

ATTI PARLAMENTARI

X LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

**Doc. LXIX-bis
n. 2-ter**

CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

**RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DA PARTE
DEGLI ENTI LOCALI DELLA QUOTA ANNUALE DEI
PIANI PLURIENNALI IN RELAZIONE AL DISPOSTO
DELL'ARTICOLO 22 DEL D.P.R. N. 421 DEL 1979**

Deliberazione n. 298/1989

*ad integrazione della Deliberazione e Relazione sui risultati dell'esame
della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio
finanziario 1986 - Deliberazione n. 686/1988 (Doc. LXIX-bis, n. 2)*

Trasmessa alla Presidenza il 26 aprile 1989

PAGINA BIANCA

MODULARIO
C. C. 2

Deliberazione n. 298/89

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori Magistrati:

Presidente: prof. Salvatore BUSCEMA

Componenti: Prof. Francesco GARRI, dott. Nazareno FORTUNI, dott. Salvatore PICCOLO, dott. Mario ALEMANNI, dott. Mario D'ANTINO, dott. Massimo BUCCILLI, dott. Antonino SANCETTA, dott. Giuseppe Salvatore LAROSA, dott. Bartolomeo MANNA, dott. Lodovico PRINCIPATO, dott. Antonio MAZZIOTTI GOMEZ de TERAN, dott. Mario GIAQUINTO, dott. Corrado VALVO, dott. Fernando SAVARESE, dott. Rita ARRIGONI PALLOTTA, dott. Umberto CAZZUOLA, dott. Luigi CONDEMI, dott. Enzo ROTOLO, dott. Guido MACCAGNO, dott. Lydia SPIEZIA, dott. Orietta LUCCHETTI BALSAMO.

- nell'adunanze del 20 e 27 gennaio, nonché del 10 e 17 febbraio 1989;
- visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;
- visto l'art. 13 del d.l. 22 dicembre 1981 n. 786, convertito dalla legge 26 febbraio 1982 n. 51;
- vista la deliberazione n. 686 del 29 luglio 1988, con

la quale questa Sezione ha approvato la relazione al Parlamento sulla gestione degli enti locali relativa al 1986, facendo riserva di una relazione "ad hoc" in ordine allo stato di attuazione da parte degli enti locali della quota annuale dei piani pluriennali ex art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979;

- vista l'ordinanza del Presidente della Sezione enti locali n. 139/1988, con la quale è stata fissata l'adunanza per la discussione della relazione specifica anzidetta;
- udita la relazione del Consigliere dott. Mario D'ANTINO;

C O N S I D E R A T O

- che la riserva anzidetta si è resa necessaria sia in rapporto alla specificità ed alla complessità della materia, per la quale vige un articolato sistema normativo che trova attuazione nell'attività deliberativa ed operativa degli enti locali, sia per l'opportunità di allungare i tempi dell'indagine al fine di condurla su un più esteso e qualificato numero di enti, accrescendone in tal modo il grado di significatività;
- che l'indagine ha potuto giovare dei dati relativi a significative fasce del territorio nazionale sulla base di circa 700 relazioni illustrative di altret-

- tanti enti locali-dei risultati raggiunti in rapporto ai costi dei singoli programmi, progetti e servizi, che costituiscono un valido "spaccato" dell'operato degli enti locali nella materia in questione, utile per individuare remore e difficoltà applicative ed operative e per saggiare lo stato di attuazione della parte annuale dei piani pluriennali dei comuni;
- che la relazione di cui trattasi ha affrontato l'argomento sulla base della preliminare esposizione del quadro normativo recato e presupposto dall'articolo 22 del D.P.R. n. 321/1975, procedendo poi ad illustrare il quadro istituzionale-organizzativo e realizzativo degli enti locali e ad esporre quindi il risultato dell'indagine evidenziando i comportamenti sia provvedimentali sia operativi di detti enti ed i vari aspetti e le problematiche presenti e indotte dal fenomeno programmatico del pubblico intervento emersi in sede applicativa, corredati di dati numerici ed integrati dall'esposizione delle modalità gestionali, delle tendenze evolutive e di quant'altro attenga ai comportamenti medesimi;
 - che nell'ambito di tali problematiche trovano posto considerazioni sulla funzione programmatoria del bilancio pluriennale, sull'indebitamento, sugli investimenti, sull'accesso al credito da parte degli enti locali, su interventi particolari quali quello nelle zone terremotate dell'Irpinia, sull'esecuzione mate-

riale delle opere pubbliche, sulle analisi economiche nei bilanci pluriennali e fenomenologie connesse;

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione enti locali:

- approva l'allegata relazione sullo stato di attuazione della parte annuale dei piani pluriennali;
- ordina che la medesima sia trasmessa ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

L'ESTENSORE
(F.to Mario D'ANTINO)

IL PRESIDENTE
(F.to Salvatore BUSCEMA)

Depositata in Segreteria in data 20.04.1989

p.c.c.

DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Li Vigni

STATO DI ATTUAZIONE DELLA PARTE ANNUALE DEI PIANI
PLURIENNALI.
RELAZIONE EX ART. 22 DEL D.P.R. N. 421 DEL 1979

I N D I C E

1.	Premessa.....	pag.	1
2.	La formulazione di attendibili previsioni...	pag.	15
3.	La funzione programmatoria del bilancio pluriennale.....	pag.	17
4.	Caratteristiche del bilancio pluriennale....	pag.	21
5.	I programmi e i progetti.....	pag.	23
6.	Approfondimenti effettuati dagli enti.....	pag.	28
7.	Bilanci poliennali e realtà storica degli enti locali.....	pag.	34
8.	In particolare: il problema degli inve- stimenti.....	pag..	38
9.	Il fenomeno dell'idebitamento.....	pag.	49
10.	L'accesso al credito da parte degli enti locali.....	pag.	63
11.	Coordinamento tra bilancio statale, regio- nale e degli enti locali.....	pag.	70
12.	Flessibilità del modello contabile.....	pag.	72
13.	Lo sviluppo della comunità e lo studio delle "variabili".....	pag.	75
14.	Il bilancio della comunità locale e il bilancio programmato dell'ente locale.....	pag.	78
15.	Le linee tendenziali seguite dagli enti locali.....	pag.	80

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

16.	Necessità di adeguata analisi economica nei bilanci pluriennali.....	pag. 83
17.	Ipotesi di interventi particolari: interventi per opere pubbliche e private nelle zone terremotate.....	pag. 87
18.	Grado di attuazione dei programmi poliennali	pag. 106
19.	La realizzazione dell'opera: esecuzione materiale.....	pag. 114
20.	Vicende inerenti gli appalti.....	pag. 125
21.	Considerazioni sui singoli appalti.....	pag. 133
22.	Contenuto della relazione programmatica e realizzazioni pratiche.....	pag. 145
23.	L'impegno finanziario dello Stato nell'opera di ricostruzione delle zone colpite dal sisma del 1980.....	pag. 151
24.	Riparto delle risorse tra le Pubbliche Amministrazioni.....	pag. 154
25.	L'opera di ricostruzione attuata dai Comuni.	pag. 158
26.	Assegnazione di fondi ai Comuni.....	pag. 162

STATO DI ATTUAZIONE DELLA PARTE ANNUALE DEI PIANI PLURIENNALI. RELAZIONE EX ART. 22 DEL D.P.R. n. 421 DEL 1979

1. Premessa

1.1 Nella relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1986 (vol. I, pag. 163 ..) era fatto specifico riferimento alla attuazione della parte annuale dei piani poliennali, in rapporto al disposto di cui all'art. 22 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421. Tale articolo impone l'onere di una relazione illustrativa dei risultati raggiunti in rapporto ai costi dei singoli programmi, progetti e servizi.

Già con deliberazione n. 31 del 10 novembre 1986 la Sezione aveva ritenuto di interpretare l'intento del legislatore circa i contenuti della relazione in questione in "una ricognizione degli elementi costitutivi e strutturali dell'ente, l'espressione delle ragioni di fondo dell'impostazione del bilancio e una giustificazione delle scelte operate". Ciò, avendo presente il collegamento tra relazione previsionale e programmatica e bilancio pluriennale, anche alla luce della disposizione contenuta nell'art. 1 bis del D.L. n. 318/1986 (L. 488/1986), per cui, ad avviso della Sezione la re-



lazione, più che limitarsi alla mera esposizione di dati finanziari per i vari servizi, deve estendersi all'analisi del significato amministrativo ed economico dei dati consuntivi.

Ciò premesso, è da rilevare che, su specifico invito della Sezione, è pervenuta una rilevante massa di documentazione da parte degli enti che ha consentito un attento vaglio non solo di alcune risultanze finanziarie quali risultano dalle relazioni, ma anche un riscontro extracartolare attraverso le fasi di smaltimento dei mutui richiesti alla Cassa depositi e prestiti.

In realtà, dall'esame delle circa 700 relazioni pervenute, è risultata una situazione estremamente eterogenea; e invero:

- a) alcuni enti non hanno inviato relazioni;
- b) altri enti hanno inviato soltanto la copia della "Relazione al conto consuntivo dell'esercizio in esame" senza alcun riferimento a quanto prevede il disposto di cui al citato art. 22;
- c) altri enti hanno inviato relazione ex art. 22 del D.P.R. 421/79 del tutto inadeguata e consistente in brevissime annotazioni in ordine ai singoli titoli di entrate e di spese;

- d) - altri enti si limitano ad operare brevissime valutazioni conclusive nell'ultima pagina della relazione del conto consuntivo;
- e) - altri enti si limitano ad indicare per singoli servizi, le entrate, le spese, il numero di addetti e l'incidenza percentuale, senza alcun'altra valutazione;
- f) - altri enti allegano prospetti riguardanti i servizi con a fianco l'indicazione delle entrate e delle spese;
- g) - altri enti, nello spazio di una o due pagine, indicano in linea estremamente sommaria gli obiettivi che si intendevano raggiungere e le spese sostenute;
- h) - relativamente pochi enti (15-20%) compresi tra quelli fino a 200.000 abitanti forniscono un'indicazione meno approssimativa in ordine ai costi e ai servizi, senza, peraltro, i doverosi approfondimenti postulati dal legislatore;
- i) - infine, una ancor più limitato numero di enti ed in particolare gli enti capoluogo di provincia (circa il 5%) ha più compiutamente dato esecuzione al disposto di cui all'art. 22 del D.P.R. n. 421

del 1979, indicando dati di costi complessivi e unitari riferiti, a seconda della natura, delle caratteristiche del servizio, alla popolazione residente, alla popolazione scolastica, all'estensione della sede stradale, ai servizi generali, a quelli culturali, ai servizi sociali, alla tutela dell'ambiente, al servizio trasporti e comunicazioni e agli altri servizi, oltre che al conto generale del patrimonio.

Spiccano, tra tali enti, i più grandi Comuni, in particolare quelli di Roma, Milano e Torino ove perspicuamente è dato rilevare, tra l'altro, un tentativo di correlare l'universo del trend macroeconomico a livello nazionale e l'effettivo fondamento degli investimenti comunali.

1.2 Occorre porre in evidenza la funzione che può svolgere la relazione, di cui al citato art. 22, in tema di valutazione dei risultati finali delle gestioni locali. Tra le sue componenti vi è l'indicazione del significato amministrativo ed economico dei dati più rilevanti del consuntivo e cioè i suoi risultati dal pun-



to di vista del risultato finanziario, di quello amministrativo e della situazione economica.

Non è dubbio che, se compiutamente redatta, la relazione previsionale e programmatica costituisce il documento perchè a consuntivo si possano operare raffronti fra obiettivi programmati e risultati conseguiti.

I costi degli apparati o delle attività assumono rilievo quando in sede previsionale indichino obiettivi da perseguire finalizzando le spese alla migliore efficienza e produttività. D'altra parte, il collegamento tra relazione previsionale e bilancio pluriennale consente di considerare, nei riguardi dei dati contenuti in quest'ultimo documento, come il suo aggiornamento annuale offre elementi che integrano le scelte contenute nella relazione previsionale.

Correlata con l'esposizione dei dati di previsione e quella dei dati consuntivi, questi ultimi non dovrebbero consistere - come invece di fatto avviene in gran parte degli enti - nella mera esposizione delle risultanze desumibili dal conto, ma richiederebbero una riclassificazione parallela in relazione alle scelte effettuate.



1.3 Ma l'art. 22 in esame, oltre all'illustrazione del significato amministrativo ed economico dei dati consuntivi, prevede una specifica analisi per i servizi, i programmi e i progetti. Per tutti occorrerebbe porre in evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti.

E' noto che i servizi resi dagli enti locali generali e istituzionali, a domanda individuale e a carattere produttivo presentano "prodotti" eterogenei, la cui valutazione non può essere condotta in base a criteri univoci e quindi diversi devono essere i costi da evidenziarne i risultati da esporre nell'illustrare i dati consuntivi.

Ed è ben vero che una base conoscitiva di rito risulta esposta dai dati consuntivi e dagli elementi contenuti in quadri riassuntivi quando i servizi siano gestiti in economia. Ma da tali dati non è agevole desumere costi e risultati e neppure quei risultati che sono costituiti dal tasso di soddisfazione dei bisogni della collettività: occorre, per essi, una apposita valutazione che solo pochi enti, precipuamente capoluoghi di provincia del centro-nord, tentano con qualche efficace rappresentatività.



Se si considerano, in particolare, i servizi generali e istituzionali, si renderebbero necessarie attente verifiche di efficacia e di efficienza circa i risultati, ma queste, più che emergere dalla relazione, dovrebbero desumersi da apposite verifiche del tipo "feedback", dirette ad accertare se lavoro umano, beni impiegati e risorse assegnate abbiano trovato razionale ed economica utilizzazione, e qual grado di soddisfazione della collettività abbiano determinato.

Ma le necessarie ed appropriate informazioni concernenti i dati degli enti locali e che consentono utili raffronti con enti similari e tra vari servizi, con illustrazione del significato amministrativo dei dati di ciascuno, assai raramente riescono ad essere fornite in maniera perspicua. Talvolta, tuttavia, in luogo di tali separate indagini, è dato desumere dalla relazione sui dati consuntivi un contenuto minimale sulla distribuzione del personale tra i vari servizi e qualche chiarimento sulla utilizzazione di fondi assegnati.

Circa i servizi vari (raccolta, depurazione e servizio delle acque di rifiuto, smaltimento rifiuti solidi urbani, ecc.) tra cui quelli a domanda individuale, sarebbe ben possibile trarre una individuazione norma-



tiva delle componenti dei costi riguardanti le spese per il personale, per l'acquisto di beni e servizi nonché le percentuali di costi comuni. Peraltro, una chiara indicazione di dette componenti non è sempre agevole individuare nelle relazioni inviate dagli enti.

Non tutti i costi in senso economico risultano giuridicamente rilevanti nelle gestioni locali: così, le spese di investimento in conto capitale e le destinazioni di beni propri dell'ente locale per i singoli servizi (v. delibera della Sezione enti locali n. 31 del 10 novembre 1986 - sub. 7.3). E tuttavia, la spesa complessiva in conto capitale dei grandi comuni acquista, per le sue dimensioni, una funzione economica ben più generale di quanto un aspetto strettamente contabile non lasci intravedere (1).

(1) Lo stesso meccanismo di indebitamento deve tener conto di almeno due variabili: la prima è quella relativa ai vincoli di legge che determinano il plafond entro il quale va definita la possibilità di indebitamento; la seconda è costituita dal mercato finanziario, dai suoi vincoli di costi e di disponibilità di condizioni contrattuali (in tal senso, Relazione al conto consuntivo del Comune di Roma, 1985, II vol., p. 432 ss.).



1.4 Non è dubbio che il legislatore, riferendosi al significato economico e amministrativo dei dati consuntivi, ha inteso responsabilizzare le amministrazioni locali in ordine alla valutazione della economica utilizzazione delle risorse disponibili ripartite tra i vari servizi, diretti alla soddisfazione dei bisogni della collettività.

Peraltro, pur se dai conti consuntivi sono rilevabili maggiori dati di gestione (costi, percentuali di copertura, ecc.) e pur se dati di analisi sono facilmente individuabili, ciò che fa difetto nella maggior parte dei casi è la verifica dei risultati in termini di efficacia ed efficienza, anche in correlazione alle entrate relative.

Nei servizi a carattere produttivo, in quanto gestiti direttamente dagli enti locali, l'indirizzo ad una tendenziale economicità ed equilibrio di gestione risulta in pochi casi verificato nell'attuazione, secondo valutazioni rese dai responsabili dei vari settori. Quando, poi, essi siano gestiti da aziende autonome o da società per azioni, il significato amministrativo della gestione dovrebbe essere effettuato (e nei comuni



maggiori in pratica si verifica) dall'ente locale nell'ambito della sua attività di vigilanza e di indirizzo sull'azione dei detti soggetti.

1.5 La Sezione, nelle pagine che seguono, ha inteso esporre linee di valutazione dei programmi e dei progetti, in quanto strettamente collegati alle scelte previsionali e programmatiche, quali postulati dell'art. 22 del D.P.R. 421/1979 e in quanto relativi a singoli servizi o, più in generale, a singole funzioni degli enti locali.

Anche per tale aspetto, è dato rilevare che nella maggior parte degli enti locali mancano non già programmi o progetti, ma quella illustrazione dei dati consuntivi relativi agli stessi e che concernono la loro specifica attuazione. E, d'altra parte, non sono ancora molte le Regioni che abbiano indicato criteri che consentano una puntuale verifica, sia pure su aspetti parziali di bilancio, dei risultati ottenuti da progetti locali più o meno inquadrabili in iniziative delle



Regioni stesse (2).

E' noto, altresì, che non necessariamente il programma è pregiudiziale rispetto al progetto (l'art. 22 fa riferimento, infatti, "a ciascun programma o progetto"), nell'attuale assetto normativo, a differenza di quanto prevede la legge n. 64 del 1 marzo 1986 la quale postula, per tutti gli interventi straordinari nelle aree del Mezzogiorno, l'inquadramento del progetto dell'ente locale nell'ambito del programma triennale approvato dal CIPE ed aggiornato annualmente.

Peraltro, dall'esame delle relazioni ex art. 22 citato è alquanto infrequente riscontrare quella pur necessaria individuazione dei programmi e dei progetti approvati ed in attuazione che consenta di recepire i dati previsionali degli stessi quali termini di raffronto, e risulta anche sporadico il tentativo di raggruppare per progetti le varie iniziative che risultano



(2) Sull'argomento, in dottrina: La programmazione di bilancio: stati di attuazione a livello regionale - Quaderni Formez, Napoli, 1983.

assunte (3).

Del pari, solo raramente risulta tentata nelle varie relazioni una valutazione dell'economicità dei servizi, la stima dei "prezzi ombra" e la individuazione di una sorta di "sconto sociale", mentre è più frequente una generica indicazione del tasso di soddisfacimento degli interessi delle collettività locali, dei tempi di soddisfacimento della domanda, del rapporto di contenuto esistente tra domanda e servizio richiesto. Una tale illustrazione necessita di maggiori approfondimenti che si appalesano utili per gli stessi enti in ordine alla formulazione delle previsioni e delle scelte programmatiche, le quali potranno avvalersi di indicazioni consuntive utili come dati effettivi per la correzione delle scelte stesse che, a loro volta, rese più aderenti alle capacità reali e alle possibili moda-



(3) Costituiscono lodevole eccezione le rappresentazioni e le verifiche effettuate dai comuni più grandi del centro-nord e, in particolare, della regione Emilia-Romagna, in cui, perspicuamente, l'analisi dei costi e dei risultati è riscontrata in base ai dati finanziari relativi alle disponibilità assegnate (o deliberate) e alle spese previste, impegnate e pagate, anche con riferimento alle maggiori spese che si sono rese necessarie, talvolta con precisa articolazione dei dati finanziari in budgets economici di esercizio ed in prospetti dei diversi impieghi.

In particolare risulta posta in evidenza l'attuazione del progetto in riferimento alla funzionalità dei singoli servizi o alla complessiva funzionalità dell'ente.

lità di attuazione, consentiranno una migliore illustrazione del valore amministrativo ed economico dei successivi dati consuntivi (v. delib. Corte dei conti - Sezione enti locali n. 31 del 10 novembre 1986 - sub. n. 9).

1.6 Conclusivamente, dall'esame delle relazioni è dato desumere una prevalente tendenza ad esporre le previsioni di entrata e di spesa, una ripetizione dei dati finanziari di bilancio con le relative variazioni, senza la necessaria indicazione delle scelte assunte in sede previsionale e programmatica e dei motivi degli aggiornamenti annuali del bilancio pluriennale, nonché di quelle operate negli anni precedenti e in corso di attuazione. Gli stessi dati consuntivi, pur esposti nelle loro risultanze, non risultano riclassificati (nella maggior parte dei casi) in riferimento alle scelte che individuano obiettivi, i quali, a loro volta, andrebbero resi espliciti. Manca, tra l'altro, quell'indicazione sul significato economico e cioè delle componenti di gestione che hanno determinato i risultati, e che ne consentano di valutare la portata in



base alle cause specifiche del loro manifestarsi e ai rapporti tra gestione finanziaria e gestione patrimoniale.

Per i servizi degli enti locali solo in pochi casi esiste un reale raffronto tra costi e risultati che consente di stabilire se le varie componenti di ciascun servizio siano state utilizzate razionalmente e in quale misura i bisogni della collettività sono stati soddisfatti. Del pari, poi, per i servizi istituzionali (i cui oneri sono coperti da entrate con destinazione generica) in molti casi fa difetto anche l'illustrazione circa la distribuzione del personale fra i vari servizi e lo svolgimento degli stessi, e per quelli a domanda individuale (o per quelli istituzionali che comportano entrate) è carente un raffronto con le entrate relative per una analisi di costo bilanciato.

Circa i programmi e i progetti, ove questi risultino indicati (dagli enti più avvertiti), non manca, in generale, una illustrazione relativa alla loro specifica attuazione, integrata, sovente, con l'indicazione articolata dei dati finanziari e con bilanci economici di esercizio o almeno con prospetti indicativi degli impieghi.



