ATTI PARLAMENTARI

X LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

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

CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

RELAZIONE SUGLI ASPETTI NON FINANZIARI DELLA GESTIONE DEGLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI

Deliberazione n. 299/1989

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 3 maggio 1989

TIPOGRAFIA DEL SENATO

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 299/89

Corte dei Conti

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori Magistrati:

Presidente: prof. Salvatore BUSCEMA

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

- nell'adunanza del 14 aprile 1989;
- vista la propria deliberazione n. 686 del 29 luglio 1988, con la quale è stata approvata la relazione al Parlamento sulla gestione degli enti locali relativa al 1986, facendo riserva di apposito referto in tema di investimenti, concernente in particolare l'esito di una indagine attivata nei confronti di un campione

ristretto ma significativo di province e comuni, invitati a prestare collaborazione per l'approfondimento di ulteriori profili fino a livello di progetto e di effetti economico-sociali conseguenziali;

- vista l'ordinanza n. 22/1989 del Presidente della Sezione enti locali, con la quale è stata fissata l'adunanza per la discussione del referto specifico anzidetto;
- udita la relazione del consigliere dott. Mario GIAQUINTO;

C O N S I D E R A T O

- che l'indagine in questione è stata effettuata in contemplazione della esigenza di integrare gli accertamenti e le valutazioni d'ordine accentuatamente quantitativo, per pervenire ad una prima sperimentale focalizzazione degli aspetti connessi alla effettività della libertà delle scelte di investimento nonché alla consapevolezza che alle medesime si accompagna, anche con riferimento alle future implicazioni sulla gestione di parte corrente nonché sul contesto economico-sociale di livello locale;
- che l'indagine stessa è stata finalizzata in partico-

lare anche all'acquisizione di elementi di giudizio relativamente alla effettiva portata dell'inquadramento programmatico dei singoli interventi di investimento, intesi come potenziamento della capacità di servizio dell'ente e della generale struttura sociale ed economica della collettività locale;

- che la collaborazione degli enti interpellati è stata richiesta secondo uno schema postulante la piena libertà di risposta e con l'invito a fornire ogni apporto ritenuto utile anche in termini propositivi e critici;
- che dei 101 enti interpellati (tutti i comuni con popolazione ricompresa tra i 60.000 ed i 250.000 abitanti nonché ciascuna amministrazione provinciale ritenuta la più rappresentativa dalla regione di appartenenza) soltanto 42 hanno fornito risposta, e non sempre in termini di adeguata diffusione e completezza;
- che, di conseguenza, si è ritenuto utile integrare i risultati dell'indagine con elementi acquisiti con la collaborazione della Cassa depositi e prestiti, relativi ai tempi di realizzazione degli investimenti;
- che, comunque, anche la mancanza o incompletezza di risposta rivestono importanza e significatività ai fini di un approccio di prima approssimazione al tema

degli aspetti non strettamente finanziari della gestione degli investimenti degli enti locali;

P.Q.M.

- approva l'allegata relazione sugli aspetti non finanziari della gestione degli investimenti degli enti locali;

- ordina che la presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

L'ESTENSORE
(F.to Mario GIAQUINTO)

IL PRESIDENTE
(F.to Salvatore BUSCEMA)

Depositata in Segreteria in data 3 maggio 1989.

p.c.c.

DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

INDAGINE SUGLI ASPETTI NON FINANZIARI DEGLI INVESTIMENTI

1. Si intende, con la presente esposizione, dare contezza dei risultati della speciale indagine sugli investimenti degli enti locali che - come già accennato nella generale relazione annuale riferita al 1986 - è stata avviata nell'intento di acquisire, con la collaborazione delle province e dei comuni, elementi integrativi dei dati finanziari desunti dai conti. E ciò è avvenuto non secondo uno schema chiuso incentrato su una serie di quesiti cui dare precise risposte, bensì secondo la logica del dialogo, essendosi invitati gli enti interpellati a fornire ogni apporto ritenuto utile, in chiave sia propositiva che critica. Si è inteso così privilegiare il momento accertativo ed asseverativo dell'attività della Sezione enti locali, significando nel contempo che l'attività stessa può - e deve, per quanto realizzabile - avvalersi della collaborazione degli enti, primi beneficiari della più ampia ed approfondita conoscenza, da parte del Parlamento nazionale, della fenomenologia e dei problemi che li riguardino. In altri termini la Sezione nella impostazione dell'indagine si è proposta - conformemente allo spirito informatore della norma istitutiva - quale strumento co-

noscitivo delle Camere, chiamato dalla legge a fornire obiettivi dati di giudizio al servizio della migliore produzione legislativa da parte delle Camere medesime.

In questa ottica balza in tutta evidenza l'interesse degli enti ad utilizzare e valorizzare un canale di raccolta ed un'istanza di sintesi posti, nella Sezione enti locali, a diretto raccordo - e cioè senza la mediazione governativa - tra il mondo delle autonomie ed il massimo esponente della sovranità popolare.

