decelerazione nella corsa all'indebitamento (l'incremento a livello nazionale registra il 25%), ma rimane pres-

soché invariato il rapporto esistente tra gli aumenti riscontrati nel centro-nord (+23,53%) e quelli del Mezzogiorno (+37,06%) fornendo elementi a supporto di un ulteriore recupero delle aree meridionali in linea con quanto programmato dal legislatore con il provvedimento triennale del 1983 che sarà possibile verificare in via definitiva una volta disponibili i dati sull'universo dei comuni di competenza.

Per quanto concerne gli oneri per il servizio dei mutui al 31 dicembre 1986, in attesa del completamento delle rilevazioni operate sui conti consuntivi trasmessi dagli enti, si è ritenuta di un certo interesse l'esposizione della serie storica dei dati degli enti appartenenti alla decima ed undicesima classe demografica dal 1983 al 1986 (vedi prospetto III/39 del volume degli allegati). Essi, infatti, pur costituendo il 27,61% del totale della popolazione dei comuni con più di 8.000 abitanti, hanno registrato nel 1984 circa il 55% della spesa per mutui sostenuta dagli stessi comuni e rappresentano quindi un campione sufficientemente significativo.

L'osservazione delle variazioni intervenute nel quadriennio 1983-1986 porta a considerare in prima ap-

prossimazione che dal 1983 al 1985 vi è stata una stabilità nell'incremento globale (circa il 21%) mentre un rallentamento del fenomeno si sarebbe verificato nel 1986 che presenta un aumento di circa il 7%. La distribuzione degli oneri tra aree geografiche esporrebbe un andamento oscillante vedendo privilegiato il Mezzogiorno con una variazione in aumento di oltre il 43% a raffronto del 18,59% del centro-nord nel 1984 a cui sarebbe succeduta una contrazione al 18,08% rispetto al 22,05% del centro-nord nel 1985 ed infine nel 1986 un incremento di oltre il 36% a fronte del solo 3,11% registrato nell'area centro-settentrionale. Ad una analisi di maggiore dettaglio l'evoluzione descritta risulta condizionata dall'andamento degli oneri nel comune di Napoli che per ragioni peculiari si presentano senza sostanziali variazioni nel 1984, mentre registrano un aumento considerevole nel 1986 (+ 74,99%), anno in cui l'indebitamento subisce invece un notevole rallentamento in tutte le altre città considerate.

In conclusione nei comuni di maggiori dimensioni, seppure con alcune deviazioni derivanti da particolari condizioni, il massimo sviluppo dell'indebitamento è riscontrabile, soprattutto nel Mezzogiorno, nel 1984;

nel 1985 si assiste ad un andamento non univoco, ma complessivamente stabile negli incrementi globali, mentre nel 1986 si coglie un rilevante ridimensionamento del fenomeno che sarà possibile confermare una volta acquisiti i dati per la totalità degli enti di competenza.

Le variazioni percentuali in aumento riscontrate nell'area meridionale dovrebbero aver determinato un miglioramento nella direzione di un riequilibrio delle situazioni di indebitamento nelle due grandi aree geografiche considerate; ciò trova conferma nelle elaborazioni effettuate sui dati dalla Ragioneria Generale dello Stato relativi a tutti i comuni italiani che mostrano come il peso dell'indebitamento nel sud e nelle isole sia aumentato rispetto alla spesa nazionale dal 1985 al 1986 di oltre un punto (dal 24,79% al 25,98%) (vedi prospetto III/40 del volume degli allegati).

Si può affermare, anche se non in forma definitiva essendo ancora parziali i dati disponibili, che gli enti locali hanno risposto in modo coerente agli indirizzi che il legislatore ha ritenuto di dover, di volta in volta, formulare.

Lo stimolo ad una politica degli investimenti ge-

stata dagli enti locali, ma accollata alla finanza statale è stato raccolto e ciò è riscontrabile dai rilevanti incrementi registrati nel 1984.

L'operazione di contenimento dell'apporto statale che doveva iniziare nel 1984 e concludersi nel 1985 è stata corretta a beneficio degli enti ed è slittata in avanti determinando nel 1985 ancora una fase espansiva dell'indebitamento. Le prime effettive limitazioni al concorso statale ed il conseguente accollo agli enti di una parte degli oneri ha prodotto una immediata riduzione che si ricava dall'esame dei primi conti 1986.

4.3 Limiti all'indebitamento. Il fenomeno dell'indebitamento può essere preso in esame da angolazioni diverse. Come strumento per realizzare una politica di investimenti da parte delle autonomie locali è stato, come abbiamo in precedenza illustrato, favorito dal legislatore statale ed in relazione all'obiettivo prefissato (sviluppo delle infrastrutture e dei servizi a livello locale privilegiando il Mezzogiorno) è stata considerata positivamente la sua lievitazione.