2. La formulazione di attendibili previsioni

La formulazione di attendibili previsioni di spesa pluriennale è retta da regole empiriche ed è sostenuta da suggerimenti tecnici che impegnano la responsabilità degli amministrativi. Ritiene la Sezione che è compito dell'apparato dell'ente locale attuare le rilevazioni e predisporre i dati relativi alle spese prevedibili per gli esercizi futuri. Ed è compito di rilievo, in quanto deve compiersi attraverso l'acquisizione di tutti gli elementi che possono essere utili a tal fine e che, motivatamente determinati, sono fissati nella proposta definitiva di bilancio, a cura dei componenti la Giunta, con scelte che si esplicano nell'ambito esistente, in base ai dati stessi.

Sussiste, invero, un obbligo di servizio a carico degli uffici di ragioneria di operare una compiuta rilevazione degli elementi in base ai quali si giustifica la formulazione di previsione.

La mancata rilevazione e valutazione di tali elementi, l'omessa o erronea considerazione di effetti derivanti dalla disciplina vigente possono viziare l'attività del servizio ragioneria, il che non significa



che gli amministratori debbano effettuare una accettazione acritica delle proposte degli uffici, ma sta a significare che il discostarsi da esse necessita di un motivato riesame.

In merito alla spesa viene espresso l'apprezzamento e la valutazione degli organi elettivi dell'ente, tenendo conto degli oneri cui le amministrazioni devono far fronte per disposizioni di legge, per accordi elettivi, per contratti già conclusi e per interventi già decisi.

Sono note le caratteristiche del bilancio pluriennale degli enti locali, secondo la previsione dell'art. 1 del D.P.R. n. 421/1979. Esso deve essere elaborato in termini di competenza, per cui le spese vanno considerate con riferimento alla fase dell'impegno. Questa impostazione rende omogeneo il contenuto del bilancio pluriennale degli enti locali con quello dell'analogo documento dello Stato (art. 4 - Legge n. 468 del 1979, come modificata dall'art. 4 della Legge n. 362 del 1988).

E', inoltre, prevista la durata "da tre a cinque anni in relazione a quanto stabilito per il bilancio delle Regioni di appartenenza". Si tratta di un aggan-



cio opportuno in rapporto alle necessità di avvicinare le esigenze programmatiche degli enti locali a quelle della rispettiva Regione.

E' poi previsto lo scorrimento, in quanto detto bilancio viene "aggiornato" annualmente in occasione della presentazione del bilancio di previsione".

E' infine stabilita "la classificazione funzionale della spesa", in quanto il bilancio pluriennale di detti enti deve consentire un'analisi per programmi e, ove specificati, per progetti". Inoltre, per gli enti locali "il bilancio pluriennale costituisce il quadro delle risorse finanziarie che si prevede di impiegare nel periodo di riferimento e individua il ricorso al mercato finanziario per le spese di investimenti per ciascuno degli anni considerati".

3. La funzione programmatica del bilancio pluriennale

Nell'ambito della finalità sottesa alla adozione del detto tipo di bilancio, vi è, innanzitutto una funzione programmatica. Il bilancio pluriennale è, infat-



ti, lo strumento che quantifica i mezzi finanziari necessari per conseguire gli obiettivi del piano socio-economico, dei quali evidenzia la compatibilità con il quadro complessivo delle risorse disponibili nel periodo di riferimento. Per poter assolvere questa funzione programmatica, il bilancio pluriennale deve essere strutturato in modo da offrire una consistente base informativa che renda possibile l'oculata ripartizione delle risorse secondo le priorità indicate dal piano e nella logica della coerenza tra obiettivi e mezzi finanziari. La disaggregazione delle entrate, e soprattutto delle spese, va quindi spinta fino al livello necessario per un'adeguata analisi dei fatti gestionali.

Sul versante della spesa, la distinzione tra la parte corrente e quella in conto capitale, è da ritenere imprescindibile, anche in relazione a quanto dispone l'art. 1, ultimo comma, del d.P.R. n. 421. Non meno importante è poi la evidenziazione della spesa programmatica al fine di delimitare lo spazio di manovra per i nuovi interventi finanziari.

Altre distinzioni, oltre quelle per sezione e per rubriche, già previste in sede "normativa", possono riguardare le funzioni proprie e delegate, le funzioni



normali e di sviluppo, ecc.

L'esistenza di norme che individuino nello Stato o nella Regione gli organi competenti ad assumere iniziative nel settore dei piani poliennali costituisce elemento di regola ostativo a interventi di enti locali nel settore stesso, quando la disciplina normativa mostri chiaramente l'esclusività della attribuzione.

Ma non può escludersi che possa continuare a sussistere un interesse esclusivamente locale, anche quando siano previsti interventi statali o regionali.

Questo interesse deve avere il carattere proprio di un interesse aggiunto, cioè distinguersi dagli altri interessi di estensione maggiore (nazionale e regionale) per la sua specificità.

Circa la struttura del bilancio pluriennale degli Enti locali, le indicazioni offerte dal d.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 sono, com'è noto, estremamente esigue. L'art. 1, secondo comma, si limita infatti ad enunciare che la classificazione delle spese (per le entrate non esistono prescrizioni), va fatta per sezioni, programmi e, se specificati, per progetti. Criteri più puntuali sono contenuti nella circolare F.L. 10/1980 del 24 ottobre 1980 del Ministero dell'Interno, emanata



d'intesa col Ministero del Tesoro, che propone la disaggregazione delle entrate per titoli e categorie, mentre per le spese, alle articolazioni previste dall'art. 1 del D.P.R. n. 421, aggiunge quelle per rubriche.

Il bilancio pluriennale è elaborato in termini di competenza e costituisce il quadro delle risorse finanziarie complessive che si prevede di impiegare nel periodo al quale esso si riferisce.

E' noto che l'attuazione di questa norma fu rinviata al 1981 per tre ordini di motivi. Si ritenne corretto che l'impostazione di programmi pluriennali fosse effettuata dalle nuove amministrazioni da eleggersi, per la maggior parte degli Enti locali, a metà del 1980; essi costituirono, quindi, la prima e più impegnativa manifestazione della loro attività.

E' stato inoltre considerato necessario far precedere l'introduzione di questo strumento di programmazione economico-finanziaria, completamente nuovo, da un periodo di approfondimento e di preparazione, necessario tanto per gli amministratori quanto per i tecnici dei Comuni e delle Province. Ma soprattutto si è fatto affidamento sugli intendimenti del Parlamento di af-



frontare, con priorità sulle altre, le riforme dell'ordinamento e della finanza delle autonomie, per assicurare alle istituzioni riferimenti concreti e di adeguato respiro. Ciò, per consentire di stimare su basi realistiche le proiezioni delle spese e delle entrate, evitando di ridurre il bilancio pluriennale ad un libro di ipotesi costruite su previsioni del tutto incerte.

4. Caratteristiche del bilancio pluriennale

Fondato su un ordinamento finanziario consolidato nella sua costruzione giuridica, seppure necessariamente soggetto alle variabili annuali delle dotazioni di risorse legate all'andamento del PIL e, conseguentemente della capacità del Paese di corrispondere alle esigenze di provvista finanziaria del settore pubblico, il bilancio pluriennale costituisce oggi lo strumento operativo fondamentale per guidare, programmandola, l'azione politica ed amministrativa degli Enti locali.

Le sue caratteristiche peculiari consistono nella:

- a) durata temporale (triennale o quinquennale) corrispondente a quella del bilancio della Regione di

appartenenza: il che costituisce il modello di coordinamento fra l'attività operativa del Comune e della Provincia e l'azione di indirizzo e di programmazione esercitata dalla Regione con il piano di sviluppo. In tal modo dovrebbe realizzarsi il raccordo previsto dall'art. 11 del D.P.R. n. 616/1977 per assicurare, nel rispetto dell'autonomia di ciascun livello di governo, armonia di comportamenti su vaste aree;

- b) Classificazione funzionale della spesa, che è impostata in modo da consentire una analisi per programmi e, per quanto possibile, per progetti sì da costituire il necessario raccordo tra investimenti e spese di gestione degli stessi. E' in questo recente modello strutturale che si riscontrano le innovazioni di carattere sostanziale in rapporto al più antico sistema contabile principalmente rivolto al conseguimento del controllo di mera legittimità degli impegni di spesa, rispetto al quale restavano estremamente affievolite la verifica delle finalità conseguite nella realizzazione degli obiettivi sociali che la spesa pubblica persegue e l'azione di stimolo per la concreta attuazione dei programmi.



L'elaborazione del bilancio pluriennale per programmi e progetti doveva costituire nella logica legislativa l'avvio per una vera e propria azione programmata dei Comuni e delle Province, guidata dal bilancio. Peraltro, tale azione potrà divenire sempre più efficace quanto più l'ente locale riuscirà a perfezionare e potenziare gli strumenti di analisi all'interno dell'apparato ed a rendere concreta e responsabile l'azione di partecipazione e di controllo da parte di tutte le componenti del corpo sociale amministrativo.

5. I programmi e i progetti

E' opinione della Sezione che il problema di fondo dell'Amministrazione dell'ente locale sia quello del miglior utilizzo delle risorse disponibili. Queste debbono essere impiegate in scelte di spesa fondate sulla valutazione dei benefici che i diversi programmi e progetti sono in grado di offrire rispetto ai costi, libere da improvvisazioni ma collegate con l'azione



di tutti gli organismi pubblici che operano sullo stesso territorio.

Il conseguimento di queste finalità impone di considerare la spesa per entità complessivamente riferite ad un settore d'azione e di intervento, per "blocchi" organici che insieme perseguono un obiettivo comune, all'interno dei quali le varie componenti si integrano nella successione e connessione dei risultati.

Nel quadro delle qualificazioni, i programmi di settore sono quei raggruppamenti di spesa che organizzano in sistema stanziamenti compresi nella stessa area di intervento ed omogenei per sub-finalizzazioni rispetto ad un obiettivo di carattere generale. Essi hanno carattere permanente e costituiscono un momento di sintesi del bilancio, organizzato per dare un significato logico e legato da strette connessioni alle previsioni analitiche, e per misurare la corrispondenza fra lo sforzo finanziario preventivato (costo) e i risultati che verranno conseguiti (beneficio).


Sono, invece, progetti, gli interventi che hanno finalità speciali, di carattere straordinario o rivolti ad un particolare settore del territorio o del sociale; o che riflettono obiettivi che hanno finalità molteplici.



ci, intersettoriali, con diretta influenza sul conseguimento di più programmi.

Gli stanziamenti previsti nel bilancio pluriennale devono corrispondere, per il primo anno, a quelli del bilancio annuale di competenza; per gli anni successivi essi sono soggetti ad aggiornamento in occasione della presentazione del bilancio di previsione. Tale bilancio contiene una previsione disaggregata delle entrate e delle spese del primo anno di gestione.

Il bilancio pluriennale non riveste la natura di atto di autorizzazione (in senso giuridico formale) alla riscossione delle entrate ed all'esecuzione delle spese in esso previste, ma costituisce il quadro fondamentale di riferimento per la programmazione finanziaria di medio periodo e individua, in base ad essa, l'entità dei mezzi per i quali ciascun ente fa ricorso al mercato, per le spese di investimento, relativamente a ciascuno degli anni considerati. Per effetto dell'obbligo annuale di aggiornamento esso costituisce lo strumento organico di una programmazione scorrevole, capace, per la sua flessibilità, di adeguarsi al mutare delle esigenze del tessuto sociale, senza tuttavia perdere la funzione di guida coerente dell'azione ammini-



strativa di medio tempo.

Il bilancio pluriennale costituisce il documento nel quale si impostano, in termini finanziari, i programmi ed i progetti attraverso i quali l'Amministrazione intende conseguire gli obiettivi da raggiungere per realizzare il piano organico che essa si è proposta di concretare per assicurare lo sviluppo della comunità amministrata.

Il presupposto del bilancio è, quindi, il piano pluriennale delle attività attraverso le quali il Consiglio dell'Ente intende realizzare il suo modello di governo, per colmare gli squilibri esistenti nella comunità. Lo scopo fondamentale è quello di promuovere lo sviluppo della società locale per farla pervenire a traguardi rivolti soprattutto al conseguimento del principio dell'equità nella distribuzione delle prestazioni pubbliche che, assumono funzione di perequazione dei bisogni dei singoli cittadini.

Il bilancio pluriennale, assolvendo alla funzione di quantificazione delle previsioni dei mezzi finanziari sui quali l'istituzione locale può contare e degli obiettivi di spesa che essa intende perseguire, deve garantire l'equilibrio, per lungo periodo, fra risorse



ed impieghi e quindi deve essere costruito con una lucida strategia fondata su precise convinzioni, ancorata a certezze sufficientemente attendibili in ordine alla provvista delle risorse ed ai costi delle spese, corretta secondo le valutazioni del processo inflattivo e delle alterazioni che esso determinerà fra la dimensione "monetaria" e la consistenza "fisica" dei programmi e dei progetti.

Il recente strumento contabile pluriennale si pone quindi al centro di un sistema nel quale il piano-programma dell'ente, con le connesse strutture di analisi e di stima dei bisogni delle popolazioni amministrato, si colloca a monte ed il bilancio annuale, come momento di gestione concreta del programma, si trova a valle delle previsioni di lungo periodo.

Il sistema ha richiesto un periodo di sperimentazione non facile, durante il quale solo l'esperienza ha potuto perfezionare la tecnica iniziale di impostazione e di aggiornamento.



6. Approfondimenti effettuati dagli enti

Ciò premesso, nel quadro della formazione del bilancio pluriennale gli enti esaminati dalla Sezione hanno volta a volta assegnato rilevanza ai seguenti aspetti:

- a) alle procedure di rilevazione e di analisi dei fattori che determinano la spesa richiesta per il conseguimento degli obiettivi del piano;
- b) alle procedure di coordinamento delle finalità di spesa per indirizzarle verso gli obiettivi di piano e quindi ricomporle, rispetto alla previsione annuale, in blocchi organici corrispondenti a ciascun programma e progetto;
- c) alla conseguente strutturazione organica del bilancio;
- d) ai criteri di quantificazione dell'entrata e della spesa;
- e) alle procedure ed ai tempi di formazione e di aggiornamento delle previsioni.

Particolare rilievo hanno assunto, ai fini della determinazione degli obiettivi e delle previsioni del



bilancio pluriennale, i contenuti dei programmi di attuazione degli strumenti urbanistici generali, dei quali i Comuni avevano l'obbligo di dotarsi secondo quanto dispone l'art. 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, con riferimento ad un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, tale quindi da poter essere coordinato con l'arco di durata temporale del bilancio pluriennale.

Tali programmi delimitano le aree e le zone nelle quali debbono essere realizzate le previsioni pluriennali dei nuovi insediamenti abitativi e produttivi e le relative opere di urbanizzazione. Essi richiedevano quindi una organizzazione programmata dell'attività comunale per l'espansione dei centri abitati, riferita sia alle opere pubbliche di urbanizzazione primaria e secondaria, sia alla estensione ed al potenziamento delle nuove zone dei servizi pubblici e sociali, facendo cessare il fenomeno dell'utilizzo "a macchia d'olio" delle zone di piano che ha reso impossibile, in passato, una regolazione razionale degli interventi.

Altri elementi essenziali di indirizzo e di riferimento per la formazione dei loro programmi, i Comuni hanno potuto rilevarli dai piani di recupero del patri-



monio edilizio pubblico e privato, previsti dagli artt. 28 e 30 della legge 5 agosto 1978, n. 457, strettamente collegati ai piani di attuazione degli strumenti urbanistici.

Essi hanno consentito in molti casi di estendere l'azione programmatica dell'Ente locale anche agli interventi relativi agli insediamenti abitativi già esistenti.

E' evidente il rinnovamento sostanziale che il bilancio pluriennale ha determinato nel modo di amministrare gli Enti locali italiani, discostandolo profondamente da quello vigente fino al 1980 che tradizionalmente non si proponeva obiettivi di lungo respiro e non verificava i risultati conseguiti in "corso d'opera" con le iniziative intraprese (così da trascurare l'esigenza di eventuali rettifiche di rotta) esaurendo la sua funzione agli adempimenti formali della competenza e delle registrazioni contabili.

Non è dubbio che una prima diffusa tendenza di molti enti esaminati è quella di far diventare il bilancio pluriennale la somma aritmetica delle previsioni disorganiche riferite, con una visione frazionata, a più bilanci annuali.



La costruzione del bilancio nella considerazione della Sezione non è apparsa muoversi sempre in un'ottica unitaria guidata da una visione d'insieme, che ne liberasse le capacità potenziali, così da operare applicandosi ad un periodo che, per la sua ampiezza, offrisse la possibilità di agire incisivamente per la realizzazione di un disegno organico di sviluppo della comunità amministrata.

Altro fenomeno non infrequente, riscontrato dalla Sezione, è stato il considerare come il bilancio pluriennale soggiaccia nelle metodologie di previsione, ai modelli di comportamento che hanno caratterizzato per lunghi anni il sistema, subendo le suggestione che l'ampio respiro offerto dalla previsione pluriennale può provocare, per impostare, sul fronte degli investimenti, programmi e progetti talvolta velleitari, sia con riferimento alla possibilità di finanziamenti reali degli stessi, sia per quella di copertura, con i mezzi di parte corrente, dei conseguenti oneri di gestione e di ammortamento.

E, invero, non è dubbio che l'efficacia della programmazione ed il suo consolidarsi come metodo di governo e modello di comportamento per la comunità sono



legati ad una realistica analisi preventiva delle capacità reali di copertura della spesa in tempi lunghi, dei suoi effetti indotti, nonché ad una equilibrata valutazione dei benefici sociali ed economici che la spesa è capace di produrre rispetto ai costi e, conseguentemente, delle nuove risorse che essa può attivare per restituire equilibrio al bilancio dell'ente.

Altro fenomeno è quello praticato da alcuni Enti consistente nell'affidarsi ad un quadro di risorse notevolmente sovrastimato rispetto alle consistenze reali che si concretizzeranno, mediante l'impostazione del piano di attività di un triennio - o di un quinquennio - con una dimensione artificialmente dilatata, destinata a difficili processi riduttivi al momento dell'impatto con la reale consistenza dei mezzi economici, con effetti sconvolgenti per tutto il programma avviato.

Ausilio prezioso per un corretto dimensionamento del bilancio pluriennale è la pratica, acquisita in questi primi anni di applicazione, di considerare i fenomeni contabili in termini di cassa e quindi con un accostamento immediato alla realtà.

Soltanto pochi enti risultano aver effettuato l'analisi storica del rapporto pagamenti di competenza-



stanziamenti, oppure del rapporto pagamenti-impegni, che è indicativo della capacità di spesa in un momento intermedio del procedimento di erogazione. Né risulta evidenziato spesso il tasso di smaltimento degli stanziamenti che indica, rispetto alla dotazione di un certo esercizio, l'andamento nel tempo del rapporto pagamenti-stanziamenti. Sulla scorta di tali dati è stato possibile riscontrare le presenza di diagrammi, istogrammi ecc. che consentono di cogliere, in modo vivo, la dinamica dei fenomeni finanziari.

Naturalmente, la predisposizione di tale materiale informativo, la cui utilità ai fini della programmazione finanziaria e, in genere, delle tecniche di previsione, è inutile sottolineare, presuppone non solo la corretta e aggiornata tenuta delle scritture contabili, con particolare riguardo al rendiconto, ma anche una struttura dei bilanci che consenta la rilevazione dei dati da elaborare, come è dato rilevare in alcuni comuni maggiori.



7. Bilanci poliennali e realtà storica degli enti locali

Ad avviso della Sezione è arduo estrarre dal settore degli investimenti effettuati dalla complessa e variegata realtà degli enti locali nozioni e criteri unitari che siano realmente descrittivi ed esaurienti, e sui quali possa farsi sicuro affidamento, in quanto nella categoria rientrano fattispecie estremamente diverse per dimensioni, incidenza concreta e posizione istituzionale.

L'attenzione maggiore spetta senz'altro ai comuni e, seppur in misura minore, alle province, essendo i più immediati interlocutori di una domanda sociale in continua dilatazione.

Il processo di sviluppo economico di quest'ultimi decenni ha infatti radicalmente modificato la geografia economica del nostro Paese con il consolidamento di nuove aree di vitalità produttiva distribuite più o meno uniformemente nel territorio nazionale.

Nelle nuove aree la pressione migratoria ed una mutata mentalità hanno fatto enormemente dilatare la richiesta di nuove infrastrutture e di prestazioni pub-

bliche.

Si è pertanto assistito ad un'espansione sia dei servizi tradizionali (scuole, fognature, cimiteri, strade, ecc.) che delle aziende pubbliche produttrici di beni (trasporti, acqua, luce, gas, latte, ecc.).

In questo periodo l'immagine stessa degli enti locali agli occhi della popolazione è andata mutando: all'immagine di strutture burocratiche del comune quali "uffici dei certificati", si aggiungeva quella più moderna di ente erogatore di servizi.

E' noto che nelle zone più industrializzate, inoltre, i comuni, dall'inizio degli anni settanta, sono stati al centro delle pressioni congiunte degli imprenditori e delle associazioni sindacali, tese all'aumento di quei servizi (case, verde, trasporti, asili nido, scuole materne, case per anziani, ecc.) denominati "salario sociale" e che in altre Nazioni sono spesso forniti dalle stesse aziende.

Naturalmente il dispiegarsi di nuove attività, se ha coinvolto principalmente i grandi e medi centri (specie di pianura) in corso di popolamento, ha poi investito anche i comuni minori, escludendo forse solo i piccoli e i piccolissimi comuni, spesso ancora impegna-



ti a completare le opere di urbanizzazione primaria ed a fornire lo standard "minimo" di infrastrutture.

In definitiva, l'identificazione degli enti locali, nel loro complesso, come destinatari della domanda e delle attese del tessuto sociale, li ha posti tra i principali protagonisti dell'incentivazione dello sviluppo.

Le stesse statistiche dicono che il ruolo dei comuni, delle province e degli altri enti locali si è enormemente dilatato, passando dal 21% del settore pubblico allargato (pari a 773 miliardi) del 1973 al 26% (pari a 8.269 miliardi) del 1983 e a quasi il 30% del 1987.