2. L'indagine ha riguardato un'area ristretta al fine di coinvolgere enti, ad un tempo, omogenei in larga misura e di dimensione tale da lasciar presupporre agevole la collaborazione, sia per disponibilità di mezzi organizzativi sia per dotazione di strumenti concettuali e culturali. Ed in effetti non è dato dubitare che le province maggiormente rappresentative di ogni regione ed i comuni con popolazione compresa tra i 60.000 ed i 250.000 abitanti (complessivamente 101 enti: 18 amministrazioni provinciali ed 83 amministrazioni comunali) siano idonei ad un'adeguata ricognizione critica della

gestione dei propri investimenti.

Le numerose defezioni - che hanno interessato più della metà degli enti interpellati e prevalentemente le aree del sud, per le quali hanno risposto soltanto 11 enti su 40 - devono trovare quindi spiegazione in una malintesa ricezione delle funzioni e dei compiti della Sezione; cioé nella diffusa opinione che la Sezione persegua intenti inquisitori e sindacatori, da non secondare per ovvie esigenze di difesa e di salvaguardia dell'autonomia degli enti. Ciò induce, tra l'altro, a considerare la possibilità di idonei interventi, anche legislativi, intesi ad eliminare le preoccupazioni - tuttavia già allo stato infondate - che gli enti possano avere di forme surrettizie di controllo.

Diverso discorso va fatto con riguardo alla qualità degli apporti forniti, per quei casi in cui la dovizia dei dati e l'ampiezza dell'esposizione attestano comunque la piena disponibilità dell'ente. Qui, le carenze riscontrate sono da ricondurre alla non perfetta coincidenza tra gli intenti conoscitivi perseguiti dalla Sezione ed i modi di sentire le proprie funzioni, ampiamente diffusi a livello locale. E' così accaduto che la proposta indagine si riprometteva di acquisire anche - se non prevalentemente - dati d'ordine economi-

co e sociale, specificamente riguardati nell'ottica del governo locale, e le risposte, invece, hanno privilegiato il taglio amministrativo e contabile. L'indagine ha indotto gli enti a ricognizioni contabili accurate e laboriosissime; ed esse sono state effettuate con grande impegno ed hanno portato ad una mole enorme di elaborati (42 enti hanno fatto pervenire 7680 schede-progetto). Ma, per l'appunto, nella generalità dei casi l'impegno è restato circoscritto agli uffici di ragioneria e le risposte, di necessità, sono state improntate, pressocché esclusivamente, a profili strettamente finanziari.

3. L'indagine è stata ancorata all'anno 1986, come al più vicino riferimento temporale connesso agli ultimi conti consuntivi acquisiti dalla Sezione (la quale, fondando le sue conoscenze ed elaborazioni su dati di consuntivo, di necessità viene a trattare di realtà vecchie di un biennio circa).

Più precisamente l'anno 1986, per un verso, è stato considerato come il contenitore temporale degli in-

vestimenti portati a compimento, anche funzionale, da prendere in considerazione per indagare degli effetti da essi stessi prodotti a carico della gestione corrente dell'ente e nei riguardi dell'economia e del tessuto sociale a livello locale. Per altro verso, l'anno 1986 è stato chiamato in causa soltanto per l'eredità dallo stesso consegnata al futuro, in termini di investimenti in corso di realizzazione, di programmi e progetti infrastrutturali in fase più o meno avanzata di attuazione.

4. Per le vigenti regole contabili, gli investimenti in attesa di perfezionamento trovano espressione nella somma dei residui passivi esistenti alla data considerata (nel caso concreto, il 31 dicembre 1986), con la precisazione, tuttavia, che detta somma può risultare in qualche misura sottodimensionata o sovradimensionata rispetto alla realtà.

Restano fuori dall'ammontare dei residui passivi - da intendere come una vera e propria massa spendibile in quanto presuppongono necessariamente la copertura finanziaria - quegli interventi di completamento e per-

fezionamento per i quali non sono stati ancora reperiti i mezzi per farvi fronte. Al riguardo le risposte fornite dagli enti appaiono formulate nella generalità dei casi in termini negativi (soltanto 3 enti hanno formulato una segnalazione in senso contrario). Ciò trova probabilmente spiegazione nel fatto che il singolo investimento è normalmente inteso come finanziamento da utilizzare più che come obiettivo funzionale da raggiungere. Talché per definizione non potrebbe esservi investimento avviato in parte, in attesa e nella speranza di ulteriori futuri finanziamenti.

La impostazione data dalla Sezione all'indagine, incentrata su una concezione economico-funzionale dell'investimento, non ha trovato sintonia nelle risposte degli enti che hanno mostrato di privilegiare - come si è detto - il profilo amministrativo contabile. La risposta globale sul punto può valutarsi generalmente elusiva, anche se involontariamente elusiva e ampiamente giustificata da un'inveterata concezione della gestione degli investimenti.