Ma la assunzione di mutui determina effetti sulla

gestione finanziaria di parte corrente degli enti locali ed è su tale secondo aspetto che sono state mirate le ulteriori analisi condotte su un campione costituito da n. 30 province e da n. 200 comuni rappresentativi di tutte le realtà regionali e in cui figurano, per i comuni, enti delle varie classi demografiche presenti in ciascuna regione.

Un limite alla facoltà di indebitamento a lungo termine è stato posto dall'art. 1, quarto comma, del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946 convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 43 che dispone il divieto di contrarre un nuovo mutuo se l'importo degli interessi di ciascuna rata sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, supera il 25 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli del bilancio di previsione dell'anno in cui viene deliberata l'assunzione del mutuo.

Per una verifica dell'avvenuto rispetto formale del limite previsto nell'anno 1985 sarebbe necessario mettere a confronto le entrate dei primi tre titoli previste nel 1985 e le spese per interessi passivi per indebitamenti patrimoniali impegnate nel 1986, anno in

cui entrano in ammortamento i mutui contratti nel 1985.

E' da tenere presente che difficoltà in sede di verifica del rispetto del sopraillustrato limite sono derivate dal fatto che nel calcolo degli interessi sarebbero da detrarre i contributi statali e regionali per considerare soltanto gli oneri effettivamente gravanti sulla gestione dell'ente, ma la rilevazione dei suddetti contributi si presenta complessa. Vi è inoltre da considerare che il riferimento del legislatore alle entrate dei primi tre titoli dovrebbe essere correttamente interpretato nel senso di considerare l'incidenza della spesa per interessi sulle entrate "correnti" e cioè su quelle entrate che devono avere il carattere della continuità. Dovrebbero quindi essere escluse dal computo sia le entrate "una tantum" che si presentano come non ricorrenti, sia le entrate puramente figurative quali le poste correttive e compensative delle spese.

In tale situazione, prescindendo dall'affrontare il problema del rispetto formale del limite, si è ritenuto opportuno offrire a conclusione del triennio 1983-1985 un quadro reale della potenzialità di indebitamento finora utilizzata dagli enti mettendo a raf-

fronto i dati ricavati dai consuntivi al 31 dicembre 1986 per quanto concerne gli impegni per interessi su indebitamenti patrimoniali e i dati al 31 dicembre 1985 delle entrate dei primi tre titoli depurate delle "una tantum" e delle poste correttive e compensative delle spese (vedi prospetti III/41, 42 del volume degli allegati).

I risultati dell'analisi, al termine di un periodo di grande espansione della spesa per investimenti, mostrano a livello nazionale per il campione preso in esame che circa il 42% degli enti ha una spesa per interessi che incide per oltre il 15% sul totale delle entrate correnti e il 16,5% degli enti si attesta oltre il 20%. Il panorama per aree geografiche è fortemente differenziato: mentre nel Mezzogiorno solo l'11% degli enti supera il 15% ed un solo ente oltrepassa la soglia del 20%, nel centro-nord il 60% circa degli enti considerati presenta una incidenza superiore al 15% ed il 25% circa degli enti espone una percentuale superiore al 20% con le punte più elevate che raggiungono il 25% in Emilia-Romagna ed in Toscana.

Il meccanismo previsto dal legislatore per contenere l'eccessivo dilatarsi del fenomeno dell'indebita-

mento, che potrebbe incidere sull'equilibrio delle gestioni, non appare in grado di assicurare il raggiungimento dell'obbiettivo in quanto presenta alcune carenze nell'impostazione. Infatti nel calcolo delle potenzialità di indebitamento si prende in considerazione solo la spesa per interessi, che nel sistema di ammortamento ad annualità costante ha un andamento decrescente, anziché l'intero onere comprensivo anche della quota capitale. Vi è poi da evidenziare che i trasferimenti statali a titolo di rimborso delle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali vanno ad incrementare il totale delle entrate del titolo secondo, accrescono il volume delle entrate correnti e hanno come naturale conseguenza l'aumento delle potenzialità di indebitamento degli enti.

Rilevata l'inadeguatezza del sistema di controllo del livello di indebitamento legislativamente previsto è emersa l'opportunità di concentrare l'attenzione sul lato della spesa con la finalità precipua di verificare il grado di elasticità della spesa corrente. A tal fine la Sezione ha già avviato una ricerca i cui risultati saranno comunicati al Parlamento in concomitanza con quelli conseguiti dall'indagine illustrata nel prece-

dente paragrafo 3.2.