In questo quadro è evidente, pertanto, che l'attività più qualificante per gli enti, quella di investimento, ha avuto una più sensibile incidenza nella realtà delle comunità.

La relativa problematica al momento attuale è alquanto complessa, poiché coinvolge tutte le grandi questioni ancora irrisolte, quali quella dell'assetto globale del sistema delle autonomie, dei rapporti intersoggettivi, delle funzioni e dei moduli organizzativi, della valutazione e comparazione dell'efficienza e del-



l'efficacia delle iniziative.

Sotto la spinta delle enormi necessità del secondo dopoguerra si mise a punto un sistema che, se non era nuovo nei meccanismi fondamentali, lo era nella organicità della concezione, non più ancorata al tipo di intervento singolo, ma comprendente l'intera attività di esecuzione delle opere pubbliche da parte degli enti locali.

Per la prima volta si mise a disposizione uno strumento operativo con procedure semplici e lineari. Si trattava, in realtà, del sistema, non nuovo, del contributo costante a sostegno dei mutui che erano assunti dagli enti.

In pratica l'Ente realizzava l'opera con un indebitamento a lungo termine, le cui singole rate di ammortamento erano integrate, parzialmente o totalmente, dal contributo annuale dello Stato. La formula era definita del "contributo in conto interessi", in quanto commisurato ad una certa percentuale dell'intero importo progettuale.

Il sistema di aiuti finanziari agli enti con la forma del contributo incentivante degli investimenti risultò di una certa efficacia e permise di realizzare,



con le scarse risorse disponibili, una notevole e capillare serie di interventi che crearono infrastrutture e servizi.

La legge prevedeva agevolazioni differenziate a seconda delle dimensioni degli enti e delle opere, cercando di spingere la realizzazione di quelle ritenute più socialmente rilevanti.

Oltre al sostegno per le opere già usuali (stradali, igieniche, sanitarie, scolastiche, portuali), la nuova legge prevedeva anche concorsi per le sedi municipali.

8. In particolare: il problema degli investimenti

Il tema degli investimenti era un corollario della più generale tendenza all'intervento pubblico, ma anche il riconoscimento di un nuovo ruolo. Un numero sempre maggiore di enti locali, nell'intento di sviluppare il pieno impiego ed il benessere economico, da un lato intervenivano come fornitori di servizi alle aziende e, dall'altro, come soggetti economici, operavano interventi diretti nelle attività produttive che richiedono



risorse finanziarie, tecnologiche, imprenditoriali ed organizzative così ingenti da non trovare privati disponibili ad effettuarli.

Lo sviluppo degli investimenti in questi ultimi anni è stato il logico corollario del rimborso da parte dello Stato dell'onere delle rate di ammortamento dei mutui. Tale strumento è il mezzo principale di una politica degli investimenti molto più complessa che può essere riassunta come segue:

- programmazione degli interventi realizzabili;
- quantità "certa" di risorse da destinare agli investimenti;
- adozione di limitazioni e di incentivi per contenere l'onere dell'ammortamento;
- attribuzione alla Cassa depositi e prestiti del ruolo di "Banca privilegiata" degli enti locali;
- determinazione degli interventi da privilegiarsi (cosiddetta "selezione mirata");
- ripartizione territorialmente differenziata delle quote di creditori.

8.1 Un primo passo fu costituito dal decreto "Stammati uno" del 1977, con il quale lo Stato ripianava i de-

ficit dei comuni liberando i cespiti delegabili a garanzia dei mutui per gli investimenti in opere pubbliche.

La norma fu ripresa ed affinata con il decreto "Stammati due", ma il passo successivo fu il D.L. n. 702 del 1978, che affidò alla Cassa il ruolo di banchiere privilegiato degli enti locali.

Con il D.L. n. 55 del 1983 si compì il passo finale, stabilendosi per la prima volta una disponibilità triennale di 12.000 miliardi per la Cassa depositi e prestiti e codificando l'accesso alle aziende di credito.

E' evidente che, di fronte alla prospettiva di realizzare investimenti a costo zero, gli enti locali si sono attivati, senza poi curarsi troppo dell'effetto che oneri dei mutui da loro contratti avevano sul bilancio dello Stato.

Il rimborso è comunque il fattore condizionante degli atteggiamenti degli enti: infatti il solo timore di un futuro nel quale si sarebbe potuto avere un rimborso parziale o nullo ha fatto sì che vi sia stata la corsa al mutuo, in particolare nel Centro-Nord.

Da sottolineare, però, che in questo settore l'in-

tervento delle banche è stato comunque rilevante, il che ha comportato un notevole aggravio per lo Stato, dati gli alti tassi praticati dagli istituti di credito.

Sul tema degli investimenti degli enti locali va ricordato - come già esposto nella Relazione di questa Sezione per l'esercizio finanziario 1986 (vol. I, pagg. 312 e ss.) - che il valore degli stessi ammontava alla fine del 1985 a 23.000 miliardi, con una prospettiva di spesa, per i tre anni successivi, valutabile in circa 7.600 miliardi.

I dati relativi al 1985 hanno confermato la tendenza, per le regioni del Mezzogiorno (36% del totale) all'allineamento tra incidenza economica e peso demografico.

E' da ribadire la notevole importanza che i trasferimenti assumono per le province del Mezzogiorno quale mezzo di copertura degli investimenti.

Nel quadro delle riscossioni, in particolare, i trasferimenti costituiscono appena il 14% della copertura per il Centro-Nord ed invece il 54% per il Sud e le Isole. Non mancano, peraltro, segni di evoluzione verso forme diverse, essendo nettissimo il divario tra

gli enti del Centro-Nord, più avanzati nel soddisfacimento della domanda di infrastrutture primarie, ed il Mezzogiorno, che è invece impegnato in una seria attività di recupero.

Per quanto concerne, in particolare, i Comuni, le riscossioni e soprattutto i pagamenti, quelli del Mezzogiorno risultano notevolmente sottodimensionati rispetto al peso demografico dell'area. Ciò accade per il fatto che specialmente i pagamenti sono ampiamente influenzati da investimenti avviati anche numerosi anni addietro.

8.2 E' importante rilevare che la percentuale di erogazioni nell'anno di concessione a carico dei mutui della Cassa DD.PP. rappresenta mediamente il 10% negli ultimi esercizi. Così, gli investimenti avviati nel 1987 sono divenuti in grandissima parte residui passivi non sempre sintomatici di "incapacità di spesa".

L'avviamento dell'investimento viene a coincidere con il reperimento della copertura finanziaria (generalmente attraverso mutui contratti con la Cassa DD.PP. e a tale reperimento, si accompagna contestual-



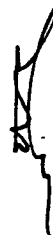
mente l'impegno di spesa di pari importo. La voce di spesa figurerà come residuo in quanto anticipata rispetto all'effettivo avvio della esecuzione del progetto che si avrà al momento della scelta dell'appaltatore e del perfezionamento del contratto di appalto.

I mutui contratti sono sostanzialmente mutui di scopo, in cui, cioè, sono contemplate le finalità che l'ente mutuatario intende raggiungere con il finanziamento: ma il mutuo ha per fine generalmente il finanziamento di un'opera e, d'altra parte, le opere costituiscono sostanzialmente la spesa in conto capitale degli enti locali. (4)

Va sottolineato (5) che il flusso di finanziamento è costituito principalmente dal credito a lungo termine ed in particolare dai mutui contratti con la Cassa DD.PP.. Gli obiettivi sono costituiti essenzialmente dalla realizzazione di opere pubbliche che risultano

(4) V. Relazione della Corte dei conti, Sezione Enti locali, 1986, Vol. I, pag. 350.

(5) Sul punto, vedasi Relazione della Corte dei conti, Sezione Enti locali, 1986, Vol. I, pag. 352.



concentrate nei settori della viabilità e trasporti, dell'igiene e sanità e in quello delle "opere varie".

Nell'ambito della tipologia dei mezzi di copertura e delle scelte fatte dagli enti per le spese di investimento risulta prevalente il ricorso all'indebitamento (salvo che per le opere marittime).

Il diffondersi delle esigenze di programmazione economica e dei finanziamenti comunitari si sta imponendo, nei comuni maggiormente consapevoli, attraverso una tecnica normativa ed un complesso di regole destinate ad incidere sulle scelte pubbliche tra ipotesi multiple di interventi con razionalizzazione del procedimento decisionale al fine del miglioramento del benessere collettivo.

E' noto che i parametri nazionali sintetizzano gli obiettivi del Paese in termini di valore sociale e costituiscono strumento per le finalità di politica economica a medio termine. Ciò, anche in relazione alla esigenza che nelle amministrazioni pubbliche sia presente il criterio della spesa correlata al risultato. In questa ottica la Legge n. 468 del 1978 ha disposto (art. 4) che "le sezioni di spesa dovranno essere di-



saggragate in modo da consentire un'analisi della spesa per programmi e, ove siano specificati, per progetti"

In realtà, la programmazione per progetti, trova conferma con la legge n. 278 del 1986, la quale disciplina organicamente l'istruttoria tecnico-economica dei piani e progetti di investimento dello Stato e degli altri enti pubblici attraverso il Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici, verifica l'attuazione degli investimenti attraverso il Nucleo ispettivo e controlla il rendimento in termini economici dei provvedimenti di spesa, soprattutto di parte corrente.

In sostanza, la programmazione per progetti costituisce tendenzialmente una forma generale di governo degli investimenti e l'analisi costi-benefici costituisce la metodologia privilegiata per la valutazione economica dei progetti. Il progetto rappresenta l'insieme di opere dirette 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 stessa analisi, d'altra parte, va inserita nella prospettiva dell'intero sistema di programmazione della spesa, riguardando essa anche la valutazione economica dei flussi di spesa corrente. L'articolo 22 del-



la legge n. 468 del 1978 dispone al riguardo 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 ed 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 tende a superare il vecchio sistema dei grandi obiettivi prefissati in sede centrale agli enti degli altri livelli di governo ed instaura un nuovo sistema, secondo il quale il governo centrale fissa i punti essenziali di riferimento di ogni iniziativa di investimento pubblico e delega poi il livello periferico per la definizione delle azioni specifiche di intervento.

In genere è mancata, in tema di investimenti in opere ed infrastrutture, una valida programmazione nazionale, ed in luogo di essa si è prodotta una congerie di interventi legislativi (piani settoriali, leggi speciali, leggi di programma, leggi finanziarie). In tal modo non si è favorito il consolidamento del sistema, ma si è consentita solo la impostazione di piani a me-



dio termine e l'avvio di una programmazione decentrata integrata per progetti (6).

Notevole interesse si è posto 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, una più tecnica impostazione dei progetti presentati e una maggiore incidenza in termini di ricaduta economica e occupazionale.

Inoltre, all'ampliamento dei compiti della Cassa DD.PP. che oggi è in grado di erogare fondi per quasi tutti gli investimenti degli enti locali, si contrappone il progressivo irrigidimento dei bilanci degli enti ed il raggiungimento, specie per i comuni più piccoli e per quelli con maggiore propensione alla spesa o meno dotati, dei limiti di legge per l'indebitamento.

Vi è poi il problema dei costi di esercizio derivanti dalle opere realizzate. Il fenomeno implicherà nei prossimi anni effetti indotti sulla spesa corrente che dovranno per tempo essere presi in considerazione da parte degli enti, dal momento che il flusso di opere

(6) V.Relazione 1986, cit., pag. 370.

imputate ai comuni negli anni 1985-1986 è pari ad un terzo del volume di spesa utilizzato dall'intera pubblica amministrazione.

Altri riflessi sulla spesa corrente sono quelli determinati dagli oneri di ammortamento dei mutui e quelli sul piano occupazionale, che hanno implicato 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, restuari) hanno assorbito quantitativi di manodopera generica più elevati rispetto alle opere attuate dalle amministrazioni centrali.

Peraltro, anche la relazione ex art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979 che, allo stato, dovrebbe costituire per gli enti locali un valido mezzo di programmazione degli investimenti e di rilevazione della relazione costi-benefici, restano, in realtà, atti con limitato effetto significativo.



9. Il fenomeno dell'indebitamento

Il quadro normativo dell'indebitamento al momento attuale ha i seguenti cardini:

- limite delle delegazioni di pagamento al 25% delle entrate correnti;
- decorrenza dell'ammortamento a partire dall'anno successivo a quello di stipula del contratto;
- le entrate derivanti da mutui deliberati e non riscossi costituiscono residui attivi, e così le relative spese costituiscono residui passivi;
- contrattazione del mutuo sulla base del progetto deliberato (e da non più di due anni) o approvazione del conto consuntivo dei due anni precedenti prima della delibera di accensione del mutuo;
- detrazione dei contributi dagli interessi per il calcolo della capacità di indebitamento;
- preciso elenco degli interventi finanziabili extra Cassa depositi e prestiti.

Si è trattato di un tentativo organico di affinare ulteriormente gli strumenti diretti ad assicurare un



alto grado di efficienza degli investimenti, in modo da ricondurli nel quadro delle contabilità della finanza pubblica.

L'indebitamento netto delle amministrazioni, come si dirà in seguito, dopo anni di incremento ha subito una forte riduzione nell'ultimo periodo per ragioni diverse dall'indebitamento per opere pubbliche, a dimostrazione di un raggiunto complessivo equilibrio che non ha portato a scoperti di cassa con conseguente ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

La distribuzione territoriale del debito gravante sugli enti locali per il finanziamento di investimenti dimostra come gli interventi degli enti seguano le direttrici di sviluppo e ne siano conseguenza strutturali.


Così, dal 1976 in avanti è andata complessivamente calando la percentuale relativa all'Italia nord-occidentale, mentre quella dell'Italia nord-orientale, specie adriatica, si è moderatamente innalzata.

Discreta è stata l'incidenza dell'Italia meridionale ed insulare rispetto al passato, che si aggira intorno al 20%, anche se si colloca pur sempre a livelli assai inferiori rispetto a quelli del Nord-Italia.

Quello che emerge è dunque un grandissimo squilibrio, sia per quanto riguarda la quantità delle risorse impiegate, sia per la tipologia degli enti in relazione all'ammontare complessivo degli interventi e alla nuova qualità.

Inoltre, è indubbio che la stessa procedura di concessione del mutuo mette in discussione l'opera da realizzare sia all'interno dell'Ente sia all'esterno (in quanto è pur sempre finanziata in osservanza della normativa) e come tale, se allunga i tempi di perfezionamento della pratica, nondimeno è spesso una forma di garanzia indiretta di legalità. (7)

(7) Circa la tipologia degli interventi ripartiti nei diversi settori, va segnalato il comportamento di due comuni della fascia nord-occidentale della Penisola. Il comune di Asti ha previsto, nel 1985, investimenti per 18 miliardi, finanziati da mutui così ripartiti: 2,5 per l'amministrazione (pari al 13,8%); 0,8 per l'istruzione (4,4%); 2,2 per il tempo libero, sport, spettacolo (12,15%); 9,5 per case, ambiente e territorio (52,5%); 0,1 per interventi sociali (0,55%); 3 per aziende produttive ed interventi in economia (16,57%). Il comune di Savona, su 30,740 milioni di investimenti previsti nel 1985, ha così ripartito gli interventi finanziati da mutui: amministrazione per il 3,34%; giustizia 16,59%; istruzione 9,32%; abitazioni 3,25%; territorio e servizi 25,17%; viabilità 10,25%; interventi in economia 5,45%; interventi diversi 26,63%.



9.1 Il sistema normativo, fino al 1985 caratterizzato dai criteri contenuti nel provvedimento triennale di cui al decreto-legge n. 55 del 1983 convertito dalla legge n. 131 del 1983 e modificati con la legge n. 730 del 1983 e n. 887 del 1984, si presenta, a partire dal 1986, profondamente innovato. E invero nel triennio 1983-1985 l'onere dell'indebitamento gravava in larga misura sullo Stato e gli interventi legislativi hanno avuto lo scopo di orientare le scelte delle amministrazioni verso investimenti ritenuti da privilegiare ricorrendo con preferenza agli istituti pubblici di credito. Peraltro, con l'entrata in vigore del decreto-legge 1° luglio 1986 n. 318, convertito dalla legge 9 agosto 1986 n. 488 concernente "Provvedimenti urgenti per la finanza locale", tutto il sistema di finanziamento viene rivoluzionato.

Innanzitutto viene istituito 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 hanno ottenuto contributi statali per le rate di ammortamento dei mutui, a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti, che sono determinati nel modo indicato dall'art. 6 del decreto-legge n. 318 del 1986.

Anche l'assetto normativo riguardante le attività di finanziamento degli enti locali da parte della Cassa depositi e prestiti è stato notevolmente modificato.


E' stata abbandonata la rigida programmazione degli interventi "ordinari" della Cassa con determinazione in sede legislativa di plafonds da ripartire tra gli enti destinatari e si è assegnata a ciascun ente una quota predeterminata.

Inoltre dal 1986 la determinazione dell'ammontare complessivo dei mutui che la Cassa può mettere a disposizione degli enti locali, è affidata al Consiglio di amministrazione della Cassa stessa sulla base delle stimate disponibilità finanziarie e con la riserva del 50% dei fondi in favore degli enti del Mezzogiorno.

Le operazioni di rimborso dei nuovi mutui contratti hanno inizio nell'anno successivo e, quindi, il fe-

nomeno dell'indebitamento per mutui sul fronte della spesa viene registrato, rispetto alla corrispondente entrata, con un anno di ritardo (art. 5 legge 21 dicembre 1978, n. 843).

9.2 E' stato posto in evidenza nella Relazione di questa Sezione (relativa al 1986, pag. 401 e ss.) la consistente variazione tra il 1983 ed il 1984 pari al 29,71%, cui è 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%). La notevole variazione in aumento registrata nel 1984 trova il fondamento nella introduzione della nuova disciplina sull'indebitamento dettata dal decreto-legge n. 55 del 1983 convertito nella legge n. 131 del 1983 che ha sostanzialmente 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 già nel 1984) una reazione immediata alla politica di incentivazione degli investimenti in sede locale è venuta dalle Amministrazioni provinciali del centro-nord che han-



no avuto 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 nell'anno successivo (1985), per quanto concerne le grandi aree geografiche, indica un notevole 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 riserve a favore del Mezzogiorno hanno cominciato a produrre cauti effetti di una inversione di tendenza nella propensione all'indebitamento a lungo termine nel secondo anno di applicazione della normativa triennale. 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. Nel 1986 si 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 è stata del 24,16%.



Peraltro, 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 spe-requata rispetto a quella del centro-nord, se raffrontata alla popolazione residente.

Comunque 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.

E, invero, il peso dell'indebitamento nel sud e nelle isole risulta aumentato rispetto alla spesa nazionale dal 1985 al 1986 di oltre un punto (dal 24,79% al 25,98%).

9.3 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 accolto agli enti di una parte degli oneri ha prodotto una immediata riduzione: infatti, circa il 42% degli enti ha una spesa per interesse che incide per oltre il 15% sul totale delle entrate correnti e il 16,5% degli enti si attesta oltre il 20%.

Il meccanismo previsto dal legislatore per contenere l'eccessivo dilatarsi del fenomeno dell'indebitamento, che potrebbe incidere sull'equilibrio delle gestioni, non appare in grado di assicurare il raggiungimento dell'obiettivo. Sono, infatti, presenti alcune carenze nell'impostazione, in quanto 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. D'altra parte, 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.



La propensione alla richiesta di mutui da parte degli enti locali, basata sull'illusione che in definitiva, o in un modo o nell'altro, lo Stato avrebbe finito con il ripianare gli interessi passivi, ha ceduto il posto ad un timido avvio di programmazione.

Non vi è dubbio che le limitazioni imposte dalla legge hanno notevolmente inciso su quella che poteva definirsi la "corsa al mutuo". In tale senso ha inciso in un primo tempo la programmazione regionale, con i suoi vincoli e le sue indicazioni di piano. Più recentemente, l'istituzione del Fondo per lo sviluppo degli investimenti delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane ha rappresentato un tentativo estremo per spingere gli enti locali ad attuare una consapevole programmazione con obiettivi ben definiti.

Occorre ricordare, al riguardo, che il fondo in discorso risulta oggi disciplinato dal D.L. 30 dicembre 1988, n. 549 (insieme con i fondi ordinari, perequativi e per le retribuzioni a personale assunto con leggi speciali), all'art. 12, lett. e) quale concorso dello Stato per il 1989 ai contributi dello Stato stesso concessi per l'ammortamento dei mutui relativi al-



l'anno precedente.

In particolare, in base al successivo art. 21 del citato D.L. n. 549/88, alle amministrazioni provinciali, sono corrisposti contributi per le rate di ammortamento dei mutui direttamente contratti per investimenti calcolati in ragione di abitante.

In realtà, si tende, attraverso tale sistema, ad una scelta più selettiva di programmi di intervento: tale è, infatti, il significato della indicazione di una quota capitaria non elevata (1.241 lire per abitante per le amministrazioni provinciali, 7.930 lire - maggiorabili - per abitante per i comuni, 1.261 lire per abitante per le comunità montane) da porsi in relazione all'esigenza di ridurre e selezionare, qualificandole, le scelte programmatiche.

Sempre in tema di vincoli, l'art. 22 del citato D.L. dispone che per i mutui contratti dai comuni con enti diversi dalla Cassa DD.PP., sia previsto un ammortamento non inferiore a dieci anni, che sia indicata la natura della spesa da finanziare con il mutuo, che sia prevista l'utilizzazione del mutuo in base a giustificativi di spesa o sulla base dell'avanzamento dei lavori, ecc.



Peraltro, pur se è disposto che il Ministro del tesoro determini giuridicamente le modalità tendenti ad ottenere uniformità di trattamento e pur se sussistono rilevanti vincoli di bilancio, si è ancora lontani dall'ottenere che i bilanci di gran parte degli enti locali, sotto il profilo dell'indebitamento, siano aderenti ad una vera realtà programmatica, ben consapevole del peso degli oneri e della loro incidenza nei futuri bilanci. Lo scenario più frequente cui si assiste, specie nei comuni del centro-sud, è quello di una assai carente propensione alla programmazione: ne deriva che, essendo l'azione amministrativa sempre in ritardo rispetto alle esigenze e allo stesso impatto territoriale, la spesa è orientata più nel senso della occasionalità che della meditata e responsabile pianificazione.