Al di fuori delle possibili ipotesi di insufficiente rappresentazione della realtà (ammontare complessivo dei residui passivi che è inferiore al fabbi-

sogno occorrente per portare a termine tutti gli investimenti in corso) - ipotesi peraltro, giova ribadirlo, da stimarsi eccezionali e rare -, l'ammontare dei residui passivi quale si desume dal conto consuntivo è da considerare invece sovradimensionato rispetto all'effettiva necessità di spesa, correlata al completamento degli investimenti avviati. Le risposte fornite dagli enti evidenziano l'esistenza di numerosi residui passivi di importo assai modesto, che richiamano l'immagine di un pulviscolo residuale che, per vari motivi, tende a stratificare e ad enfatizzare la significatività del dato contabile.

Ancorandosi al dato oggettivo del rapporto tra l'importo impegnato per la realizzazione dell'investimento e la parte dello stesso residuata, è possibile precisare che dall'esame delle schede-progetto risultate utili al riguardo (5754), è emerso che i casi di residuo inferiore persino alla ventesima parte dell'impegnato costituiscono l'11% del totale.

Da parte di qualche ente, si è fatto, al riguardo, cenno di difficoltà connesse alla riduzione dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, e quindi alla eliminazione dei residui attivi rappresentativi delle

quote parti di finanziamento non utilizzate.

Occorre ricordare in proposito che nella gestione degli investimenti non opera la perenzione dei residui passivi e che l'accertamento dei mutui è di necessità bilanciato da un impegno di pari importo. Ne consegue che l'eliminazione di un residuo passivo si deve accompagnare a quella di un residuo attivo e che questa obbligata concatenazione si risolve nella pratica nella cennata, annosa stratificazione. Comunque le difficoltà frapposte dalla Cassa vanno intese generalmente come impossibilità per gli enti di esibire una formale chiusura del procedimento amministrativo (collaudo, in particolare) a dimostrazione dell'esuberanza del mutuo, a suo tempo richiesto ed ottenuto, rispetto al fabbisogno.

Il rilievo del fenomeno - a parte i riflessi sulla gestione della Cassa depositi e prestiti che si avvantaggia di una massa di fondi concessi in mutuo eppure non erogati - sembra restare circoscritto nell'ambito econometrico, cioè in quello dell'individuazione dell'effettiva massa spendibile ad una determinata data. La situazione di amministrazione del singolo ente non ne risulta alterata, proprio perché il dato passivo dei

residui da spendere é bilanciato dal dato attivo dei residui da riscuotere. Affatto trascurabile appare il beneficio che potrebbe derivare all'ente dalla diminuzione del carico di ammortamento conseguente alla riduzione del mutuo: e ciò anche perché trattasi nella generalità dei casi di ammortamento a carico dello Stato.

Per completezza, peraltro, è da evidenziare che non sempre il residuo passivo inerte e non cancellato risulta correlato ad un mutuo, essendosene riscontrati anche in casi di investimenti diversamente finanziati (autofinanziamento, trasferimenti, entrate di scopo).

5. L'indagine si è posto anche l'obiettivo di conoscere quale sia in concreto l'atteggiarsi degli enti nei riguardi dell'esigenza di impostare i propri investimenti secondo una logica di ampio respiro, sia in termini temporali che in termini di gamma degli effetti attesi. In altri termini si è voluto accertare se nell'effettività della prassi decisionale ed operativa esista un momento di riferimento cui i singoli investimenti vengano riportati, come elementi ad uno ad uno

funzionalmente autonomi eppure raccordati in un quadro di superiore armonico componimento.

Così gli enti sono stati invitati a - per così dire - censire i propri investimenti in corso di realizzazione ed a raggrupparli - se possibile - secondo le finalità ultime che i singoli investimenti presentino in comune, al di là - ovviamente - dello scopo immediato proprio di ciascun investimento. Si è inteso contrapporre così il "programma" al "progetto", concependo il primo come una "grande finalità", un complesso risultato da realizzare gradualmente negli anni a mezzo di vari interventi di investimento. In questo quadro è evidente che il "progetto" viene a coincidere con il singolo intervento di investimento, inteso come un arricchimento della capacità produttiva, latamente intesa, autonomamente idoneo funzionalmente a determinare di per sé effetti economici e sociali.

In buona sostanza si è voluto accertare se ed in quale misura gli investimenti degli enti vengano effettuati secondo le regole di una meditata programmazione su un arco temporale abbastanza esteso. E più ancora se una cultura della programmazione si sia fortemente radicata nella prassi operativa, in modo tale da consen-

tire anche delle valutazioni critiche ex post.

Le risposte acquisite hanno fornito una gamma di indicazioni assai ampia ed interessante.

In molti casi è emersa la tendenza a far coincidere la "grande finalità" con il compito istituzionale, con il fascio di competenze, con il settore di intervento; e ciò secondo una logica prettamente amministrativa, fortemente condizionata dagli assetti legislativi. Raramente si è riscontrata la individuazione di un complesso risultato economico-sociale, connotato di ben specificati dati fisici, spaziali e temporali. Così - ad esempio - si è fatto sovente ricorso alla categoria della "viabilità", ma non si è parlato di potenziamento della viabilità in una determinata area territoriale per favorire spostamenti di popolazione ed insediamenti industriali, né si è indicato il traguardo ultimo di un determinato sviluppo della rete stradale nell'area stessa, ad una certa data.

Anche quando la categoria di raggruppamento utilizzata è stata di più circoscritta ampiezza, è mancato in genere il superamento della genericità descrittiva in termini di competenza istituzionale.

Sembra evidente che è molto diffusa la tendenza a

non cogliere le possibili relazioni tra i vari investimenti, se non in termini di comunanza di settore di intervento, se non addirittura in termini di comunanza di fonte di finanziamento (legge di settore).

Tutto ciò appare conferma del prevalere degli investimenti - per così dire - di occasione, imposti dalle necessità di volta in volta emergenti, nonché dalle opportunità di finanziamento del momento. Tutto quanto rilevato appare anche sintomo di fenomeni difficilmente indagabili, riconducibili sotto l'ipotesi dell'investimento promosso ed avviato per finalità diverse da quelle ad esso funzionalmente ricollegabili (ad esempio: aiuto alla piccola imprenditoria locale e sollievo alla disoccupazione).

All'opposto si pongono i casi in cui la individuazione della "grande finalità" è stata così circoscritta e puntuale, da portare ad escludere una vera articolazione di più investimenti collegati. Non sono mancati casi limite di programmi che ad un attento esame si sono rivelati dei progetti complessi, di lenta realizzazione negli anni soprattutto per difficoltà d'ordine finanziario.

Tutto ciò, oltre a confermare ovviamente quanto

già detto sulla scarsa propensione a programmare in termini di concretezza e di prefissazione di risultati controllabili, introduce al discorso sui "progetti", su cosa gli enti intendano per singolo investimento. Ad una concezione riduttiva del programma di investimenti corrisponde di necessità una visione strettamente amministrativo-contabile del singolo investimento.

I risultati dell'indagine mostrano prevalentemente la tendenza a far coincidere l'investimento con l'utilizzazione di un determinato finanziamento; di modo che, se la disponibilità è completamente utilizzata l'intervento può dirsi realizzato. Ma il finanziamento di regola si individua ed acquisisce con riferimento ad un preciso progetto che, tuttavia, è esclusivamente tecnico ingegneristico; con la conseguenza che, omessi i medii, la realizzazione dell'investimento viene a coincidere con la realizzazione dell'appalto.

In altri termini, è apparsa sovente carente la consapevolezza del profilo economico-funzionale dell'investimento; profilo che induce a tenere tra loro ben distinti - per fare un esempio - la scuola e l'edificio destinato ad ospitarla (quando non si tratta addirittura di tenere distinto l'edificio scolastico dal-

le strutture essenziali del fabbricato); profilo che consente di distinguere il lotto, per importante che sia, dal complesso dei lavori.

Alla Corte premeva di individuare gli investimenti in corso di attuazione alla data del 31 dicembre 1986, attraverso l'accertamento per ciascuno di essi del "restato da spendere" (residuo passivo) per completare l'attuazione stessa. A fondamento dell'indagine è stata posta una concezione dell'investimento d'ordine essenzialmente economico, essendo stato inteso come potenziamento o ripristino di una capacità "produttiva" ampiamente intesa, e cioè - nella generalità dei casi - della capacità di servizio dell'ente locale. Coerentemente, poi, la attuazione, la realizzazione, il perfezionamento dell'investimento è stato inteso dalla Corte come attivazione in concreto di siffatta nuova o ripristinata capacità di servizio o - in genere - di produzione di utilità.

Di modo che - ritornando all'esempio già usato - l'investimento, consistente in una nuova scuola, può ritenersi realizzato solo se e quando la scuola comincia ad essere attiva come tale, cioé come complessa struttura funzionale che ospita alunni e provvede alla

loro educazione ed istruzione.

Concorda con le osservazioni suesposte la circostanza che l'importo iniziale del progetto è in genere di entità modesta, come si evince dalla constatazione che, su 6989 schede-progetto contenenti l'indicazione relativa, ben 1571 (22%) si riferiscono ad un valore inferiore a cinquanta milioni di lire. D'altra parte, il numero dei progetti corrispondenti ad interventi di un valore inferiore alla metà del dato medio di importo iniziale proprio di ciascun ente è risultato tale da ricomprendere ben il 60% dei casi esaminati. Il che sta a significare che ricorrono isolati casi di investimento di proporzioni ragguardevoli, collocati in un ampio contesto di minuta frammentazione.