Seguendo la ripartizione dei comuni usata dal Tesoro, si può notare come le amministrazioni provinciali abbiano visto diminuire la loro incidenza percentuale dagli 858 miliardi del 1976 (17%) agli 807,5 miliardi del 1984, corrispondente all'8,8%; similmente si atteggiavano le percentuali relative ai comuni capoluogo di Provincia (35%) in costante lieve calo.

I comuni con popolazione superiore a 20.000 hanno

avuto nel periodo continue piccole variazioni percentuali, che non hanno modificato il peso percentuale complessivo della loro incidenza sul totale.

Una vera esplosione l'hanno avuta i comuni sotto i 20.000 abitanti, passando da 1.058 miliardi del 1976 a 5.392 miliardi del 1985, raggiungendo quasi l'incidenza del 30% sul totale.

Sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, all'inizio degli anni '80 emergeva una sostanziale uguaglianza nella struttura degli investimenti degli enti locali dell'Italia settentrionale e centrale.

Infatti, i settori più seguiti risultano quello sociale, per il 30%, poi gli investimenti per l'istruzione e la cultura (20%), quindi una rilevante incidenza degli interventi per le abitazioni e di seguito gli altri, mentre tali percentuali si sono modificate lentamente nel tempo.

Una caratteristica nuova ha visto accomunare al resto della Penisola la composizione della spesa dell'Italia meridionale e insulare: nel 1984 questa ha collocato al primo posto gli investimenti in materia di viabilità e trasporti (59.012 milioni pari al 29,31%) seguiti dagli interventi igienico-sanitari (pari a L.



28.198 milioni, il 14,0% del totale) e delle opere varie (23.183 milioni per l'11,2%).

Comunque, per tutto il periodo 1976-1984 è risultata la Cassa depositi e prestiti la principale finanziatrice degli enti locali, e si ritiene che lo sia stata fino ad ora soprattutto in rapporto agli istituti di credito privati, che hanno visto diminuire la loro incidenza percentuale, anche in presenza di un aumento numerico degli importi concessi.

Se questo universo di istituti bancari è composto da ben 130 unità, sono però solo un ristretto numero ad aver contrastato "l'effetto Cassa", quali il CREDIOP, l'Istituto Bancario S. Paolo, la CARIPLO, le Direzioni generali degli Istituti di previdenza amministrati dal Ministero del tesoro e l'Istituto per il credito sportivo: questi istituti da soli hanno raccolto nell'ultimo quinquennio, circa l'80% degli investimenti su prestiti, fra l'altro con dinamiche reciproche ben distinte (diminuisce l'incidenza della CARIPLO, aumenta quella dell'Istituto San Paolo e I.N.A.I.L.).



10. L'accesso al credito da parte degli Enti locali

I comuni dotati di maggiori programmi e comunque gli enti che disponevano di un valido parco-progetti o che potevano disporre nell'ultimo quinquennio sono stati favoriti nell'accesso al credito da parte della Cassa depositi e prestiti.

La disciplina relativa all'accesso al credito della citata Cassa, le modalità delle delibere degli enti per l'assunzione dei mutui e i relativi limiti risultano, da ultimo, disciplinati dall'art. 4 del D.L. 30 dicembre 1988, n. 545 recante disposizioni in materia di finanza pubblica. (8)

(8) Vedi art. 4 D.L. finanza locale - G.U. n. 306 del 1988.



Una realistica considerazione della situazione di accesso al credito consente di rilevare come gli enti del nord-Italia manifestino una ben più vivace e sollecitata domanda di mutui, ed una controtendenza al ricorso al credito e quindi una modesta capacità di spesa da parte degli enti del Mezzogiorno, che spesso perdono occasioni facili di sovvenzionamento.

In ogni caso il mutuo costituisce la fonte principale degli investimenti per tutti gli enti ed è, indipendentemente dai rimborsi degli oneri, la forma di finanziamento che consente agli amministratori valutazioni critiche dell'intervento da fronteggiare con un indebitamento.

La capacità di indebitamento si appalesa inoltre un rivelatore diretto dell'attività: tanto è più alta tale capacità quanto più bassa è stata l'attività dell'Ente negli anni precedenti.

E' proprio, quindi, nel ricorso al credito che si rivelano le capacità delle amministrazioni, mentre i cronici ritardi di alcune amministrazioni sono cause indirette degli squilibri che allargano il solco con le realtà più solerti che riescono a drenare grandi quantità di risorse per finanziare opere di non primaria



necessità rispetto a quelle richieste dalle condizioni reali di altre parti del Paese in fase di maggiore arretratezza.

Ciò si traduce nella grande disparità di servizi offerti ai cittadini a seconda delle dimensioni dell'Ente, anche se va tenuto presente che taluni servizi vanno a vantaggio non dei soli residenti nel comune, ma anche di quelli di paesi limitrofi (rivelatrice di tale fenomeno è l'alta quota pro capite di indebitamento, che appunto è forse gonfiata dalla parte di investimenti fruiti dall'esterno).

Sono ammessi al credito tutti i comuni, le provincie, i consorzi tra enti locali e le comunità montane, mentre ne sono esclusi i consorzi misti tra enti locali ed altri, le S.P.A. di proprietà degli enti locali e le aziende municipalizzate.

Rispetto alla sua istituzione, enormemente ampliato è il campo di intervento, che comprende non solo la costruzione di opere pubbliche, ma anche la loro ristrutturazione e manutenzione straordinaria, l'acquisizione di immobili e delle attrezzature fisse necessarie al funzionamento delle opere realizzate, l'acquisizione degli arredamenti ed attrezzature mobili, i mezzi di



trasporto pubblico.

Si è anche precisato quali voci di spesa possono essere imputate al mutuo: i lavori risultanti da quadri economici, il corrispettivo dell'acquisizione delle aree, le demolizioni, le progettazioni esecutive, le indagini geologiche e l'I.V.A. sulle altre voci finanziate.

Come in tutti i Paesi ad economia avanzata, l'attuale legislazione ha configurato un sistema nel quale è riservata allo Stato l'attività di programmazione finanziaria generale da effettuarsi nel quadro di riferimento settoriale costituito dall'insieme dei piani regionali di sviluppo.

L'attività delle regioni e degli enti locali viene collegata finalisticamente agli obiettivi di politica generale.

Lo Stato fissa non solo i limiti quantitativi all'attività finanziaria degli enti di livello inferiore, ma, attraverso gli incentivi ed i divieti, ne indirizza concretamente gli interventi. (v. art. 4 D.L. n. 545/1988)

Il ricorso delle autorità centrali ai piani settoriali, specie con il meccanismo dei contributi vincola-

ti ad un fine, fa dei livelli inferiori di governo un momento di realizzazioni concrete, pur se al momento attuale il sistema non è ancora "a regime".

Inoltre, anche se è previsto un meccanismo per la partecipazione delle regioni al procedimento di elaborazione del bilancio pluriennale e delle scelte generali e di individuazione degli obiettivi della politica nazionale, il ritardo di molte regioni nell'elaborazione dei propri programmi ha finito per ridurre il ruolo e la capacità autonoma di indirizzo e di pressione delle regioni stesse sull'amministrazione centrale dello Stato.


E' in realtà da constatare che le regioni hanno manifestato grande difficoltà nel formulare gli indirizzi e strategie in rapporto con le diverse realtà locali, per cui si rende necessario che sia innanzitutto recuperato il loro ruolo di verifica degli interventi finanziariamente più onerosi, di individuazione territoriale dei bacini più bisognosi, di coordinamento complessivo di tutte le attività svolte nel proprio territorio. Ciò, anche se gli squilibri sul nostro territorio sono ancora così rilevanti che rendono difficile un processo di omogeneizzazione affidato solo ai li-

velli locali.

L'avanzo di amministrazione e cioè il risultato positivo scaturente dalla somma algebrica tra il complesso degli accertamenti in entrata e il complesso di investimenti in uscita rappresenta, in teoria, la più importante delle disponibilità proprie destinabili ad investimenti. Esso emerge in particolare quando un'amministrazione locale adotta una politica di spesa estremamente prudente. (9)

Non è difficile immaginare che l'entità numerica degli avanzi vada progressivamente diminuendo e tornerà ad essere una risorsa finanziaria marginale destinabile ad interventi di completamento. D'altra parte, l'avanzo in se stesso è un valore la cui entità è piuttosto in-

(9) Invero, nel lungo periodo dei contributi a pareggio l'evidenziazione di avanzi rilevanti costituiva il risultato di previsione nei settori "non contingenti", ben al di là delle effettive necessità. Così, il Comune di Torino, che non aveva applicato avanzi nell'anno 1979, nel 1983 aveva applicato l'avanzo di 40.466 milioni, mentre non vi è traccia d'avanzo nel 1984. Analogo è stato il comportamento dei comuni di Asti e di Savona.



certa, in quanto risultante da valutazioni circa i residui tutt'altro che precise, ma anzi connesse a stime complessivamente approssimative.

Invero, l'utilizzazione dell'avanzo è subordinata alla realizzazione delle partite attive, o meglio alla dimostrazione della sua effettiva disponibilità. (10)

L'utilizzazione dell'avanzo per gli investimenti è una scelta politico-amministrativa (anche se è quella più proficua per la comunità), in quanto esso può essere destinato a spese correnti una tantum, o a passività pregresse, al ripianamento di debiti fuori bilancio o, in sede di assestamento, il finanziamento di spesa corrente.

Le maggiori entrate sopravvenute, come i ricavi delle alienazioni patrimoniali, i lasciti, i prezzi di cessione delle aree e fabbricati, pur se costituiscono risorse certe, non sono mai tanto rilevanti da consentire il finanziamento per intero di investimenti; ma divengono risorse aggiuntive per completamenti o revisioni prezzi.

(10) Art. 307 del T.U. n. 383/1934.

11. Coordinamento tra bilancio statale, regionale e degli enti locali

Vi è inoltre la necessità che sia attuato il coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali previsto, fra l'altro, dall'art. 11 del D.P.R. n. 616 del 1977, e, in ordine agli interventi di questi ultimi, dovrebbe essere operata una selezione più accurata di priorità in rapporto con le risorse disponibili, ancorata al livello di governo regionale mediante la verifica reale della compatibilità con il piano di sviluppo regionale (di cui, peraltro, molte regioni sono sprovviste).


L'impostazione dei bilanci dovrebbe poi rispondere alle esigenze conoscitive, ove si ponga mente al principio generale dell'ordinamento contabile (art. 25 legge 19 maggio 1976, n. 335; art. 22 legge 5 agosto 1978, n. 468; art. 22 citato d.p.r. n. 421) che prevede l'allegazione al rendiconto di una relazione da cui risulti il significato amministrativo ed economico dei dati consuntivi, e in particolare i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto.

Occorrerebbe poi un collegamento col bilancio plu-

riennale della Regione di appartenenza. Stabilisce, infatti, l'art. 1 del d.p.r. n. 421 che la durata del bilancio pluriennale degli Enti locali va da tre a cinque anni, in relazione a quanto previsto per la Regione di appartenenza. Le connessioni tra i bilanci pluriennali locali e regionali trascendono la dimensione temporale. E' da notare anzitutto che, ai sensi dell'art. 11 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, gli Enti locali concorrono a determinare, secondo le modalità previste dagli statuti, i programmi regionali di sviluppo. Lo stesso modello partecipativo è contemplato per la programmazione finanziaria dell'art. 34 della legge n. 48 del 1978, il cui quinto comma prevede che le Regioni, con il concorso degli enti locali, determinano gli obiettivi programmatici dei propri bilanci pluriennali.

(11)

(11) In ordine alla Regione siciliana, a parte il principio del concorso alla redazione del programma regionale di sviluppo (artt. 1 e 5 della legge regionale 10 luglio 1978, n. 16), va rilevato che l'art. 19 della legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1 (provvedimento normativo omologo al d.p.r. n. 616 del 1977) stabilisce che, in sede di assegnazione delle somme ai Comuni per l'esercizio delle funzioni, la regione può porre direttive e vincoli di destinazione in relazione ai propri indirizzi programmatici. Questo necessario coordinamento della politica di programmazione su tutto il territorio regionale suggerisce l'opportunità di una tendenziale armonizzazione dei documenti contabili, ferme restando, naturalmente, le diverse peculiarità delle due tipologie di enti, anche al fine dell'eventuale costruzione di un conto consolidato.



12. Flessibilità del modello contabile

Lo schema di bilancio pluriennale dovrebbe essere informato a criteri di sinteticità (il che avviene nella maggioranza dei grandi comuni), che però non deve identificarsi con la estrema riassuntività del preventivo annuale del bilancio statale. Il modello di bilancio dovrebbe essere poi ispirato al principio di flessibilità, cioè all'adattabilità delle diverse politiche programmatiche ed alla capacità operativa (professiona-

Segue nota n. 11

In omaggio poi al principio dell'unità del bilancio (cfr. art. 39 legge di contabilità generale Stato e, ora, art. 5 legge n. 468), sono vietate le assegnazioni di qualsiasi provento per spese ed erogazioni speciali, dovendosi considerare le entrate e le spese come insiemi inscindibili; e ciò per la ovvia considerazione che ove un tale nesso esistesse la spesa diverrebbe una variabile dipendente dell'entrata correlata, prescindendo dalle effettive esigenze da valutare con riferimento ai bisogni da soddisfare.

L'enunciato principio soffre però numerose eccezioni. Oltre la deroga prevista dal medesimo art. 5 citato della legge n. 468 e il lamentato fenomeno delle gestioni fuori bilancio (ora, di regola, vietate), va osservato che l'art. 6 della legge n. 468 ha conservato la validità delle norme che prevedono la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate.

Nel campo della finanza locale le correlazioni, che andrebbero evidenziate nel bilancio pluriennale, tra entrate e spese sono frequenti. A parte le entrate finalizzate di provenienza statale o regionale, basta far cenno alla tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, i cui valori d'entrata devono pareggiare con le poste che nella spesa rappresentano il costo del servizio.

lità degli operatori, moduli organizzativi, disponibilità dei sistemi informativi, ecc. dei vari enti locali).

Non vi è dubbio che un discorso generale sui piani poliennali e sulla loro attuazione si inquadra nella gestione dinamica delle spese di investimento. Ma le spese di investimento per la realizzazione di opere o di strutture possono avere effetti riflessi sulla spesa corrente. Basti pensare, a titolo esemplificativo, alle spese di manutenzione di una strada che sarà completata o entrerà in esercizio, ovvero alla gestione di impianti per i quali si porrà il problema della custodia e della manutenzione.

Tali riflessi sulla spesa corrente non possono essere ignorati nel quadro di un bilancio poliennale, che dovrà prevedere il completamento delle spese e la conseguente entrata in esercizio, in quanto una carente previsione creerà serie difficoltà nella gestione effettiva e possibili conseguenze dannose sul patrimonio dell'ente per carenza di manutenzione.

E' noto che gran parte della popolazione e dei politici impegnati nei partiti e nella stessa azione amministrativa locale non sono in grado di esprimere un

consapevole giudizio sintentico complessivo sugli elementi essenziali della situazione di bilancio. Si tratta di una carenza informativa che rappresenta un forte ostacolo allo sviluppo di una diffusa partecipazione popolare alla formazione dei piani locali di intervento sociale, i quali finiscono per essere controllati da pochi tecnocrati e ristrettissimi centri di potere.

Un secondo ordine di problemi è collegato con la estrema eterogeneità dei livelli locali, in particolare di quelli comunali. Anche se è abbastanza diffusa l'aspirazione ad intervenire in modo sempre più programmato, in base a piani operativi di attività a medio termine, rimangono grandi differenze nelle potenziali prospettive di sviluppo di analisi di bilancio di tipo nuovo: accanto a grandi comuni con lunga esperienza di indagini e di studi di natura economico-politica sul bilancio, oppure con esperienze di diffusa partecipazione cittadina alla formazione del bilancio annuale o dei piani pluriennali di attività, si hanno piccoli comuni che incontrano difficoltà anche nella predisposizione del bilancio annuale secondo la normativa fissata in vista delle sole finalità di tipo burocratico-formale, senza ricordare poi i differenti atteggiamenti

e orientamenti dei centri locali di potere nei confronti della opportunità di diffondere l'informazione sulla gestione delle risorse locali e sulle concrete prospettive di bilancio.

Al riguardo, la Sezione ritiene che vada chiarito il significato di sviluppo, che deve ritenersi un "cambiamento sociale" positivamente valutato in base a dei parametri politico-ideologici. Lo sviluppo, per sua natura, è un fatto globale, in quanto globale è l'esperienza sociale vissuta sia individualmente che comunitariamente.

13. Lo sviluppo delle comunità e lo studio delle "variabili"

La Sezione richiama l'attenzione sul valore di alcune scelte riguardanti la metodologia da seguire per prospettare lo sviluppo di una comunità, con particolare riferimento ai livelli locali, dato per scontato il valore positivo del criterio della programmazione, come strumento per ricondurre a unità la politica locale dello sviluppo.



Un primo punto riguarda il ruolo da attribuire alle variabili che agiscono ed interagiscono in un processo di sviluppo; esse sono:

- variabili che esprimono aspetti delle condizioni di vita, delle aspirazioni della popolazione (livello di qualità di vita);
- variabili che riguardano il momento della produzione delle risorse (beni e servizi, sia individuali che collettivi: economia, settore dei servizi sociali);
- variabili istituzionali.


Nella progettazione dello sviluppo della comunità, molti enti locali hanno tenuto in primo piano, come variabili primarie rispetto alle quali fissare gli obiettivi del progetto, quelle del "livello e qualità di vita", funzionalizzando le rimanenti (economiche, di intervento sociale, istituzionali) in senso strumentale rispetto alle prime.

Non si tratta di una scelta ovvia, ma nella realtà dei fatti, nelle esperienze programmatiche piccole e grandi di non pochi comuni, nell'azione politica corrente, si fanno spesso scelte metodologiche opposte a quelle suggerite dal criterio indicato. Si realizza so-



vente un vero e proprio scambio tra fini e mezzi, per cui un certo sviluppo degli strumenti di intervento diventa l'obiettivo primario del programma, con la conseguenza che livello e qualità della vita non sono che un "risultato" e non invece l'obiettivo prefissato e perseguito.


Non è dubbio che progettare lo sviluppo di una comunità nel senso della metodologia indicata significa innanzi tutto fissare gli obiettivi in termini di condizioni di vita e di aspirazioni della popolazione. In tal modo si prefigura un insieme coerente e globale di bisogni fondamentali dell'uomo sia di tipo fisico (alimentazione, riparo, salute), sia culturale (istruzione, tempo libero, sicurezza), sia sociale (dimensione relazione e politica), al cui soddisfacimento devono essere orientati tutti gli interventi strumentali di natura economica, sociale (servizi sociali) e istituzionale. Le variabili strumentali, sia economiche che sociali, dovrebbero formare un sistema coerente e compatibile, finalizzato alla realizzazione degli obiettivi relativi alla qualità della vita, posti a base del progetto di sviluppo.



14. Il bilancio della comunità locale e il bilancio programmato dall'ente locale

A parere della Sezione, vi è una esigenza primaria che è quella di predisporre, ancor prima del bilancio programmato dell'ente locale, il bilancio della comunità locale, intendendo per quest'ultimo una sorta di censimento di tutte le risorse pubbliche o private, di livello nazionale e/o locale, e di vario tipo, che possono essere attivate nell'ambito della comunità per realizzare gli obiettivi di sviluppo che la stessa comunità, in forma partecipata, abbia individuato.

Questo bilancio di comunità, di cui dovrebbe farsi carico anche l'ente locale minore, rappresenterebbe un valido strumento per superare le attuali forme di settorialismo. Non sfugge alla Sezione che la sua formazione non si presenta semplice, allo stato attuale delle esperienze di programmazione locale e dell'informazione sui vari aspetti della realtà sociale delle comunità minori (e non solo delle comunità minori). E' comunque un obiettivo da perseguire se si vuole realmente ricondurre a unità la politica locale dello sviluppo. Naturalmente, anche i contenuti del bilancio di comuni-



tà, in quanto momento del più ampio processo di pianificazione globale dello sviluppo, devono formare un sistema coerente e compatibile tra obiettivi e risorse, tra la domanda della popolazione e la risposta in termini di risorse.

Nel tentativo di trovare il sistema compatibile, potranno essere ridimensionati e ricomposti gli obiettivi di sviluppo: è importante comunque che il processo di programmazione sia il più partecipato possibile e che si eviti ogni tentativo di subordinazione (o di confusione) degli obiettivi agli strumenti, di certi valori fondamentali del vivere sociale alle metodologie di programmazione.

Estraendo poi il sottoinsieme di obiettivi e di risorse che realisticamente nel breve e nel medio termine l'ente locale può attivare, si è in grado di passare dal bilancio di comunità al bilancio programmato dall'ente locale.

E' evidente che il bilancio programmato nel senso indicato non è l'usuale documento predisposto per esigenze prevalentemente di tipo contabile e di riscontro burocratico sulle attività dell'ente. Esso diviene, invece, momento di sintesi quantitativa economica e fi-



nanziaria degli obiettivi, delle scelte, dei programmi di intervento a breve e medio termine, della stessa politica globale che l'ente si propone di perseguire, e quindi dimensione, momento di valore politico di un programma complessivo di interventi.

Il bilancio programmato va pertanto riferito ad un preciso programma di interventi, programma che dovrebbe essere formulato secondo la logica, richiamata in precedenza, della politica globale dello sviluppo, del bilancio di comunità.

15. Le linee tendenziali seguite dagli Enti Locali

Sotto tale profilo la Sezione ha inteso indagare sul modo concreto degli enti di impostare i piani pluriennali secondo una logica di vasto respiro, sia sotto l'aspetto temporale, sia in termini di ampiezza degli effetti stessi, in modo da consentire anche valutazioni critiche "a posteriori", secondo la pratica del "feedback".

Pur attraverso una gamma di indicazioni vasta e articolata, è emersa la linea tendenziale di far coin-

cidere le più vaste finalità (dirette tutte a migliorare il livello e la qualità della vita) con i compiti istituzionali e con i settori di intervento, secondo una logica burocratica in stretta aderenza con il dettato legislativo. Sicché in esigui casi l'obiettivo economico-sociale, ad esempio di favorire lo snellimento della rete viaria per ridurre i tempi di percorrenza tra abitazioni e uffici, o quello di infrastrutture aeree a servizio di insediamenti industriali o commerciali per la fluidificazione degli accessi e del trasporto, è stato assunto come primario nella gamma delle priorità, pur se nella pratica lo scopo finale è stato complessivamente raggiunto. E' mancata cioè quella prefigurazione, che non fosse del tutto generica e solo in termini di competenza istituzionale, senza collegamenti tra i vari investimenti, se non in termini di comunanza di settori di intervento.

Ne emerge un quadro complessivo in cui appaiono prioritari i programmi occasionali, imposti dalle necessità del momento e dall'accesso al finanziamento. Peraltro, non sono infrequenti i casi di programmi che, di fatto, costituiscono aspetti parziali di progetti complessi, la cui realizzazione è graduale soprattutto



per difficoltà di ordine finanziario.

Ne deriva che le voci di questo bilancio (e quindi anche la loro classificazione) dovrebbero essere costituite da obiettivi invece che da strumenti o settori funzionali, talché i capitoli stessi vengano intestati a precisi obiettivi del progetto di sviluppo.

Dall'indagine svolta risulta carente il momento valutativo consistente nel "feedback" e cioè il controllo a ritroso del già realizzato, che potrebbe permettere alle amministrazioni locali di individuare gli eventuali scompensi e provvedere alle rettifiche dei medesimi errori in futuro. E', in sostanza, carente la considerazione di un profilo economico-funzionale, profilo che consentirebbe di tenere ben distinti la scuola dall'edificio che la ospita.

Con la relazione, il comune dovrebbe individuare concretamente i progetti da realizzare, le modalità di esecuzione, i servizi comunali nascenti, il computo dei costi diretti ed indiretti e prefigura i risultati di natura finanziaria, patrimoniale e sociale, ma in molti casi, fa difetto una stima e una proiezione in futuro degli effetti indotti dal progetto.

Con la relazione, il confronto programmatico con



le regioni dovrebbe uscire dal piano generale dei principi per divenire un più pragmatico momento di scambio sistematico di informazioni, sia per la ricorrenza annuale, sia per le osservazioni che gli enti locali ricevono in un processo di andata-ritorno che è auspicabile sia sempre più sviluppato.

16. Necessità di adeguata analisi economica nei bilanci pluriennali

Sotto tale profilo, l'indagine della Sezione, circoscritta ad un ambito di enti, scelti a campione, tra quelli compresi tra i 60.000 e i 200.000 abitanti, si è posto il risultato di conoscere concretamente se questi impostassero i propri piani poliennali sulla base di principi di vasta portata sia dal punto di vista temporale, sia sotto quello della gamma di implicazioni indotte. Ciò per valutare se nella pratica operativa fosse presente una istanza di riferimento cui le spese pluriennali - sostanzialmente di investimento - fossero collegate in una più ampia e armonica strategia di interventi.



E' evidente, infatti, che il fine di un'attività pubblica da perseguire mediante la spendita di risorse in un ambito pluriennale, non è soltanto la costruzione, in ipotesi, di una scuola, ma la predisposizione di condizioni idonee a migliorare la qualità e la quantità dell'apprendimento da parte dei discenti. Orbene, con riferimento ad un obiettivo della specie, i mezzi impiegati consistono non già in una singola spesa, ma in un insieme di iniziative, ad esempio nel campo dei trasporti pubblici, nella formazione degli insegnanti, nell'incentivazione e nel controllo delle imprese che producono libri di testi, ecc.

Ovviamente il problema assume proporzioni assolutamente eccezionali nelle ipotesi in cui vi siano da attrezzare delle aree in armonia con i piani di insediamento produttivo, o con i piani di fabbrica o con quelli di recupero, ad esempio di zone terremotate (Basilicata, Friuli, Calabria, Abruzzo, Irpinia, ecc.).

Si consideri, al riguardo, che il piano di costruzione di 20.000 alloggi nel comune di Napoli e nelle zone circumflegree è divenuto, a sua volta, occasione per il recupero di zone storicamente arretrate in armonia con il dettato legislativo (artt. 84 e segg. della



legge 14 maggio 1981, n. 219). Il che, tra l'altro, ha comportato e comporta una esplosione della spesa inimmaginabile al momento dell'emanazione della legge speciale.

Va, per inciso, evidenziato un fenomeno che è divenuto del tutto naturale nella pratica governativa e parlamentare: quello secondo cui lo Stato, in occasione di situazioni di grave degrado o di calamità, sotto la spinta emotiva dell'accadimento, con successive normative legittima il recupero di patrimoni pubblici o privati senza alcun riguardo al grado o indice di vetustà degli immobili distrutti o danneggiati, ma secondo una logica che va ben al di là del danno effettivamente subito, con onere economico a carico dell'intera collettività. (12)

(12) Vedasi tutta la legislazione in tema di calamità naturali degli ultimi 12 anni.



Al riguardo, va anche segnalato che nella maggior parte dei piani poliennali manca o è incompleto il giudizio di congruenza delle singole attività. E' carente una lucida disamina dei risultati complessivi che si intendono raggiungere e che consistono in un certo grado di conseguimento dell'oggetto specifico di dette attività e, nello stesso tempo, dei progressi di politiche a carattere generale che siano state definitive. Ciò in quanto la valutazione degli output conseguiti in ciascun settore e il raffronto di essi con i mezzi impiegati per realizzarli, richiedono uno sforzo di analisi che ha prevalente contenuto economico, che il più delle volte fa difetto.

Appare chiaro alla Sezione che strategie di intervento di tale genere difficilmente possono essere valutate in riferimento all'anno: esse hanno una proiezione pluriennale non solo nel senso che occorre perseguirle attraverso interventi definiti in periodi poliennali, ma nel senso che i progressi, che attraverso tali interventi siano realizzati, possono essere apprezzati raffrontando le variazioni dei dati economici e sociali che si sarebbero verificati nel lungo periodo in assenza di esse, con quelle che invece effettivamente hanno



luogo.

E', in sostanza, carente e quindi permane l'esigenza che le scelte relative alle attività svolte dagli enti locali, specie da quelli di maggiori dimensioni, siano basate su un adeguato livello di analisi economica, su un meccanismo basato su documenti di programmazione del tipo "cross-walking". Tale pluralità di materiali di analisi economica impone la ricerca sistematica di strumenti diretti a dare ad essi coerenza, di strumenti di raccordo tra bilancio dell'ente locale e documenti di programmazione (la relazione al bilancio dovrebbe sempre contenere ogni necessario elemento che consenta il "cross-walking").

17. Ipotesi di interventi particolari: interventi per opere pubbliche e private nelle zone terremotate

Sulla base dei primi rilevamenti nelle zone colpite dal sisma del novembre 1980 in Basilicata, Campania e Puglia, sotto la spinta dell'urgenza che la gravità del sisma imponeva, l'entità del danno fu prevista in 8.000 miliardi.



I. INTERVENTI IN MATERIA DI EDILIZIA PRIVATA

a) Previsione iniziale-incremento dei costi

Sulla base dei primi rilevamenti nelle zone colpite dal sisma del novembre 1980 in Basilicata, Campania e Puglia, sotto la spinta dell'urgenza che la gravità del sisma imponeva, l'entità del danno fu prevista in 8.000 miliardi.

L'originaria previsione non fu una attenta valutazione dei danneggiamenti e delle distruzioni, ma solo una acquisizione della ampiezza del disastro. Ne derivò che le stime successivamente effettuate dai tecnici, su incarico dei cittadini danneggiati, hanno comportato una notevole impennata sia circa il numero degli interventi necessari sia nell'importo degli stessi rispetto alle primitive indicazioni.

La successiva più realistica valutazione conseguita dalla maggiore conoscenza dei singoli aspetti del sisma ha dimostrato che le previsioni iniziali erano lontane dalla effettiva gravità e dimensione del danno e del tutto inadeguate alla ripresa socio-economica delle popolazioni colpite.

Così, i costi di ricostruzione presi a base della stima, riferiti al 1980-1981 e aggiornati secondo i



decreti emanati dal Ministro dei Lavori Pubblici, hanno subito un incremento progressivo: il costo di L. 457.000/mq. del 1980-81 è passato a lire 525.000/mq. nel 1982, a L. 616.000/mq. nel 1984 e a L. 747.000/mq. nell'anno 1988.

Di fronte alle pressanti richieste delle Regioni interessate e delle Amministrazioni statali, il legislatore, con disciplina successiva alla fondamentale legge n. 219/81, emanava norme di maggiore respiro, sempre più dirette ad assicurare il ristoro del danno e condizioni di reale sviluppo economico e sociale delle popolazioni.

Nell'ottica innanzi ricordata rientrano, tra le tanté, le provvidenze previste dalle leggi via via emanate per:

1. l'adeguamento alle effettive necessità abitative del nucleo familiare degli immobili, prima insufficienti e spesso lontani dai parametri di una civile convivenza (art. 9, legge 219/81);
2. la ricostruzione fuori sito di unità abitative, danneggiate, per creare condizioni ambientali migliori e consentire assetti urbanistici più adeguati e funzionali (art. 23 D.L. 57/1982 e art.



- 9, legge 80/1984);
3. il restauro ed il risanamento conservativo di unità immobiliari comprese nei piani di recupero (art. 29, legge 219/81 e art. 3, legge 80/1984);
 4. l'ammissione a contributo in conto capitale e senza limiti di importo delle opere di ricostruzione e riparazione delle pertinenze agricole (ricovero del bestiame, degli attrezzi, fienile, ecc.), che inizialmente erano state escluse dalla previsione legislativa (art. 1 bis e ter Decreto Legge 333/1981 convertito dalla legge 456/1981);
 5. l'ammissione a contributo in conto capitale - e senza limiti d'importo - per la ricostruzione o riparazione dell'abitazione rurale dei coltivatori diretti, ovvero dell'abitazione sita nel centro abitato utilizzata direttamente dagli stessi;
 6. l'ammissione a contributo, fino al 25% della spesa di ricostruzione delle superfici utili allo svolgimento delle attività dei liberi professionisti e dei lavoratori autonomi, distrutte o danneggiate;
 7. l'ammissione a contributo per la ricostruzione o la riparazione di parti comuni di un edificio co-



stituito da più unità immobiliari, ancorché in tali casi rimborsabile solo il 25% del costo d'intervento (art. 2, comma 6° D.L. 19/1984, Legge 80/1984);

8. L'ammissibilità al contributo delle unità immobiliari private adibite a strutture pubbliche (art. 1 bis e ter D.L. 333/1984 predetto).

Non meno energico e sostanziale è stato l'intervento dello Stato per assicurare l'ordinata rinascita urbanistica dei Comuni terremotati (disastrati e gravemente danneggiati) a favore dei quali è stato anche previsto il finanziamento delle spese per l'aprontamento degli strumenti urbanistici e quello diretto ad attuare il recupero e la preservazione del patrimonio artistico, storico ed ambientale delle regioni, più cospicuo e rilevante di ogni previsione.

b) Ampliamento della gamma dei benefici del contributo per l'edilizia abitativa

Nel primo momento la possibilità di ottenere il contributo dello Stato fu ristretta ai soggetti

che, alla data del sisma, erano proprietari degli immobili colpiti o titolari di diritti reali parziali sugli stessi.

Ai soggetti predetti in base a disposizioni legislative successive alla legge n. 219/81, sono state aggiunte le seguenti nuove categorie di beneficiari:

- in genere, tutti i possessori (non violenti nè clandestini) di immobili alla data del sisma (art. 1 sexies D.L. n. 333/1981);
- vari soggetti diversi dal proprietario ancorchè congiunti del medesimo (art. 7 co. 1 D.L. n. 19/84) quali il discendente in linea retta del proprietario, che occupava l'immobile o l'erede di proprietario, deceduto a causa del terremoto;
- gli imprenditori, non operai operanti nel settore agricolo, come gli affittuari, i coltivatori diretti, i mezzadri, i coloni, gli assegnatari ecc. (art. 5 co. 2 D.L. 474/1987);
- gli emigrati all'estero, ancorchè non occupassero alla data del sisma stabilmente e abitualmente l'immobile danneggiato con titolo al rimborso delle, maggiori spese per l'adeguamento abitati-

vo (art. 5 co. 1 D.L. 474/1987).

c) Maggiorazioni del contributo di base e loro cumu-
labilità

In relazione alle esigenze poste dalla ripresa della vita sociale accanto alle necessità della emergenza, il legislatore ha provveduto ad integrare i contributi di base previsti.

Con leggi successive alla n. 219/81 sono state previste, infatti, notevoli maggiorazioni dei contributi predetti e ne è stata consentita la loro cumulabilità.

Tra questi si indicano:

- maggiorazione del 15% per la ricostruzione o la riparazione delle unità abitative site nelle aree con grado di sismicità da S= 9 a S= 12 (art. 6 bis, co. 7 D.L. 19/1984 - conv. L. n. 80/1984);
- maggiorazione del 15% per gli interventi su edifici inclusi nei piani di recupero, ai sensi della L. 457/1978;
- maggiorazione del 10% per le unità aventi superfici residenziali fino a 46 mq. (art. 6 D.L.

19/1984 - L. 80/1984);

- maggiorazione del 10% per l'installazione degli impianti di riscaldamento e di produzione di acqua calda alimentati da fonti energetiche non tradizionali (idem).

Sono state inoltre, ammesse a contributo:

- spese necessarie alla realizzazione di superfici non residenziali (a servizio dell'alloggio terromotato) nel limite del 40% della superficie di questo (art. 2 - co. D.L. 19/1984);
- spese necessarie alla realizzazione di autorimessa o posto macchina, nel limite di 18 mq. (idem);
- del 10% nel caso di demolizione, anche parziale (art. 3 - co. 11 D.L. 474/1987 - L. 12/1988);
- del 15% per le unità abitative da 46 70 mq. (art. 6 del D.L. 19/1984).

- d) Particolare disciplina degli interventi su immobili privati vincolati ai sensi della legge 1089/1939

Inizialmente il contributo previsto per la riparazione degli immobili privati di interesse storico o artistico (vincolati ai sensi della legge n. 1080/1939) non differiva da quello stabilito per immobili privati, che risultavano, quindi, penalizzati rispetto alle provvidenze destinate agli immobili pubblici ed a quelli di culto.

Con successive disposizioni è stata concretata una disciplina così articolata:

- un contributo nella misura stabilita per la ricostruzione (art. 2 co. 2 D.L. 19/1984) con maggiorazione del 70% (art. 3, 1° co. D.L. 474/1987) e comunque elevata fino alla totale copertura delle spese per interventi strutturali (art. 13.co. D.L. 474/1987 - L. 12/1988);
- riferibilità del normale contributo pluriennale (dell'8% sul pagamento degli interessi relativi a mutui contratti) all'intera residua somma necessaria (e non al 50%) quale che sia l'entità della superficie e non, quindi, entro il limite di 200 mq. (idem);
- possibilità dell'acquisizione, da parte dei Comuni, degli immobili di interesse storico, anche se

- non ancora vincolati alla data del sisma, ma in presenza del solo avvio della procedura di apposizione del detto vincolo (art. 3, co. 3° D.L. 474/1987);
- equiparabilità, in ordine al contributo, ai beni vincolati ex lege n. 1089/1939, di quelli "comunque di rilevante interesse pubblico" (art. 3 bis D.L. 333/1981);
 - ammissibilità del contributo per l'intera spesa necessaria anche alla ricostruzione dei cennati beni vincolati, purchè effettuata fuori sito, ma nell'ambito dello stesso Comune, comprensiva degli adeguamenti funzionali e degli spazi destinati a parcheggi e al verde attrezzato (art. 3 co. D.L. 474/1987).

e) Innovazioni nella determinazione dei contributi

La determinazione dei contributi per la ricostruzione, ai sensi della legge n. 219/81, ha ancorato il limite massimo del costo vigente per l'edilizia agevolata.

Con il D.L. 19/84 art. 2 (Legge 80/1984) il contri-

buto viene rapportato al costo unitario di intervento, fissato annualmente dal Ministro dei lavori pubblici (art. 2, co. D.L. 19/84 - 80/1984).

Anche negli interventi per le riparazioni, l'aggiornamento è stato significativo: da un parametro valutativo che all'inizio 1980 era ancorato all'importo di 90.000 Lire a metro cubo (con il limite massimo di 45 milioni) si è passati a quello pari, in via generale, al 60% del contributo massimo previsto per la ricostruzione (art. 2, co. D.L. 19.1984), con possibilità di attribuzione in tutte le fattispecie degli interventi previsti per la ricostruzione (art. 2, art. 2, co. 9 bis D.L. 19.1984 L. 80/1984). Anzi, l'indicata aliquota del 60% è suscettibile di essere elevata al 100% se la riparazione consiste in interventi di restauro e risanamento conservativo; al 170% per i beni vincolati, secondo quanto già esaminato; all'80% se le unità da riparare necessitano di opere di adeguamento antisismico, essendo localizzate in zone con indice di sismicità da $S=9$ a $S=12$ (art. 11, co. 2° D.L. 19/84 - L.80/1984).

f) Anticipazioni bancarie

Dal 1982 il legislatore, attesi anche i ritardi nell'attribuzione delle somme di cassa ai comuni, ha consentito il ricorso alle anticipazioni bancarie in attesa del trasferimento delle risorse statali.

Detto sistema è stato disposto con D.L. 1 ottobre 1982, n. 696, convertito dalla legge 29 novembre 1982, n. 883 ed ha avuto specifica disciplina in ogni suo aspetto con decreto del Ministro del Tesoro del 4 ottobre 1982.

Tale regime era stato posto in essere per accelerare il processo di ricostruzione e riparazione nel sistema dell'edilizia privata ed è stato esteso, mediante le varie leggi finanziarie, fino a tutto il 1988, anche alle attribuzioni di stanziamento riferite ad esercizi futuri.

Il meccanismo innescato ha prodotto effetti positivi unanimamente riconosciuti in quanto ha consentito l'avvio di decine di migliaia di interventi che, diversamente, avrebbero dovuto attendere l'anno di assegnazione delle risorse e la relativa erogazione da parte degli organi centrali dello Stato.

Tanto ciò è vero che l'ipotesi di soppressione prevista dal Governo con decreto-legge 30 maggio 1988



n. 173 all'art. 1 non è stata accettata dal Parlamento che, con legge di conversione 26 luglio 1988 n. 291, ha abrogato la norma di soppressione nel presupposto, ritenuto fondato anche dal Governo, di un blocco totale del processo di ricostruzione, fino alla concreta attribuzione di competenza e di cassa delle risorse allo scopo attribuite con le pregresse leggi finanziarie.

Ciò si verifica per i naturali tempi occorrenti per le realizzazioni degli interventi, che mediamente avvengono in un arco temporale di tre anni. Conseguentemente, le attribuzioni di risorse, per essere totalmente utilizzate richiedono, compresi i tempi burocratici dei controlli tempi medi superiori a tre anni.

L'accelerazione dell'intervento si è tradotta in una economia per l'erario, atteso che l'entità del contributo è influenzata annualmente dalla variazione annuale dei prezzi per l'esecuzione delle opere pubbliche o private.

Con successiva norma (art. 1, co. 3 del recente D.L. 173/1988 - L. 291/88) è stato previsto che in caso di tardiva assegnazione dei fondi che compre-



mettesse la continuità e la correntezza degli interventi, gli enti locali interessati fossero autorizzati a prelevare dalle rispettive contabilità speciali istituite presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, anche in eccedenza alle disponibilità esistenti sulle contabilità stesse.

In sostanza, nei casi in cui non era stato possibile accreditare in tempi utili ai Comuni, per la successiva erogazione agli interessati le somme occorrenti, questi hanno dovuto far ricorso ad anticipazioni bancarie, che hanno comportato un aggravio di costo sia per gli interessi passivi che non sono derivati, sia per l'ulteriore aggiornamento dei costi alla data di anticipazione, rispetto a quelli di assegnazione del contributo.

II. INTERVENTI NEL SETTORE INDUSTRIALE

I contributi per la ricostruzione e la riparazione di stabilimenti industriali colpiti dal sisma sono stati estesi (art. 2 ter D.L. 333/1981) al miglioramento e all'adeguamento funzionale degli stessi e all'acquisto del terreno in caso di necessaria delocalizzazione.



gli stessi contributi sono stati previsti:

- 1) per chi rilevi aziende industriali danneggiate o distrutte (art. 4 - co. 1 D.L. 333/81);
- 2) per chi realizzi la riconversione degli stessi stabilimenti industriali (art. 4, co. D.L. 309/86);

Il limite degli investimenti nelle aree individuate ai sensi dell'art. 32 legge n. 219/81; richiesti entro il 31.12.82, è stato aumentato da 20 a 24 miliardi (art. 9 co. 4 D.L. 57/1982).

La misura della agevolazione contributiva per detti investimenti (75%) è aggiornata sulla base dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, rilevato dall'ISTAT tra il 31 dicembre 1982 e la data di consegna dell'area (art. 3 bis, D.L. n. 309/1986).

- 3) Il limite degli investimenti nelle aree relativi a nuove iniziative in base a domande presentate entro il 30 giugno 1987 è fissato in 50 miliardi (art. 8 co. 1 D.L. n. 8/1987).
- 4) Oltre che nelle aree individuate ai sensi dell'art. 32 della legge n. 219, gli stabilimenti industriali sono incentivati anche nei comuni di-



- sastrati, nel comune di Senise e nelle Comunità Montane di cui facciano parte comuni disastriati (art. 10, c.3 D.L. n. 474/1987).
- 5) L'area industriale di Calaggio, individuata ai sensi dell'art. 32, ampliata nel restante pugliese (art. 8, co.7 D.L. n. 8/1987).
- 6) Nell'area del comprensorio industriale di Salerno ricadenti nel comune disastriato di Campagna sono incentivati gli insediamenti industriali ai sensi dell'art. 32 L. n. 219/1981 (art.8, c7 L. n. 730/1986).
- 7) Sono incentivati gli investimenti di strutture di servizio nelle aree individuate ai sensi dell'art. 32 L. n. 219, nei comuni disastriati e in quelli gravemente danneggiati confinanti con questi mediante contributi del 60% fino a 45 miliardi e del 40% per la parte eccedente (art. 8, c.3 D.L. n. 8 del 1987).
- 8) Sono posti a carico della legge n. 219/1981 gli oneri per la infrastrutturazione resa necessaria dai piani di insediamento produttivo adottati da Comuni disastriati o parzialmente danneggiati nonché i contributi per la realizzazione di investimenti fino a 50 miliardi (art. 8, c. 4 e 5 legge n. 730/1986).