6. L'esposta logica dell'indagine non ha trovato - come si è detto - almeno nella generalità dei casi riscontro nelle risposte degli enti, evidentemente condizionate dalla frammentazione dei procedimenti amministrativi esistente a monte. Ciò ha comportato, quale effetto di immediata evidenza, la denuncia da parte di ciascun ente di un numero elevatissimo di investimenti in corso alla fine del 1986. E' risultato cioé che gli enti portano avanti nella realizzazione contemporaneamente anche centinaia di progetti (in media 183, come si evince dal numero delle schede-progetto e da quello degli enti che le hanno prodotte). Al fenomeno concorrono evidentemente anche altri fattori quali la spiccata vivacità di iniziative degli ultimi anni - favorita

peraltro dalla generalizzata gratuità del finanziamento - e le lungaggini esecutive - produttive di accumulo negli anni -; ma sicuramente un notevole peso causale va riconosciuto alla concezione riduttiva del singolo investimento, conseguente a limitazioni di tipo ordinamentale ed organizzativo e, forse anche, di natura culturale.

7. Sta di fatto che gli enti con grande ed encomiabile impegno hannno fornito una copiosissima quantità di "schede", una per ogni investimento in corso e contenente la storia ed il profilo essenziale dell'investimento stesso, anche con riferimento alle prospettive di perfezionamento.

Il singolo investimento risulta individuato anzitutto a mezzo della finalità perseguita, la quale nella generalità dei casi risulta espressa in termini tali da confermare la concezione riduttiva dell'investimento, cui si è già fatto cenno. Non rari sono i casi di estrema genericità nell'indicazione dell'oggetto dell'investimento, talché se ne deduce una necessità di raggruppamento di una moltitudine di interventi minimi sotto uno scopo concreto ed apprezzabile.

8. La riconduzione degli oggetti indicati alle rubriche di bilancio mostra degli affollamenti sotto alcune di esse, che risultano così privilegiate nelle scelte e lasciano intravvedere anche l'opportunità di introdurre delle disarticolazioni (magari da compensare con accorpamenti di rubriche poco "frequentate").

9. La "scheda" del singolo investimento tende - come si è visto - a farne la storia, individuando il momento in cui si è preso coscienza di una determinata esigenza ed avanzando previsioni circa il momento di perfezionamento tecnico e funzionale dell'intervento.

L'anno di prima previsione frequentemente coincide con quello del reperimento e dell'acquisizione del finanziamento (detta coincidenza si è riscontrata nel 48% dei casi). In altri termini, le risposte inducono a ritenere che spesso l'investimento viene previsto ed avviato nel medesimo anno (o più precisamente nell'arco temporale che va dalla approvazione del bilancio di previsione alla fine dell'anno cui esso si riferisce).

Questo esito dell'indagine va posto in relazione

con una risultanza frequentissima dell'esame delle gestioni dei singoli enti effettuata sulla base del conto consuntivo. Risultanza che sta nel grande divario tra previsione definitiva e dato consuntivo nell'ambito del comparto della gestione degli investimenti, talché in genere il secondo risulta dimezzato rispetto alla prima. Ci si sarebbe, quindi, attesa una minore incidenza dei casi di identità dell'anno di prima previsione e di quello di impegno.

Se gli enti hanno correttamente inteso il quesito, se cioé hanno effettivamente indicata la "prima" previsione, se ne deve dedurre che nelle previsioni di bilancio vanno delle proposte di investimento che si possono supporre le più sentite e pressanti, per le quali si trovano nell'anno i mezzi di finanziamento; ma che accanto a queste vanno molte altre proposte destinate a cadere e, quel che qui più conta, destinate a non avere successo neppure negli anni avvenire, se rinnovate in successivi bilanci. Si tratta di una deduzione grave, perché concordante con la diffusa opinione che vuole gli enti incapaci e/o impossibilitati a programmare i propri investimenti su un periodo che vada oltre l'anno. Prevarrebbe, in altri termini, l'impulso del momen-

to, la spinta contingente, di modo che un'idea, per buona che sia, o trova attuazione subito oppure rimane travolta dal sopraggiungere di altre, "nuove" idee.

10. Secondo quanto è emerso, l'iter di attuazione dell'investimento ha inizio - come si è visto - con la previsione ed il reperimento del finanziamento, spesso coincidenti nell'anno, ma il primo momento di concretezza si ha con la prima erogazione di spesa (ad esempio, l'anticipazione all'appaltatore).