III. INTERVENTI NEI SETTORI DEL TERZIARIO E DELLA COOPERAZIONE

- 1) Il contributo del 75% per la ricostruzione e la riparazione dei locali e delle attrezzature colpite dal sisma e esteso alle spese per il miglioramento e l'adeguamento funzionale delle spese e all'esproprio del terreno in caso di necessaria delocalizzazione (art. 23 c. D.L. n. 57/1984), ripartiti dal CIPE per le regioni Campania e Basilicata ai fini della concessione dei contributi (art. 1 bis D.L; n. 48/1986).

IV. GESTIONE DELLE AREE E DEGLI IMMOBILI TERROMOTATI ACQUISITI AL PATRIMONIO COMUNALE.

In base a specifica previsione legislativa i proprietari di unità abitative terremotate che avessero diritto all'adeguamento abitativo, ove non in grado di ricostruire o riparare per impossibilità obiettiva di adeguamento, hanno ceduto al Comune le aree di sedimi e gli immobili terremotati.



Questi beni sono stati assegnati dal comune ad altri soggetti proprietari di edifici distrutti o da demolire, non ricostruibili in sito, nonché a soggetti con titolo ad adeguamento abitativo non realizzabile in sito (art. 8 D.L. 19/1984).

In sostanza, tutta l'attività conseguita alla normativa che ha adeguato l'intervento dello Stato alle necessità che sono venute gradatamente a manifestarsi in modo netto e preciso, ha inevitabilmente comportato la dilatazione della spesa.

Non può sottacersi al riguardo che altre e diverse cause hanno influito sulla lievitazione della spesa. In proposito va rilevato che l'effettivo decollo degli interventi - sia per la qualificazione e la quantificazione dei danni e dell'apporto dello Stato in ordine alle singole categorie e di essi, sia per la laboriosità nell'assegnazione dei fondi occorrenti, sia per la definizione delle procedure operative - si è avuto dopo la emissione del D.L. n. 19/1984 convertito, con modificazioni, dalla legge 18.4.1984



n. 80. Immobili che avevano subito danni inizialmente piuttosto modesti, durante il tempo decorso tra gli eventi sismici (novembre 1980/febbraio 1981) a tale momento (giugno 1984) hanno subito un netto degrado: sicchè, invece della semplice riparazione, prima sufficiente, si sono resi necessari interventi di ricostruzione con appesantimento di costi veramente notevole.

In una vicenda tanto vasta e complessa - che negli ultimi 50 anni è seconda solo all'opera di ricostruzione post-bellica - la presenza di discrasie non ha inficiato la complessiva ed ardua opera di sviluppo e di ricostruzione in zone ad alto rischio sismico, oltre che già degradate nelle strutture fisiche facilmente vulnerabili da fenomeni naturali.

Per quanto, poi, riguarda i costi di intervento nel settore delle opere edili, questi vengono desunti dalle tariffe vigenti per le opere pubbliche. Sotto questo profilo non può non rilevarsi l'importanza dell'intervento del Governo - recepito dal Parlamento - diretto a stabilire la non applicazione di prezzi eccessivamente elevati posti in essere in



sede locale da organi statali e regionali che non solo non avrebbero consentito la normale prosecuzione dell'intervento di ricostruzione, ma avrebbero sicuramente determinato un aumento dei costi delle opere pubbliche.

18. Grado di attuazione dei programmi poliennali

18.1 Occorre ora esaminare quale grado di attuazione sia stata data ai programmi di intervento pluriennale da parte di comuni ricompresi tra i 60.000 e i 200.000 abitanti.

Si è operata, al riguardo, una vasta indagine su un campione significativamente esteso per individuare le generali linee di tendenza ed una più approfondita su un più limitato campione per esaminare, nel dettaglio, le vicende temporalmente significative ai fini della valutazione degli stati di avanzamento dei lavori.

Tale situazione, poi, è stata desunta dagli stati di utilizzazione dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, in quanto indicativi del procedere negli



anni di lavori previsionalmente stabiliti in un ampio arco temporale.

Restano fuori da tale indagine, perchè di più difficile individuazione, i diversi tempi tecnici precedenti a quello della domanda di mutuo, nei quali si iscrivono le fasi temporali relative alla deliberazione dell'ente locale, alla fase della progettazione dell'opera, della gara per l'appalto della stessa e agli adempimenti preliminari all'inizio dei lavori. Si tratta, invero, di tempi non agevolmente e uniformemente quantificabili. Può solo affermarsi una linea tendenziale che vede più solleciti, nell'ordine, gli enti del nord, quelli del centro e infine quelli del sud e una predilezione della trattativa diretta rispetto alle altre e più garantite forme contrattuali.

Ai fini della presente ricerca - che ha per oggetto anche la individuazione dei rapporti fra la spesa pubblica e la trasformazione del territorio e del sistema insediativo - particolare interesse riveste la dinamica degli investimenti fissi lordi, con particolare riferimento a quelli nelle abitazioni e nelle opere pubbliche, che attualmente sono di competenza quasi esclusiva degli Enti locali.



Dall'indagine è emersa, innanzitutto, la seguente situazione riguardante gli investimenti fissi lordi per singoli branche produttrici nel decennio 1973-1984. E' dato desumere, quale prima indicazione, una progressione degli investimenti fissi lordi di oltre il 400% nel decennio e, peraltro una lieve flessione (dal 20,6% al 18%) del totale degli investimenti fissi lordi in rapporto con il P.I.L.



X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

16.2

Investimenti fissi lordi per branca produttrice 1974-1983
(in miliardi di lire correnti)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Totale investimenti fissi lordi v.a.	22.831	25.776	31.396	37.203	41.203	50.927	67.016	81.149	89.560	96.268
Totale investimenti fissi lordi % su P.I.L.	20,6	20,6	20,0	19,6	18,7	18,8	19,7	20,2	19,0	18,0
Costruzioni v.a.	12.745	15.001	17.601	21.090	24.038	29.225	37.769	46.574	53.188	59.452
Costruzioni % sul P.I.L.	11,5	12,0	11,2	11,1	10,8	10,8	11,1	11,6	11,3	11,1
di cui: abitazioni v.a.	6.586	6.945	7.964	9.708	11.189	13.723	17.922	22.087	24.785	27.338
di cui: abitazioni % sul P.I.L.	5,9	5,6	5,1	5,1	5,0	5,1	5,3	5,5	5,3	5,1
di cui: fabbricati non residenziali e opere pubbliche v.a.	6.159	8.056	9.637	11.392	12.849	15.502	19.847	24.487	28.403	32.114
di cui: fabbricati non residenziali e opere pubbliche % sul P.I.L.	5,6	6,4	6,1	6,0	5,8	5,7	5,8	6,1	6,0	6,0
Macchine, attrezzature e prodotti vari v.a.	7.971	8.451	10.412	11.857	12.840	16.026	21.324	24.202	24.566	23.885
Macchine, attrezzature e prodotti vari % sul P.I.L.	7,2	6,7	6,6	6,2	5,8	5,9	6,3	6,0	5,2	4,5
Mezzi di trasporto v.a.	2.115	2.324	3.383	4.256	4.616	5.676	7.923	10.373	11.806	12.931
Mezzi di trasporto % sui P.I.L.	1,9	1,9	2,2	2,3	2,1	2,1	2,3	2,6	2,5	2,4

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

16.3

Investimenti fissi lordi per branca produttrice 1974-1983
(in miliardi di lire 1970)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Totale investimenti fissi lordi v.a.	13.451	12.745	13.044	12.998	12.985	13.742	15.033	15.130	14.343	13.586
Totale investimenti fissi lordi & su P.I.L.	18,3	18,0	17,3	17,0	16,5	16,7	17,5	17,6	16,8	16,0
Costruzioni v.a.	7.505	7.408	7.257	7.218	7.251	7.458	7.806	7.845	7.593	7.449
Costruzioni & sul P.I.L.	10,2	10,5	9,6	9,4	9,2	9,1	9,1	9,1	8,9	8,8
di cui: abitazioni v.a.	3.778	3.365	3.250	3.288	3.329	3.430	3.598	3.624	3.460	3.361
di cui: abitazioni & sul P.I.L.	5,1	4,8	4,3	4,3	4,2	4,2	4,2	4,2	4,1	4,0
di cui: fabbricati non residenziali e opere pubbliche v.a.	3.727	4.043	4.007	3.930	3.922	4.028	4.208	4.221	4.133	4.088
di cui: fabbricati non residenziali e opere pubbliche & sul P.I.L.	5,1	5,7	5,3	5,1	5,0	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8
Macchine, attrezzature e prodotti vari v.a.	4.648	4.208	4.445	4.351	4.344	4.808	5.468	5.328	4.838	4.320
Macchine, attrezzature e prodotti vari & sul P.I.L.	6,3	5,9	5,9	5,7	5,5	5,8	6,4	6,2	5,7	5,1
Mezzi di trasporto v.a.	1.298	1.129	1.342	1.429	1.390	1.476	1.759	1.957	1.912	1.817
Mezzi di trasporto & sui P.I.L.	1,8	1,6	1,8	1,9	1,8	1,8	2,0	2,3	2,2	2,1

A

Gli investimenti fissi lordi passano da 22.831 miliardi nel 1974 a 96.268 miliardi nel 1983, con un incremento in termini monetari del 321,6% che si traduce in un aumento dell'1,0% in termini reali. Nello stesso periodo gli investimenti fissi variano dal 20,6% al 18,0% del P.I.L.

IL 1980 registra il più alto incremento del decennio, sia in termini monetari che reali: alla base di questa espansione è posta l'esigenza di razionalizzare gli impianti industriali e di allargare la base produttiva.

Questo andamento positivo non si riscontra negli anni successivi: in particolare il biennio 1982-1983 accusa una nuova e generalizzata contrazione, in linea con il clima di incertezza del quadro congiunturale.

Il valore degli investimenti in costruzioni passa da 12.745 miliardi nel 1974 a 59.452 miliardi nel 1983 con un incremento in termini monetari del 366,5% ed una flessione dello 0,7% in termini reali (lire 1970), mentre la quota percentuale rispetto al P.I.L. (con riferimento ai dati in lire correnti), decresce dall'11,5% del 1974 all'11,1% del 1983. L'esame delle categorie di opere che compongono gli investimenti in costruzioni



evidenziano la maggiore flessione registrata dalle abitazioni che, dopo la crescita registrata nella parte centrale del decennio, scontano un arretramento nel settore delle nuove abitazioni e nell'attività di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione degli edifici (vedi figura 16).

La quota percentuale delle abitazioni sul P.I.L. passa dal 5,9% del 1974 al 5,1% del 1983, mentre la quota relativa a fabbricati non residenziali e opere pubbliche, passa dal 5,6% del 1974 al 6,0% del 1983.

In termini reali tali riduzioni sono più nette perchè nel decennio l'aumento dei costi di costruzione è stato superiore all'aumento del costo della vita.


Gli investimenti in macchine, attrezzature e prodotti vari passano da 7.971 miliardi nel 1974 a 23.885 miliardi nel 1983, con un incremento in termini monetari del 199,6% ed una flessione del 7,1% in termini reali; nello stesso periodo l'incidenza percentuale sul P.I.L. passa dal 7,2% al 4,5%. L'arretramento è generalizzato alle varie categorie di beni, con flessioni vistose per quanto riguarda le macchine non elettriche. Le macchine ed i sistemi di calcolo elettronico e le



macchine per ufficio connesse con lo sviluppo dell'informatica e dei servizi in genere, presentano risultati comparativamente migliori.

Per quanto riguarda il gruppo dei mezzi di trasporto, i cui investimenti passano da 2.115 miliardi nel 1974 a 12.931 miliardi nel 1983, con un incremento in termini monetari del 511,4% e del 40% in termini reali, si assiste nel 1983 al cedimento della domanda di automotoveicoli (in ascesa nei cinque anni precedenti) ed al recupero degli investimenti in altri mezzi di trasporto, in particolare ferroviario (13).

(13) In Belgio l'incidenza della spesa per opere pubbliche sul Prodotto Nazionale Lordo, che era del 3,5% nel 1971, è scesa al 2,7% nel 1979. In Francia, l'incidenza della spesa pubblica per costruzioni è scesa, tra il 1972 ed il 1980, dal 10% al 6,7% del reddito pubblico complessivo. In Gran Bretagna, tra il 1971 ed il 1981, l'incidenza della spesa pubblica per costruzioni sul reddito pubblico complessivo è scesa dal 13,5% all'8,7% e quella sul Prodotto Nazionale Lordo dal 5,5% al 4,1%. Stessa tendenza in Olanda: l'incidenza della spesa pubblica per costruzioni sul Prodotto Nazionale Lordo è calata, tra il 1971 ed il 1981, dal 4,4% al 2,8%, mentre l'incidenza sul reddito pubblico è diminuita dal 15,6% del 1971 all'8,1% nel 1979. In Italia, la spesa per opere pubbliche rappresentava il 4,3% del P.I.L. nel 1960; il 3,6% nel 1965; il 3,3% nel 1970; il 2,9% nel 1975 ed il 2,6% nel 1980 e nel 1982.



19. La realizzazione dell'opera: esecuzione materiale

19.1 E' noto che la progettazione, obbligatoria per legge, è un momento veramente importante, non solo per la valutazione estimativa dell'opera, ma soprattutto perchè un investimento riesce nella misura in cui il suo progetto è in grado di presentare soluzioni tecnicamente valide. Inoltre essa consente la possibilità, una volta ultimata l'opera, di verificarne la realizzazione.

Naturalmente la progettazione presuppone dei rilievi puntuali, deve essere esente da errori di calcolo e presentare la soluzione più conveniente, sia dal lato tecnico che da quello economico.

Risulta normalmente soddisfatta da parte degli enti locali l'esigenza di predisporre fin dall'inizio il progetto generale esecutivo, in modo da consentire una rappresentazione completa dell'opera e, soprattutto, dei suoi costi.

E' noto, al riguardo, che allo scopo di evitare la proliferazione di perizie suppletive, a decorrere dal 1 gennaio 1983 gli importi approvati non possono superare



il 30% dell'importo originario per perizie di variante non dipendenti da revisione o aggiornamento prezzi.

I problemi della progettazione sono insieme organizzativi, di chiarezza di obiettivi pratici, di gestione del personale e di politica vera e propria. E, infatti, la diversa capacità progettuale è in funzione della capacità di realizzare gli investimenti, essendo evidente che se si hanno idee e capacità di tradurle in elaborati è molto più facile acquisire mezzi ed utilizzare provvidenze.

Anche in tale settore le situazioni risultano estremamente differenziate: così, il piccolo Comune risulta totalmente sprovvisto di personale tecnico; il Comune rientrante nelle fasce intermedie, pur avendone in teoria, in pratica il più delle volte non dispone di tecnici dotati di professionalità adeguate; nel Comune grande, infine, alla pleora di personale tecnico non corrisponde una produttività proporzionale.

E', questo, un problema organizzatorio. Talvolta, però, sui tecnici finiscono con il ricadere responsabilità che andrebbero ascritte ad altro livello.

Gli esempi, al riguardo, potrebbero essere molteplici: la costruzione di un acquedotto industriale che

finisce per assorbire anche l'acqua destinata al centro; l'ubicazione di un depuratore in una certa posizione a dispetto di ogni diverso parere tecnico, ecc.

19.2 Per quanto riguarda l'approvazione da parte dei consigli degli enti, si è constatato che il più sovente esso è meramente formale, in quanto è raro che si entri nel merito delle opere e dei relativi mezzi.

Anche l'elemento prezzo rappresenta una questione molto delicata: quelli risultanti dai capitolati sono in media notevolmente superiori ai prezzi ordinari praticati sul mercato. Tale elemento del sistema, naturale nei periodi di altissima inflazione, quando i progettisti notoriamente sopravvalutavano gli importi, per l'aspettativa di inflazione, ben oltre il necessario, si rivela in parte tuttora ingiustificatamente presente.

Scarsamente influenti, al riguardo, si rivelano i controlli che alcune regioni esercitano sui progetti degli enti locali: le strutture del Genio civile, infatti, risultano scarsamente incisive in ordine ad un serio controllo sull'attività dei progettisti, per cui



sarebbe auspicabile che il Ministero dei lavori pubblici, stabilisse con decreto i prezzi massimi ammissibili nel periodo, come in base alla legge n. 219 del 14 maggio 1981 è tenuto a fare annualmente per i costi di intervento nei comuni terremotati.

Sotto tale profilo non appare commandevole la tendenza delle regioni a limitare i controlli alle sole opere fruenti delle provvidenze regionali o a sopprimere del tutto (come ha fatto la regione Liguria) i comitati tecnici regionali e provinciali per le opere pubbliche, cosicchè per l'approvazione del progetto non è più richiesto alcun parere tecnico regionale.

Per quanto riguarda, invece, il sistema di accelerazione delle procedure, va sottolineata positivamente la frequente tendenza a delegare alla Giunta municipale e provinciale e al Comitato direttivo della Comunità montana la facoltà di adottare, per periodi di tempo prestabiliti e per importi predeterminati, atti deliberativi in materia di opere pubbliche, che acquisiscono immediata eseguibilità.

L'approvazione attribuisce significato giuridico agli elaborati tecnici, impegnando l'Ente alla relativa realizzazione, subordinatamente al reperimento del fi-



nanziamento.

La problematica relativa alla redazione dei progetti ed alla loro approvazione richiederebbe, ad avviso della Sezione, una più articolata e approfondita disciplina non tanto degli aspetti strettamente tecnici, ma soprattutto della parte estimativa delle opere e della loro approvazione da parte dei competenti organi amministrativi, che attualmente è scarsamente responsabilizzante degli stessi.

La stessa problematica postulerebbe un aggiornamento costante dei tecnici comunali, ad evitare il pericolo, riscontrato in non pochi comuni, del ricorso sovente ad obsolete soluzioni; postulerebbe, inoltre, la disciplina delle ipotesi in cui l'Ente possa far eseguire all'esterno i progetti. Del pari, sarebbe necessario prevedere sempre la predisposizione di seri prezzi, in modo da evitare la lievitazione artificiosa dei prezzi. Infine, i consigli comunali responsabili delle delibere, dovrebbero prendere sostanziale visione degli atti al fine di decidere consapevolmente, superando la frequente prassi attuale di consigli che non esaminano il merito dell'opera o la quantità delle risorse necessarie.



La Sezione ha, infatti, constatato che molte delle difficoltà di realizzazione e di gestione delle opere da parte degli enti locali nascono dalla cattiva progettazione, che incide negativamente non solo sui costi e sulle modalità di realizzazione, ma spesso anche sull'utilizzazione stessa dei manufatti.

19.3 L'acquisizione delle aree, o meglio il problema degli espropri, costituisce uno dei punti più dolenti della materia, in quanto l'attuale estrema confusione legislativa ha creato una situazione veramente difficile.

E' noto che la situazione di grande incertezza è nata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 1980, che, chiamata a risolvere il nodo creato dalla legge "Bucalossi" n. 10 del 1977, ritenne non ammissibile, in presenza di un vastissimo contenzioso, la determinazione della indennità di espropriazione così come prevista dalla legge (che, fra l'altro, fissava, per terreni espropriandi, la valutazione dell'indennizzo in relazione al mero valore agricolo prefissato in 720 aree tariffarie). E' noto, altresì, che la successiva



legge "tampone", più volte prorogata, sostanzialmente finiva con il prorogare il vigore delle norme dichiarate incostituzionali.

Una successiva sentenza (n. 223 del 1983) della Corte Costituzionale fra l'altro suggeriva il criterio che il giusto indennizzo non debba essere necessariamente pari al prezzo che il bene avrebbe sul libero mercato, ma che è sufficiente un ristoro serio e tale da non ledere il principio di uguaglianza tra i cittadini, essendo giusto che anche le scelte urbanistiche siano indifferenti a tutti i cittadini, proprietari dei terreni compresi.

In conseguenza di tutto ciò, moltissime amministrazioni non hanno avvertito l'esatta dimensione del debito che si andava accumulando per effetto degli espropri, perchè nel momento in cui agli enti locali venivano garantite più risorse per gli investimenti, aumentavano le occupazioni, anche di ampio respiro, che sarebbero costate molto, una volta risolta la situazione, non solo per l'aumento del valore del terreno, ma anche per gli interessi.

Una successiva sentenza della Corte di Cassazione dell'8 luglio 1985, ha poi stabilito, per le aree edi-



ficabili e per le altre aree destinate ad opere pubbliche, che sono ancora validi i criteri fissati dalla legge fondamentale n. 2359 del 1865, per cui l'indennizzo deve essere pari al giusto prezzo di mercato, confermando il principio generale per cui chi acquisisce d'imperio un terreno deve pagare il giusto prezzo. Ma tale ultima puntualizzazione ha finito con il riverberarsi pesantemente sul bilancio dei Comuni, aggravando la posizione debitoria di molti.

Risulta, altresì, che molti comuni siano addivenuti alle cessioni bonarie dell'immobile con il privato a seguito di difficili trattative, in casi estremi minacciando di voler procedere all'occupazione ed all'esproprio di un immobile molto più grande, con il risultato di spendere cifre maggiori rispetto a quelle previste dalla legge n. 10/1977, ma risparmiando sulle cifre indennitarie attuali e ottenendo certezza sui costi e sul futuro dell'opera.