Tra l'impegno del finanziamento ed il primo pagamento su detto impegno corre in genere un certo lasso di tempo, talché, sempre nel maggior numero di casi, anche il primo pagamento avviene in conto residui. E' cosa normalissima che il primo pagamento slitti all'anno successivo; ma non sono rari i casi in cui si slitta al secondo anno successivo o al terzo. Più precisamente, dall'esame delle schede risultate utili al riguardo (4534) contenenti i due dati dell'anno di impegno e di quello del primo pagamento, è emerso che la prima erogazione avviene:

- nell'anno stesso dell'impegno nel 22% dei casi;
- nel 1° anno successivo nel 47% dei casi;
- nel 2° anno successivo nel 22% dei casi;
- nel 3° anno successivo nel 6% dei casi;
- nel 4° anno successivo nel 2% dei casi;
- nel 5° o 6° anno successivo nell'1% dei casi.

Se ne può dedurre che non sempre il progetto di investimento è maturo, che non sempre l'urgenza di provvedere ad una determinata esigenza è maggiore o pari a quella di acquisire, di "bloccare" in qualche modo il finanziamento.

11. Dato acquisito è che l'attuazione degli investimenti avviene comunque all'insegna della lentezza in molti casi, sotto il duplice profilo dell'anzianità dell'avviamento e di quella del primo pagamento. Dall'esame delle "schede" emergono numerosi casi in cui il momento di avviamento dell'investimento (cioé il momento della previsione in bilancio e quello dell'accertamento-impegno) si colloca a più di sette anni prima del

31 dicembre 1986. In altri termini sono numerosi gli investimenti provenienti dagli ultimi anni '70.

Al riguardo, appare particolarmente significativo il seguente prospetto, dal quale risulta la ripartizione percentuale dei progetti esaminati in ragione dell'anno di prima previsione:

ANNO	% DEL TOTALE
1979 e preced.	15
1980	5
1981	7
1982	9
1983	11
1984	15
1985	17
1986	21

Anche prendendo più realisticamente a riferimento come momento iniziale il primo pagamento, risulta che i tempi di attuazione sono spesso ultra triennali, sempre poi che l'indicata previsione di ultimazione risulti fondata.

12. Al riguardo della previsione di ultimazione dell'investimento, deve constatarsi che nelle schede risulta generalizzata la tendenza a non distinguere, malgrado l'invito della Corte, tra la realizzazione tecnica del progetto (ad es. compimento delle opere) ed il perfezionamento funzionale dell'investimento (ad es. attivazione del servizio, apertura al pubblico). Dal che, ovviamente, si ricava conferma di quanto già osservato circa la tendenza ad una concezione riduttiva dell'investimento.

Di regola quindi viene indicato un solo anno nella previsione di ultimazione dell'investimento e quest'anno risulta quasi sempre assai ravvicinato (1987, 1988), indipendentemente dall'anzianità dell'iter e dalla natura dell'investimento. Quasi che prevalentemente la formulazione della previsione sia stata ispirata dalla preoccupazione di manifestare buoni propositi più che condizionata dai risultati di una meditata valutazione.

13. In tema di previsioni, è da evidenziare che assai raramente (2% dei progetti) è stato fatto cenno alla

necessità di ricorrere ad un ulteriore finanziamento per portare ad esecuzione il progetto. Anche qui si può pensare ad un ottimismo obbligato; tuttavia, occorre rilevare che rari (10% dei progetti) sono stati i casi in cui, anche su archi temporali notevoli, sono stati indicati ulteriori finanziamenti rispetto a quello iniziale. Il che, peraltro, non meraviglia se si considera la prevalente tendenza a concepire l'investimento come utilizzazione di un finanziamento, come un procedimento amministrativo, invece che come un'operazione di potenziamento strutturale, funzionale e quindi produttivo dell'ente.

Si è fatto cenno degli investimenti che risultano non ultimati, e che peraltro trovano rappresentazione in un residuo passivo di esigua entità. Esclusi i casi sporadici in cui il perfezionamento risulta dichiaratamente condizionato dal reperimento di ulteriori finanziamenti, trattasi di pendenze affatto formali, che concretizzano la mancata chiusura del procedimento amministrativo-contabile e non già - almeno non necessariamente - il mancato compimento dell'intervento di potenziamento, inteso nella sua sostanza economica e fattuale.

Sovente la motivazione addotta sta nella realizzazione di un'economia, ancorché minima, nell'utilizzazione del finanziamento inizialmente acquisito o pure anche di quello integrativo successivamente approntato. Trattasi di fenomeno in sé non preoccupante, dal momento che appare naturale una qualche larghezza nell'approntamento dei mezzi necessari - meglio, nella stima degli stessi quando si tratta di copertura offerta dall'assorbimento di avanzo di amministrazione - e nella valutazione dei costi propri della realizzazione dell'investimento. Resta comunque il profilo negativo connesso all'inerzia generalizzata che ostacola il pronto adeguamento delle scritture contabili mediante la cancellazione dei residui.

La conservazione dei residui, poi, assume un significato particolare sotto un duplice profilo. Anzitutto - ma per un numero di casi limitato - essa comporta un appesantimento artificioso della situazione amministrativa (minore avanzo, maggiore disavanzo di amministrazione) laddove non esista bilanciamento di residui attivi per essere stato l'investimento finanziato in tutto o in parte con risparmio accumulato dall'ente. Inoltre, la conservazione dei residui passivi

destinati a non essere spesi può costituire spia del mancato perfezionamento del procedimento, che culmina in genere con il collaudo delle opere.

Tutto ciò, sotto lo stesso riguardo della salvaguardia della significatività delle rappresentazioni contabili ed in particolare del dato sintetico costituito dal risultato di amministrazione, induce ad auspicare interventi sulla normativa vigente, intesi ad estendere, sia pure con i necessari correttivi, l'istituto della perenzione al comparto degli investimenti.

La perenzione dei residui passivi di parte corrente al compimento del biennio di permanenza in bilancio risulta istituto iperattivo in larga misura, in quanto sovente il mancato pagamento è dovuto ad impossibilità dell'ente e non già ad inerzia del creditore. Di converso, la conservazione dei residui passivi del comparto degli investimenti, fermi già da molti anni, non sembra trovare adeguata giustificazione in sottostanti disfunzioni amministrative o comunque in difficoltà operative che nulla hanno a che fare con la spendibilità degli stessi.

Allo stato sembra di poter suggerire una perenzione quinquennale, non operante però in modo assolutamen-

te automatico, ma fatta salva la possibilità di conservazione a mezzo di espressa deliberazione motivata, da rinnovarsi annualmente se necessario. E fatta comunque salva, nei casi in cui ricorrano anche residui attivi per mutui non completamente utilizzati, la destinazione degli stessi a copertura di altri investimenti nuovi o già in corso.

14. L'indagine ha inteso focalizzare l'attenzione anche sull'ampia gamma delle possibili fonti di copertura degli investimenti.

I risultati hanno confermato il largo predominio (61% dei casi) del ricorso ai mutui, incentivato peraltro dall'accollo dell'onere di ammortamento da parte dello Stato. Alla prevalenza quantitativa si è accompagnata anche una sorta di monopolizzazione dell'attenzione da parte degli enti, i quali hanno fornito in genere sui singoli mutui una grande massa di informazioni, anche di dettaglio, mentre più contenuta propensione hanno manifestato nei riguardi delle altre fonti.

Il mutuo, essenzialmente di diritto pubblico, è

risultato essere il mezzo privilegiato di finanziamento, anche per effetto di scelte legislative, probabilmente influenzate dalla preoccupazione di diminuire, diluendolo nel tempo, l'impatto immediato dei relativi oneri sul bilancio dello Stato. Non può escludersi, peraltro, che un qualche peso abbiano avuto anche i mutui concessi in regime di diritto privato da istituti bancari, in quanto sovente gli enti non hanno specificato il soggetto mutuante.

Tra le altre fonti, qualche rilievo assumono i trasferimenti, specialmente quelli regionali (6% dei casi) in ordine ai quali è emersa una sorta di aleatorietà quanto alla concreta realizzazione (riscossione), essendosi riscontrati casi di residui attivi annosi, pur in presenza di investimenti notevolmente avanzati nella realizzazione. Trattasi di aspetti che introducono, in un'ottica di più ampia portata, la necessità di ulteriori approfondimenti, che rientrano negli intendimenti della Corte e sono già stati avviati con particolare riferimento alle vicende del Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.

Un ultimo cenno va fatto a quanto è emerso in relazione all'autofinanziamento ed in particolare all'assorbimento di avanzo di amministrazione ed all'utiliz-

zazione immediata di eccedenze di entrate correnti rispetto alle corrispondenti spese, per evidenziare che questa fonte di copertura, abbastanza frequente (28% dei casi) pur nella sua complessiva esiguità, mostra sorprendentemente delle capacità di risparmio che assumono significato nel generale quadro di difficoltà proprio della finanza locale.

15. La realizzazione dell'investimento - salvo il caso dell'investimento indiretto che si sostanzia nel potenziamento di altro soggetto che diviene destinatario di mezzi finanziari, di regola trasferiti, e fatto anche salvo il caso del ricorso allo strumento autoritativo dell'espropriazione - passa attraverso la collaborazione di uno o più soggetti privati, che rispetto all'ente si atteggiano quali fornitori di beni e/o servizi.

Il rapporto che si instaura tra l'ente ed il privato fornitore ricade essenzialmente nell'ambito del diritto privato e trova la propria regolamentazione in un contratto. Si instaura, in altri termini, un assetto nel quale l'ente perde - almeno per i profili prevalenti - i connotati dell'autorità per assumere quelli del

contraente pubblico, equiordinatamente contrapposto al contraente privato.

Questo schema prevalente è stato tenuto presente nell'impostazione dell'indagine, ai fini della quale, peraltro, non si è voluto prescindere dall'ipotesi, improbabile, della concessione, in cui la collaborazione del privato avviene in regime pubblicistico, tuttavia senza un indebolimento della posizione del privato medesimo, il quale, anzi, viene ad essere investito anche di funzioni pubbliche.