Si è verificato, in tal modo, che il numero delle espropriazioni è sensibilmente diminuito, per cui attualmente il mezzo più diffuso di acquisizione dell'area da parte dell'Ente è la trattativa bonaria.



19.4 E' noto, altresì, che il legislatore ha circondato di molte garanzie le procedure di affidamento dell'appalto, ponendo come regola generale il pubblico incanto, ma prevedendo anche, quando siano presenti "la convenienza, la necessità, le circostanze eccezionali", la possibilità di esperire la trattativa privata senza limiti di valore.

Non essendo puntualizzata "la convenienza, la necessità, le circostanze eccezionali", si è finito con il far coincidere con l'apprezzamento dei comuni (e degli organi di controllo) lo stabilire quando le dette circostanze ricorrano, con le possibili deviazioni che possono derivarne. Peraltro, la disciplina legislativa in materia è in continua evoluzione anche grazie alla progressiva incidenza delle statuizioni della Comunità europea.

19.5 Per effetto dell'intervento della pronuncia della Corte costituzionale n. 223/83 i criteri di determinazione dell'indennità di occupazione disciplinati dall'art. 20, trovano all'attualità applicazione solo per le aree agricole.



Per le aree aventi potenzialità edificatoria, ferma restando la competenza della Commissione provinciale per la determinazione, dovrà farsi riferimento alla legge generale (legge n. 2359/1965) e in particolare all'art. 72 della stessa che disciplina le procedure di determinazione, di offerta e di opposizione all'indennità di occupazione stessa, ma non indica i criteri in base a cui va effettuato il calcolo. Sul punto, per indicazione giurisprudenziale costante, considerata la natura della limitazione imposta con l'occupazione al diritto del proprietario, nel calcolo dell'indennità si deve tener conto del danno subito per effetto del mancato godimento e della diminuzione di valore del bene.

(14)

(14) Occorre peraltro rilevare che la sez. IV Consiglio di Stato con sentenza 13 aprile 1987, n. 223, ha ritenuto legittima "l'occupazione d'urgenza di un'area che non sia preceduta dalla determinazione della relativa indennità, poiché tale determinazione non costituisce una condizione di legittimità dell'occupazione stessa (Riv. Giur. Ed., 1987, pag. 462).



L'impegno quotidiano rivolto a restituire organicità ad una materia interessata da così profondi mutamenti, non ha comunque né eliminato né attenuato la necessità e l'urgenza dell'atteso intervento legislativo.

Dall'esito di giudizi pendenti dinanzi alla magistratura ordinaria si manifesta una generale tendenza ad accogliere le pretese formulate dai privati in misura notevolmente elevata.

E' importante rilevare sul punto che, proprio in relazione ai rilevanti oneri che sarebbero derivati agli enti locali per effetto della maggiore indennità normalmente riconosciuta ai titolari di beni oggetto di espropriazione, lo Stato, con legge 27 ottobre 1988, n. 458, ha disciplinato il suo concorso ai pregressi maggiori oneri. Pertanto, la Cassa DD.PP. è autorizzata a concedere ai comuni mutui il cui onere di ammortamento è assunto a carico del bilancio dello Stato, per un importo complessivo di 900 md. per ciascuno degli anni 1988-1989, per le maggiori spese di esproprio maturate alla data del 31 dicembre 1987, per l'acquisizione di aree destinate ad interventi di pubblica utilità.

I benefici previsti, secondo quanto prescrive la circolare n. 1166 del gennaio 1989 (G.U. n. 15 del



19.01.1989) devono essere ripartiti proporzionalmente fra i comuni richiedenti in relazione alla disponibilità delle risorse.

Peraltro, il D.L. 30 dicembre 1988, n. 545 (disposizioni in materia di finanza pubblica) con l'art. 4 - udicesimo comma ha ricavato l'assunzione dell'onere delle rate di ammortamento direttamente a carico del bilancio dello Stato al solo finanziamento dei maggiori oneri della indennità di esproprio dovuti in base a sentenza fissata in giudizio.

Ne è derivato che per le altre spese, i relativi mutui saranno concessi con l'onere di ammortamento a carico del bilancio dell'ente, con l'ulteriore specifica contribuzione dello Stato, che si ritiene del 7%, a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti (circ. n. 1166 della Cassa DD.PP., sub 1.1).

20. Vicende inerenti gli appalti

In ordine poi alle vicende inerenti ai singoli appalti previsti nei programmi pluriennali, in base all'indagine svolta dalla Sezione, possono farsi le se-



guenti considerazioni:

20.1 Normalmente l'opera da realizzare necessita del finanziamento ottenibile mediante la concessione di mutuo, il più sovente (v. art. 4 D.L. 585/1988) da parte della Cassa Depositi e Prestiti. Astrattamente è però possibile che il finanziamento avvenga con mezzi propri o con contributi in conto capitale ricevuti da altri soggetti pubblici o privati.

Le spese che i Comuni e le Province sostengono per gli investimenti sono quelle finalizzate alla realizzazione ed acquisto di opere, impianti e beni non destinati al consumo corrente, che costituiscono, quindi, dotazioni permanenti delle comunità locali.

Le spese per gli investimenti assicurano le infrastrutture necessarie per l'esercizio delle funzioni istituzionali del Comune e della Provincia, per l'effettuazione dei servizi pubblici, per promuovere e consolidare lo sviluppo sociale ed economico della popolazione.

Comprendono la realizzazione, l'acquisto e la manutenzione straordinaria di opere di urbanizzazione



primaria e secondaria, di terreni, fabbricati, alloggi, edifici scolastici, acquedotti, fognature, depuratori, strade, opere per lo smaltimento dei rifiuti, illuminazione pubblica, impianti sportivi, asili nido, zone destinate a verde pubblico, parchi e giardini, edilizia giudiziaria e carceraria, mercati, mattatoi, reti di distribuzione del gas, ecc. nonchè l'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature tecniche e scientifiche di primo impianto e di rinnovamento, escluse quelle di consumo corrente.

Sono possibili anche i trasferimenti di capitali ad altri soggetti, le partecipazioni azionarie e i conferimenti alle aziende speciali provincializzate o municipalizzate (circ. Ministero Interno n. 11/78 del 2.10.1978).

Si è innanzi accennato che il ricorso al credito è la forma normale di approvvigionamento dei mezzi finanziari per l'effettuazione degli investimenti soprattutto immobiliari.

Essa è costituita dall'assunzione di mutui a medio e lungo termine prioritariamente con la Cassa Depositi e Prestiti, o con il sistema creditizio, in base a specifiche disposizioni legislative che regolano limiti e

formalità.

La Sezione ha avuto modo di riscontrare il sostanziale rispetto della regola (che è di buona amministrazione) consistente nel commisurare il periodo di ammortamento del mutuo con la prevedibile durata dei benefici dell'investimento. In tal modo la ripartizione pluriennale dell'onere commisurato alla fruizione del bene ha consentito all'Ente di disporre un maggior volume di investimento con conseguente miglior benessere dei cittadini.

20.2 Il ricorso al credito non è libero: infatti, l'art. 1 del D.L. n. 946/1977 convertito dalla legge 43/1977, ha fatto divieto ai Comuni, alle Province ed alle Aziende speciali di trasporto di ricorrere a qualsiasi forma di indebitamento, escluse le anticipazioni di Tesoreria ed i mutui per spese d'investimento, con i relativi prefinanziamenti di mutui (15).

(15) A tale divieto fa eccezione l'assunzione di mutui per la copertura delle perdite delle aziende speciali appartenenti alle categorie individuate dall'ultimo comma dell'art. 10 della legge 21 dicembre 1978, n. 843 (centrali del latte ed acquedotti), per le quali la deroga è prevista dal quarto comma dell'art. 9 del D.L. 359/87 convertito dalla legge 440/87.



Secondo quanto stabilito dall'art. 9 del citato D.L. n. 359/87 convertito dalla legge n. 440/1987, i Comuni, le Province ed i loro Consorzi non possono stipulare contratti di mutuo con Istituti diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti se non dopo che la Cassa stessa abbia manifestata la propria indisponibilità alla concessione del mutuo (v. anche art. 4 D.L. 585/1988).

La disciplina per l'assunzione dei mutui da parte degli Enti locali discende da specifiche disposizioni di legge.

Nessun mutuo può essere contratto se l'importo degli interessi di ciascuna rata di esso, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti (al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi), supera il 25% delle entrate dell'Ente, relative ai primi tre titoli del bilancio di previsione dell'esercizio nel quale viene deliberata l'assunzione del mutuo (art. 1, D.L. n. 946/1977).

L'art. 190 del T.U. n. 148/1915, richiamato in vi-




gore dalla legge n. 530/1947, stabilisce che i Comuni non possono contrarre mutui se non siano deliberati dal Consiglio comunale con il voto favorevole della maggioranza dei Consiglieri in carica al momento della votazione, sempre che tale maggioranza non risulti mai inferiore al terzo dei Consiglieri assegnati al Comune.

Gli amministratori dei Comuni e delle Province rispondono in solido ed in proprio dei danni arrecati all'Ente quando ordinano spese finanziate con mutui, prima che gli Organi competenti degli Istituti mutuanti ne abbiano deliberato la concessione. (16)

Gli Enti locali, entro limiti inderogabili, possono rilasciare a garanzia di mutui, debiti e altri im-

(16) Tale responsabilità si estende al Segretario e al Ragioniere a meno che essi dimostrino che il loro concorso nei provvedimenti suddetti fu dato in seguito ad ordine scritto del Capo dell'Amministrazione.




pegni, delegazioni di pagamento a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli di bilancio.

L'art. 19 della legge n. 1/1978 dispone che le rate dei mutui, concessi per l'esecuzione di opere pubbliche o di opere finanziate dallo Stato o da Enti pubblici, sono erogate sulla base di stati di avanzamento vistati dal Capo dell'Ufficio tecnico o, se questi manchi, dal Direttore dei lavori.

Non può essere autorizzata la contrazione di nuovi mutui se non è stato approvato il conto consuntivo dell'esercizio di due anni precedenti quello in cui i nuovi mutui sono deliberati (art. 19, D.P.R. n. 421/1979).

(17)

(17) Gli Enti locali, i loro Consorzi e le loro Aziende dispongono di una pluralità di fonti di provvista cui attingere per il finanziamento dei loro programmi d'investimento. Esse possono essere così raggruppate: a) la Cassa Depositi e Prestiti; b) gli Istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro e l'Istituto per il Credito Sportivo; c) il sistema bancario; d) alcuni Istituti assicurativi e previdenziali (INA, INAIL ecc.); e) Società parabancharie (leasing); f) Istituzioni comunitarie (B.E.I.).



Risulta alla Sezione che negli ultimi anni molti Enti hanno fatto ricorso al "leasing" per ottenere il godimento di alcuni particolari immobili pubblici (scuole, uffici, rimesse, officine), in analogia a quanto avviene nel settore privato.

Peraltro, accanto ad alcuni indiscutibili vantaggi del leasing, deve essere considerato l'elevato costo, sempre superiore ai tassi dei mutui ordinari e la mancanza di qualsiasi concorso statale, essendo il canone di leasing, una spesa corrente e non di investimento.

Viceversa la B.E.I. (Banca Europea per gli Investimenti) ha rappresentato una valida alternativa, a seconda delle condizioni dei mercati per gli investimenti che abbiano comunque un "interesse comunitario".

I mutui non hanno superato il 50% della spesa totale dell'investimento, e per gli Enti locali del Mezzogiorno, il rischio di cambio (le operazioni vengono effettuate in valuta) è stato assunto dal Ministero del Tesoro.



21. Considerazioni sui singoli appalti

L'esame dei singoli interventi effettuati dagli Enti locali e concretantisi in appalti di opera pubblica si presta alle seguenti considerazioni:

a) la concessione del mutuo da parte della Cassa Depositi e Prestiti è normalmente sollecitata e consta di quattro momenti distinti.

Il procedimento è attivato dalla domanda dell'ente pubblico, cui segue l'adesione della Cassa in tempi che normalmente non eccedono i 20-30 giorni.

Quindi segue l'invio dei necessari atti del Comune per la concessione del mutuo. Tale fase può essere immediatamente consecutiva al rilascio dell'adesione della Cassa, ovvero può seguire di qualche mese e, ovviamente, ove gli elementi inviati dal Comune siano incompleti, può esservi un maggiore scarto temporale per la concessione del mutuo. Questo poi, ove siano presenti i necessari atti, ha luogo nei successivi 20-40 giorni, in relazione alla data di riunione del Consiglio di amministrazione della Cassa, che ha cadenza mensile;



- b) le successive somministrazioni di risorse avvengono fino alla copertura dei 19/20 dell'importo contrattuale, mentre gli acconti per revisione prezzi da corrispondere all'impresa appaltatrice sono erogati fino all'85% dell'importo revisionale sulla base della domanda e del certificato di spesa, e non è accordato, ovviamente, sull'importo che è stato oggetto di anticipazioni e sul primo anno dei lavori;
- c) l'andamento degli appalti oggetto di previsione di piano pluriennale, una volta iniziati, mostra, come è evidente, andamenti del tutto eterogenei. Al riguardo, la Sezione ha preso in esame numerosi lavori oggetto di appalto la cui domanda di concessione di mutuo è stata effettuata nel 1984.

Orbene, considerati i tempi tecnici per la concessione dei mutui, si sono avuti comportamenti disomogenei da parte degli enti, meglio evidenziati nella pagine che seguono. A titolo esemplificativo, possono citarsi le seguenti opere, suddivise per tipologia. Va rilevato che sono state selezionate opere pubbliche il cui finanziamento è avvenuto nell'anno 1984, al fine di consentire un minimo di esame comparativo.



FOGNATURE URBANE

- 1) Il comune di Asti contrasse un mutuo di circa 640 ml., avendone la concessione nel marzo '84.

Furono ultimati lavori:

al dicembre 1984 per circa 304 ml.;

"	"	1985	"	"	88 ml.;
"	"	1986	"	"	114 ml.;
"	"	1987	"	"	47 ml.;
"	"	1988	"	"	16 ml.

(con un residuo pari a 71 ml.)

- 2) il comune di Imola contrasse un mutuo di 200 ml. con la Cassa, avendone la concessione nell'ottobre 1984.

Furono conclusi lavori:

al dicembre 1985 per circa 116 ml.;

"	"	1986	"	"	31 ml.;
"	"	1987	"	"	2 ml.;
"	"	1988	"	"	45 ml.;

(conclusi)

- 3) il comune di Lucca contrasse un mutuo di 800 ml. con la Cassa, ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Furono conclusi lavori:

al dicembre 1985 per circa 324 ml.;

" " 1986 " " 433 ml.

Non risulta prosecuzione di lavori negli anni successivi, per cui residuano lavori per un importo pari a 43 ml.;

- 4) lo stesso comune di Lucca contrasse un mutuo di 360 ml. con la Cassa, ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Furono ultimati lavori:

al dicembre 1985 per circa 99 ml.;

" " 1986 " " 50 ml.;

" " 1987 " " 170 ml.;

" " 1988 " " 10 ml.;

per cui residuano lavori per 20,5 ml.;

- 5) il comune di Pisa contrasse mutuo di 1.800 ml. con la Cassa, ricevendone la concessione nel novembre 1984. Al dicembre 1985 furono ultimati lavori per circa 408 ml.; nei successivi due anni non risulta prosecuzione di lavori; al dicembre 1988 furono ultimati lavori per circa 102 ml. per cui residuano lavori per 1.289 ml.;
- 6) il comune di Cosenza contrasse un mutuo per 100

ml. con la Cassa, ricevendone la concessione nel novembre 1984.

Furono conclusi lavori:

al dicembre 1985 per circa 61 ml.;

" " 1986 " " 38 ml.;

con un residuo di sole 486.072 lire;

- 7) lo stesso comune di Cosenza contrasse un mutuo per 197,8 ml. con la Cassa, ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Furono conclusi lavori:

al dicembre 1985 per circa 174 ml.;

" " 1986 " " 18 ml.;

" " 1987 " " 7 ml.

(senza alcun residuo)

STRADE E SISTEMAZIONI STRADALI

- 1) il comune di Asti contrasse mutuo con la Cassa DD.PP. di lire 532,5 ml., ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Furono ultimati lavori:

al 31 dicembre 1985 per circa 112 ml.;

" " " 1986 " " 294 ml.;

" " " 1987 " " 23 ml.;

- 2) il comune di Faenza contrasse mutuo con la Cassa per 245 ml., ricevendone la concessione nel giugno 1984.

Furono ultimati lavori:

al 31 dicembre 1985 per circa 138 ml.;

" " " 1986 " " 57 ml.;

" " " 1987 " " 40 ml.;

" " " 1988 " " 9,7 ml.;

(senza alcun residuo)

- 3) il comune di Imola contrasse mutuo con la Cassa per 1.000 ml., ricevendone la concessione nel novembre 1984.

Furono ultimati lavori:

al dicembre 1985 per circa 132 ml.;

" " 1986 " " 197 ml.;

" " 1987 " " 320 ml.;

" " 1988 " " 13 ml.;

(con un residuo di 328 ml.)

- 4) lo stesso comune di Imola contrasse mutuo con la Cassa per 200 ml., ricevendone la concessione nel novembre 1984.

Furono conclusi lavori:

al dicembre 1985 per circa 33 ml.;

al dicembre 1986 per circa 30 ml.;

" " 1987 " " 137 ml.;

(senza alcun residuo)

- 5) il comune di Pisa contrasse con la Cassa un mutuo per 1.100 ml., ricevendone la concessione nel Settembre 1984.

Furono ultimati lavori:

al dicembre 1985 per circa 254 ml.;

" " 1986 " " 824 ml.;

(con un residuo di 21 ml.)

- 6) il comune di Livorno contrasse con la Cassa un mutuo per 607 ml., ricevendone la concessione nel giugno 1984.

Nei primi due anni non risultano avanzamenti di lavoro.

Furono ultimati lavori:

al dicembre 1986 per circa 402 ml.;

" " 1987 " " 100 ml.;

(non risulta ultimato il lavoro, per cui residuano lire 3,5 ml.)

- 7) lo stesso comune di Livorno contrasse con la Cassa un mutuo per 470 ml., ricevendone la concessione nel marzo 1984.

Non risultano iniziati lavori fino al 1986.

Furono ultimati lavori:

al dicembre 1986 per circa 150 ml.;

" " 1987 " " 290 ml.;

(residuano lavori per circa 27 ml.)

- 8) il comune di Pisa contrasse con la Cassa un mutuo di 591 ml., ricevendone la concessione nel marzo 1984.

Furono conclusi lavori:

al dicembre 1984 per 467 ml.;

" " 1985 " 108 ml.;

(residuano lavori per 15,5 ml.)

- 9) il comune di Lucca contrasse con la Cassa un mutuo per 422 ml., ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Al dicembre 1985 furono ultimati lavori per circa 261 ml. ma gli stessi non risultano proseguiti, con un conseguente residuo di 161 ml.;

- 10) il comune di Benevento contrasse con la Cassa un mutuo per 250 ml., ricevendone la concessione nel settembre 1984.

I lavori risultano iniziati e sospesi nel 1986 per soli 36,6 ml., con un residuo di 213,3 ml.;

11) il comune di Cosenza contrasse con la Cassa un mutuo per 699 ml., ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

I lavori risultano iniziati e sospesi per 118 ml. nel 1986, con un residuo pari a 581 ml.;

12) lo stesso comune di Cosenza contrasse mutuo con la Cassa per 200 ml., ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Risultano ultimati lavori:

al dicembre 1985 per 67 ml.;

" " 1986 " 93 ml.;

" " 1987 " 33 ml.;

(residuano lavori per 7,15 ml.)

OPERE IGIENICHE E IMPIANTI DI DEPURAZIONE

1) il comune di Asti contrasse mutuo con la Cassa per 135 ml., ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Al dicembre 1986 risultavano lavori per 109 ml. e al dicembre 1988 per 6,5 ml., con un residuo di 19 ml.;

2) il comune di Faenza contrasse mutuo con la Cassa

per 350 ml., ricevendone l'assegnazione nel giugno 1984.

Risultano ultimati lavori:

al dicembre 1986 per 209 ml.;

" " 1987 " 132 ml.;

al dicembre 1988 per 2 ml.;

(con un residuo di 7,2 ml.)

- 3) il comune di Livorno contrasse mutuo con la Cassa per 290 ml. ricevendone la concessione nell'ottobre 1984.

Al dicembre 1985 risultano iniziati e completati i lavori;

- 4) il comune di Matera contrasse mutuo con la Cassa per 4 miliardi ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Risultano effettuati lavori:

al dicembre 1985 per 511 ml.;

" " 1986 per 980 ml.;

" " 1987 per 823 ml.;

" " 1988 per 474 ml.;

al gennaio 1984 per 117 ml.;

(con un residuo di 1.093 ml.)

EDILIZIA SCOLASTICA

- 1) Il comune di Asti contrasse mutuo con la Cassa DD.PP. per 177 ml., ricevendone la concessione nel dicembre 1984.

Risultavano effettuati lavori:

al dicembre 1985 per 55 ml.;

" " 1986 " 31 ml.;

" " 1987 " 45 ml.;

" " 1988 " 8,5 ml.;

(con un residuo pari a 36,5 ml.)

- 2) il comune di Faenza contrasse mutuo con la Cassa per 245 ml., ricevendone la concessione nel settembre 1984.

Risultavano effettuati lavori:

al dicembre 1984 per 20 ml.;

" " 1985 " 17 ml.;

" " 1986 " 50 ml.;

(non risultano più stati di avanzamento lavori, per cui residuano 30 ml.)

- 3) lo stesso comune di Faenza contrasse mutui con la Cassa per 40 ml., ricevendone la concessione nell'aprile 1984.

I lavori risultano ultimati nel 1985 (residuano

lire 618.000);

- 4) il comune di Imola contrasse mutuo con la Cassa DD.PP. per 109 ml., concessi nel luglio 1984.

Erano stati conclusi lavori:

al dicembre 1985 per 33 ml.;

al dicembre 1986 per 58 ml.;

" " 1987 per 13 ml.;

(nessun residuo)

- 5) il comune di Lucca contrasse mutuo con la Cassa DD.PP. per 444 ml.; concessi nel luglio 1984.

I lavori risultano iniziati solo nel 1987.

Risultano ultimati lavori:

al dicembre 1987 per 379 ml.;

" " 1988 per 38,5 ml.;

(residuano 12,3 ml.)

- 6) il comune di Livorno contrasse con la Cassa un mutuo per 410 ml., concessi nel marzo 1984.

Risultano conclusi lavori:

al dicembre 1984 per 291 ml.;

" " 1985 " 74 ml.;

" " 1986 " 2 ml.;

" " 1988 " 32 ml.

I lavori risultano sospesi nel 1986/87 e residua-

no per 10,4 ml.;

- 7) il comune di Benevento contrasse mutuo con la Cassa DD.PP. per 1 miliardo, concesso nel settembre 1984.

Risultano conclusi lavori:

al dicembre 1984 per 182 ml.;

" " 1985 " 403 ml.;

" " 1986 " 315 ml.;

(nessun residuo)

- 8) il comune di Matera contrasse mutuo per 450 ml. con la Cassa DD.PP., concessi nell'aprile 1984.

Risultano conclusi lavori:

al dicembre 1984 per 66 ml.;

" " 1985 " 214 ml.;

" " 1986 " 0 ml.;

" " 1987 " 121 ml.;

" " 1988 " 36 ml.;

(residuano 2,1 ml.)

22. Contenuto della relazione programmatica e realizzazioni pratiche

Dall'indagine svolta è emerso che, in carenza di

schemi paradigmatici, e quindi solo sulla base delle istruzioni ministeriali e delle esperienze di questi anni, il contenuto della relazione programmatica si articola, negli enti più avvertiti, in tre parti:

- 1) la prima di carattere descrittivo, tendente a rappresentare esattamente la concentrazione e la dispersione della popolazione sul territorio, in relazione alla struttura degli stock abitativi ed alla natura ed ubicazione delle attività produttive.

Sono quindi forniti i dati sull'offerta istituzionale complessiva (cioè sulla dotazione di infrastrutture e di servizi offerti alla comunità dal complesso delle amministrazioni pubbliche), sul grado di utilizzo da parte degli utenti e sui programmi di sviluppo attualmente in corso.

Da ultimo si dà contezza degli indicatori dell'andamento economico aggregato dei principali settori e delle dinamiche del mercato del lavoro e dell'occupazione, ai fini della appropriata ed efficace definizione delle urgenze;

- 2) la seconda parte definisce gli obiettivi dell'amministrazione sia a breve che a medio termine.

Una volta assunti tutti i dati informativi neces-



sari per l'elaborazione dei piani di intervento, vengono specificati i singoli interventi, che sono configurabili con l'indicazione di quelli più urgenti in relazione alle carenze dei servizi pubblici, delle infrastrutture, del territorio.

Peraltro, oltre alla scarsa disponibilità alla programmazione in termini di concretezza e di previsione di risultati controllabili, è rilevabile la tendenza a far coincidere l'investimento con l'utilizzazione di un determinato finanziamento.

Il finanziamento, poi, si individua in relazione ad un preciso progetto che è normalmente tecnico-ingegneristico, per cui la realizzazione dell'investimento diviene la realizzazione dell'appalto.

In questa parte sono tradotti i programmi in progetti definiti ed individuate le forme di finanziamento, le temporalizzazioni degli interventi e le modalità operative di ciascuno, anche in relazione alle spese correnti che saranno indotte dalle nuove opere;

- 3) la terza parte, riguarda gli aspetti propriamente finanziari del bilancio. Essa non è altro che un semplice compendio delle parti salienti delle va-

rie quantificazioni contabili, e tuttavia costituisce la sede opportuna di controllo dell'attuazione dei piani precedenti in relazione alle spese correnti ed alla capacità di indebitamento (feedback).

Vale la pena di sottolineare come alcuni Enti abbiano correttamente e perspicuamente interpretato il precetto legislativo di cui all'art. 1 del D.L. 28 febbraio 1983, n. 55 (L. n. 131 del 26 giugno 1983) (18) in cui è riconosciuta l'esigenza della programmazione e del coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, e, anzi, nella pratica, lo abbiano persino anticipato.

E' il caso, ad es., del Comune di Carpi le cui relazioni previsionali e programmatiche appaiono commendevoli sotto il profilo della lucida individuazione dei problemi per un armonico e articolato sviluppo della comunità locale (19).

(18) "Le Province e i Comuni sono tenuti ad allegare al bilancio di previsione una relazione previsionale e programmatica per il periodo considerato dal bilancio pluriennale della Regione. La relazione previsionale e programmatica è comunicata alla Regione che può formulare proprie osservazioni in relazione agli obiettivi programmatici di sviluppo risultanti dal programma regionale".

(19) Una sorta di "patto per lo sviluppo" tra istituzioni, privati, forze politiche e sociali per trasformare il tessuto economico-sociale.

Esiste, invero, un chiaro e articolato "progetto economia", in cui è previsto, tra l'altro, un "centro di terziario avanzato", in grado di consentire l'inse-diamento e lo sviluppo di servizi avanzati per le im-prese e d'offrire strutture e strumenti diretti alla promozione dei prodotti. Esiste, altresì, un "progetto ambiente" volto, tra l'altro, al settore tutela e di-sinquinamento delle acque (20), allo smaltimento e re-cupero dei rifiuti solidi urbani, al risparmio energe-tico. Sono previsti servizi diretti al miglioramento della qualità della vita, attraverso la "qualificazione della città costruita", il "recupero del patrimonio e-dilizio del centro storico (21), la viabilità (22), la mobilità a livello territoriale tra il Comune e gli al-tri centri, la riqualificazione urbana di aree e zone della città, la creazione di centri sociali autogestiti per sovvenire

(20) Il primo lotto del depuratore per 100.000 abitanti è stato realizzato in due anni, e in pari tempo sono stati realizzati gli interventi relativi alle fognature di S. Marino, Migliarina e Santa Croce.

(21) Per favorire il quale è stata attivata una conven-zione tra la Cassa di risparmio e il Comune per favori-re l'accesso a mutui agevolati.

(22) Attraverso la sistemazione di alcuni incroci, nuo-vi interventi viari, la realizzazione di sottoattraver-samenti ferroviari e di due grandi sovrappassi.

alle necessità degli anziani (23), degli handicappati, la creazione di attività per i giovani e i tossicodipendenti e, infine, attraverso una più intensa e aggregante partecipazione dei cittadini alle istituzioni.

E' anche da sottolineare, sul piano della chiarezza delle indicazioni, il bilancio pluriennale (e la relativa relazione previsionale e programmatica) del Comune di Arezzo che individua, tra gli altri interventi, la revisione del piano regolatore generale, un piano di pronto intervento per il traffico e l'adeguamento del piano per il commercio, oltre che il piano di investimenti produttivi, la costruzione di un nuovo ospedale, ed il vasto programma di ristrutturazione e risanamento edilizio e ambientale del centro storico e di infrastrutture.

Anche il Comune di Cervia è da segnalare per la perspicuità delle indicazioni di interventi contenute nei programmi tra i quali spiccano quello per la riqualificazione turistica del territorio (ai fini della ri-

(23) Per i quali sono stati predisposti 100 orti e varie decine di alloggi, con carattere di priorità.

presa di un "indotto" che tocchi tutti i comparti dell'economia locale e rilanci nuove possibilità di lavoro), quello delle strutture culturali e associative e di sostegno, quello della estensione della rete idrica nel territorio comunale, quello per l'ottimizzazione dell'impianto di depurazione, la realizzazione dei primi stralci del piano paesaggistico (24).

23. L'impegno finanziario dello Stato nell'opera di ricostruzione delle zone colpite dal sisma del 1980

La Sezione ha avuto modo di considerare, altresì, la fenomenologia connessa all'opera di ricostruzione in

(24) Assai più contenute nelle indicazioni programmatiche e quindi meno perspicue sotto il profilo di una chiara indicazione di criteri e modalità di interventi appaiono le relazioni di molti altri comuni, tra cui quello di Como, di Savona, di Asti, di Latina e di molti comuni meridionali e insulari.



dipendenza del sisma del 1980 che sconvolse 687 comuni della Basilicata, Campania e Puglia.

Nella prima fase di attuazione della citata legge 14 maggio 1981, n. 219 - pur nella consapevolezza delle difficoltà di intervento, con diretti riflessi sulla capacità di spesa, essendo all'epoca in pieno svolgimento la fase dell'emergenza con il reinsediamento dei senzatetto in alloggi provvisori - veniva disposta una dotazione finanziaria su base triennale di complessivi 8.000 miliardi.

Avvenuta la quantificazione del danno in misura più aderente alla realtà, per effetto dei meccanismi introdotti dal D.L. 28 febbraio 1984, n. 19, convertito con modificazioni nella Legge 18 aprile 1984, n. 80, fu possibile, con le leggi finanziarie dal 1985 in poi, incrementare adeguatamente il fondo per l'opera di ricostruzione e sviluppo delle zone colpite.

E' invero, in base alla legge finanziaria 1985 (legge 22 dicembre 1984 n. 887) per il triennio 1985-1987 fu disposta una prima integrazione di 5.450



miliardi, cui è seguito nella successiva legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986) un incremento di 4.000 miliardi per il triennio 1986-1988.

Un ulteriore incremento del fondo in 6.000 miliardi è stato disposto con la legge finanziaria 1987 (22 dicembre 1986, n. 910).

Nella legge finanziaria 1988 (11 marzo 1988, n. 67) è prevista una ulteriore disponibilità di 6.000 miliardi, non ancora ripartiti dal CIPE.

In dettaglio, l'impegno dello Stato può così sinteticamente riassumersi in relazione ai singoli anni:

anno 1981	miliardi.	2.000
" 1982	"	2.000
" 1983	"	2.000
" 1984	"	2.000
" 1985	"	1.950
" 1986	"	2.250
" 1987	"	3.750
" 1988	"	4.800
" 1989	"	2.500
" 1990	"	3.700
" 1991	"	<u>2.500</u>

miliardi 29.450

Si può osservare che nelle previste disponibilità

di 29.450 miliardi di lire, 21.450 sono stati stanziati a partire dall'esercizio finanziario 1985.

Gli importi innanzi precisati riguardano i soli interventi previsti dalla legge 14 maggio 1981, n. 219.

Non rientrano, quindi, negli stessi:

- gli interventi posti in essere durante la fase della emergenza;
- l'intervento dello Stato per la costruzione di 20.000 alloggi a Napoli e per i Piani di Sviluppo Regionali;
- le opere finanziate o finanziabili con le disponibilità della Legge per Interventi Straordinari nel Mezzogiorno o con i fondi e finanziamenti comunitari o con il ricavato di prestiti esteri.

24. Riparto delle risorse tra le Pubbliche Amministrazioni

In conformità alle disposizioni contenute nella Legge 219/81, il fondo di cui all'art. 3 della stessa è stato ripartito dal CIPE con attribuzioni delle risorse finanziarie sia su base annuale che su base triennale.

Ai fini del riparto triennale, giova ricordare le delibere più significative:

- delib. CIPE 29 luglio 1982 per il triennio 1982-1984;
- " " 3 aprile 1985 " " " 1985-1987;
- " " 15 aprile 1986 " " " 1986-1988;
- " " 29 maggio 1986 " " " 1986-1988;
- " " 8 aprile 1987 " " " 1987-1989;
- " " 12 aprile 1988 " " " 1988-1990.

Agli Enti locali (Comuni e Regioni) è stato assegnato, di norma, circa il 75% delle risorse stanziare (v. tabelle nn. 1 e 2). L'attuazione dei programmi di loro competenza procede complessivamente in modo soddisfacente, (come risulta dalla esposizione effettuata sotto la voce concernente lo stato di attuazione degli interventi relativi, più avanti svolto) pur se permangono difficoltà realizzative nei Comuni del cratere, conseguenti alla definizione dei piani di recupero.

E' da rilevare, al riguardo, che i termini di attuazione di detti piani sono stati più volte prorogati

nel tempo e, nonostante le numerose proroghe concesse, non pochi Comuni, in particolare quelli del cratere, non dispongono ancora di tale strumento.

Per la non disponibilità di risorse finanziarie, invece, il programma relativo sia all'opera di riparazione e ricostruzione degli impianti industriali danneggiati o distrutti (art. 21 della legge 219), sia quello relativo alla cosiddetta "operazione sviluppo", precedentemente accennata, prevista dal citato art. 32 della legge 219, non è stato interamente realizzato.

Non vi è dubbio che l'impegno dello Stato è stato mantenuto ed accresciuto tenuto conto che, a distanza di otto anni dagli eventi sismici, gli Enti locali, gli operatori pubblici e quelli privati hanno migliorato la loro capacità organizzativa e di realizzazione, favoriti, in particolare, dalle semplificazioni introdotte con più provvedimenti legislativi rispetto ai meccanismi ipotizzati nella originaria Legge 219/81.

E', invero, interrompere l'attività intrapresa per carenze finanziarie od organizzative sarebbe stato sicuramente pregiudizievole. Ciò, sia dal punto di vista



sociale, essendo noto che sul territorio sono tuttora presenti in numero considerevole soggetti costretti in alloggi precari (containers e prefabbricati leggeri), sia dal punto di vista della stessa immagine dell'intervento pubblico. E' da considerare, infatti, che aumentano continuamente i progetti di opere di edilizia privata cantierabili - i cui lavori, però, non possono seguirsi per carente copertura finanziaria - che rappresenta il più consistente nodo per l'attuazione completa della Legge 219.

E' da rilevare, altresì, che il ritardo nella realizzazione delle opere di ricostruzione comporta un incremento degli oneri a carico dello Stato in conseguenza di due ordini di fattori: da una parte la necessità di adeguamento dei contributi statali in relazione alla lievitazione dei costi e, dall'altra, l'aggravio dei danni, attesa l'esposizione agli agenti atmosferici del patrimonio edilizio (pubblico e privato) danneggiato, attualmente in stato di grave e continuo deterioramento, come precedentemente indicato, conseguente all'abbandono con pericolo, anche, per l'igiene e la pubblica incolumità.



25. L'opera di ricostruzione attuata dai Comuni

Il merito maggiore dell'opera di ricostruzione del tessuto edilizio privato e pubblico, in attuazione degli artt. 9, 10 e 65 della Legge 219, va riconosciuto ai Comuni, i quali, coadiuvati dalle forze tecniche ed imprenditoriali locali e con il supporto delle strutture dall'Ente allora denominato "Intervento Straordinario nel Mezzogiorno" hanno dato una risposta che, dopo l'entrata in vigore del Decreto Legge n. 19/1984, convertito nella Legge n. 80/1984, può ritenersi generalmente soddisfacente. Non vanno, tuttavia, sottaciuti taluni ritardi determinati dalle difficoltà di impegno soprattutto nei vecchi centri abitati, nonché il progressivo scadimento di attenzione nei confronti della ricostruzione denunciato da molti Comuni interessati.

In relazione all'aggiornamento dei dati, inoltrati dai Comuni alla data del 15 dicembre 1988 attuato dall'Agenzia per il Mezzogiorno la quale ha disponibili per i singoli interventi i relativi elementi - le opere private interessate al processo di ricostruzione risultano complessivamente di 362.281.

Alla stessa data del 15 dicembre 1988, il numero



degli interventi per opere pubbliche risulta di circa 17.000.

In rapporto alle 362.281 domande di accesso al contributo per opere private, sempre alla data del 15 dicembre 1988, risultano prodotti circa progetti esecutivi per un importo di lavori di 13.500 miliardi circa.

Gli interventi in favore dell'edilizia privata possono, pertanto, così riassumersi:

Situazione al 15.12.1988 - Opere private

	NUMERO	IMPORTO (in miliardi di lire)
Domande	362.281	18.943
Progetti presentati	276.393	13.061
Progetti approvati	203.185	8.213
Progetti finanziati	109.506	7.642
Progetti in corso di esame	73.208	4.848

Alla stessa data del 15 dicembre 1988 risultano avviati 12.764 interventi per opere pubbliche per un importo di 2.511 miliardi di lire.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In definitiva, il quadro degli interventi sia pubblici che privati, può così riassumersi:

Situazione al 15.12.1988 - Opere pubbliche e private

(importi in miliardi di lire)

	EDILIZIA PRIVATA		EDILIZIA PUBBL.		TOTALE	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
Domande	362.281	18.943	16.991	5.964	378.478	24.907
Progetti presentati	276.393	13.061	11.908	2.245	288.301	15.306
Progetti approvati	203.185	8.213	11.908	2.245	215.093	10.458
Progetti finanziati	189.506	7.642	12.764	2.511	202.270	10.153
Progetti in corso esame	73.208	4.848	-	-	73.208	4.848

(fonte Agenzia per il Mezzogiorno)

Gli elementi soprariportati inducono ad alcune considerazioni:

- 1) la percentuale di progetti presentati rispetto alle domande avanzate, sia per le opere private che pubbliche, ha raggiunto in termini economici il 62% ed in termini numerici il 76%;
- 2) la percentuale dei progetti presentati rispetto alle domande avanzate, per le opere private, ha raggiunto in termini economici, il 70%, mentre in termini numerici il 77%;
- 3) la percentuale dei progetti presentati rispetto alle domande avanzate, per le opere pubbliche, ha raggiunto, in termini economici, il 38%, mentre in termini numerici il 70%;
- 4) la percentuale dei progetti approvati rispetto a quelli presentati, per le opere private, ha raggiunto, in termini economici, il 63%, mentre, in termini numerici, raggiunge il 74%;
- 5) pur se sussiste una naturale propensione da parte della maggior parte dei comuni a realizzare opere pubbliche, la linea perseguita dal Ministro per il Mezzogiorno, nella sua azione di coordinamento, è stata quella di privilegiare il settore delle opere



private ad evitare la permanenza di interi nuclei familiari in disagiate o precarie situazioni alloggiative.

26. Assegnazione di fondi ai Comuni

Dall'analisi dei dati relativi alla ripartizione delle risorse fra i diversi soggetti attuatori, ai Comuni sono stati complessivamente assegnati, alla data del 15 dicembre 1988, 14.150 miliardi di lire, di cui 8.863 miliardi effettivamente erogati:

ANNO DI RIFER.	COMPETENZA	CASSA
Case sparse	183.524.200.000	183.524.200.000
1981	520.191.010.000	520.191.010.000
1982	1.176.859.995.000	1.176.859.995.000
1983	1.012.524.906.000	1.012.524.906.000
1984	1.230.009.000.000	1.230.009.000.000
1985	1.410.415.734.000	1.410.415.734.000
1986	1.301.921.906.000	1.300.919.853.000
1987	2.028.108.360.000	2.029.016.382.000
1988	3.025.988.000.000	-
1989	2.261.077.000.000	-
TOTALI	15.045.180.111.000	8.863.461.080.000

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con riferimento alle risorse erogate in favore delle diverse regioni colpite la situazione è così rappresentabile:

1) CAMPANIA

ANNO DI RIFER.	COMPETENZA	CASSA
Case sparse	154.791.700.000	154.791.700.000
1981	415.599.000.000	415.599.000.000
1982	1.046.264.995.000	1.046.264.995.000
1983	870.700.000.000	870.700.000.000
1984	1.070.362.000.000	1.070.362.000.000
1985	1.096.834.418.000	1.096.834.418.000
1986	1.012.462.302.000	1.012.462.027.000
1987	1.582.238.280.000	1.583.147.552.000
1988	2.777.065.000.000	-
1989	2.020.360.000.000	-
TOTALI	12.046.677.695.000	7.250.161.692.000



1) BASILICATA

ANNO DI RIFER.	COMPETENZA	CASSA
Case sparse	28.732.500.000	28.732.500.000
1981	94.592.010.000	84.592.010.000
1982	120.200.000.000	120.200.000.000
1983	131.999.906.000	131.999.906.000
1984	149.819.000.000	149.819.000.000
1985	276.754.238.000	276.754.238.000
1986	255.465.392.000	254.465.614.000
1987	401.983.370.000	401.983.120.000
1988	741.575.000.000	-
1989	524.012.000.000	-
TOTALI	2.715.133.416.000	1.448.546.388.000

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1) PUGLIA

ANNO DI RIFER.	COMPETENZA	CASSA
Case sparse	-	-
1981	20.000.000.000	20.000.000.000
1982	10.395.000.000	10.395.000.000
1983	9.825.000.000	9.825.000.000
1984	9.828.000.000	9.828.000.000
1985	36.827.078.000	36.827.078.000
1986	33.994.212.000	33.992.212.000
1987	43.886.710.000	43.885.710.000
1988	63.737.000.000	-
1989	54.876.000.000	-
TOTALI	283.369.000.000	164.753.000.000

Le somme impegnate dai Comuni, nella quasi totalità delle varie iniziative, sono superiori di 1.290 miliardi a quelle attribuite in termini di cassa, ma comunque nei limiti delle rispettive competenze: al



15.12.1988 si registra la situazione sottoelencata (in miliardi di lire):

- fondi di competenza assegnati	15.045
- fondi di Cassa assegnati fino al '87	8.863
Impegno opere private	7.642
Impegno opere pubbliche	<u>2.511</u>
Totale impegno	10.153

In definitiva, a fronte di una assegnazione di 15.045 miliardi di lire, risultano progetti approvati ed in corso di approvazione - per opere private - per 13.061 miliardi di lire.

Da tale quadro emergono alcune considerazioni fondamentali:

- a) i Comuni, per le opere private, in conformità alle disposizioni contenute nel D.L. 686/82, convertito dalla Legge 882/82, hanno potuto far ricorso alle anticipazioni bancarie solo per le somme previste per l'esercizio in corso, raggiungendo così una percentuale di impegno dell'80% circa rispetto alle risorse disponibili assegnate al Comune;
- b) i Comuni hanno assunto impegni nel settore dell'edilizia pubblica nella misura del 25% della somma di-

sponibile. E' da tenersi presente, però, che, a differenza delle opere private, i progetti per le opere pubbliche sono in pratica finanziabili e cantierabili solo in presenza della relativa disponibilità di cassa, stante l'impossibilità di accedere alle anticipazioni bancarie, così come previsto per le opere private.