Il relativo quesito, inteso ad ottenere l'indicazione delle forme negoziali adottate, o da adottarsi presumibilmente, per l'attuazione dell'investimento, ha riscosso scarsa attenzione nelle risposte e quando è stato puntualmente osservato è emerso, nella grande maggioranza dei casi (73%), l'appalto quale scelta obbligata.

Per un verso, trattasi di risultato non sorprendente se si pone mente al fatto che il 90% circa degli investimenti concerne la realizzazione di opere pubbliche (strade, fabbricati, restauri immobiliari, impianti tecnici, ecc.). Per altro verso, desta qualche perplessità la mancanza di un più ampio ricorso a forme più moderne e comunque ritenute più adeguate alle necessità

attuali (i casi di concessione, ad esempio, non raggiungono l'1% dei casi esaminati).

Quando la realizzazione dell'investimento comporta la necessità della collaborazione del privato - evenienza ricorrente pressoché sempre - assume particolare rilievo il criterio di scelta seguito dall'ente al fine dell'individuazione del privato contraente medesimo. Trattasi di un punto nodale nel quale confluiscono due esigenze fondamentali, quella della imparzialità dell'azione amministrativa e quella della convenienza dell'ente.

Tra i due estremi costituiti l'uno dalla designazione effettuata dalla legge o da una autorità superiore e l'altro dalla scelta assolutamente libera, è ipotizzabile un'ampia gamma di possibili criteri e procedimenti (pubblica gara, gara ristretta, gara ufficiosa, indagine di mercato, ecc.). La Corte ha ritenuto utile acquisire elementi al riguardo formulando un apposito quesito, distinto da quello relativo alle forme negoziali e, soprattutto, espresso senza il ricorso a formulazioni di tipo giuridico. Le risposte relative a questo specifico aspetto sono risultate invece poco circostanziate, e per di più ricalcate sulla tipologia giuridica (pubblica gara, trattativa privata, ecc.).

Il prospetto che segue evidenzia la frequenza delle varie ipotesi e, sorprendentemente, mostra una incidenza della pubblica gara bassa relativamente al riscontrato soverchiante peso del ricorso all'appalto:

- Licitazione privata	43%
- Gara ufficiosa	18%
- Trattativa privata	16%
- Pubblica gara	13%
- Scelta predeterminata	2%
- Altro	8%.

E' comunque significativo constatare che il tema è stato sostanzialmente eluso e che sono mancati sostanziali apporti propositivi e critici in ordine ad un argomento di particolare importanza ed attualità. Sembra che ciò possa suggerire l'opportunità di porre allo studio interventi anche legislativi atti a conciliare elasticità di scelta da parte dell'ente e garanzia di convenienza ed equità distributiva.

Sembra che la disciplina del livello nazionale possa offrire degli spunti per adattamenti e semplificazioni da adottare a livello locale (ad es. provinciale). La precostituzione di appositi elenchi compilati

con criteri obbiettivi ed a cura di istanza superiore, renderebbe agevole riconoscere al singolo ente maggiore libertà di scelta, con vantaggi in termini anche di celerità e snellezza.

16. La Corte ha ritenuto di invitare gli enti a fornire indicazioni ed apporti propositivi in ordine alle cause dei ritardi nella realizzazione degli investimenti. Nelle risposte il punto risulta quasi sempre trascurato. E ciò induce a ritenere che l'ipotesi stessa di ritardo nella realizzazione sia avvertita generalmente come non ricorrente, quasi per effetto di una diffusa insensibilità al problema dei tempi di realizzazione. In effetti il problema del ritardo è fortemente condizionato dalla realtà locale, nel senso che esso è avvertito, per così dire, soggettivamente, alla stregua delle regolarità - e quindi irregolarità - proprie di un determinato contesto economico-sociale. Né varrebbe oggettivarlo, ancorandolo al rispetto dei termini contrattuali, in quanto la proposta nozione economico-funzionale dell'investimento involge aspetti che vanno

al di là dell'esecuzione del singolo contratto.

Il tema dei tempi di realizzazione degli investimenti riferito alle peculiarità socio-economiche locali ha meritato un approfondimento, sia pure di larga approssimazione, resosi possibile grazie alla collaborazione della Cassa depositi e prestiti.

I mutui concessi dalla Cassa costituiscono la fonte di gran lunga preminente di finanziamento degli investimenti dei comuni e delle province, i quali enti - a loro volta - sono i destinatari pressocché esclusivi dei finanziamenti che la Cassa medesima mette a disposizione per la realizzazione di opere pubbliche.

Le somme mutuate per questo scopo, infine, vengono erogate - com'è noto - gradualmente, mano a mano che le opere trovano realizzazione per stati di avanzamento.

Da quanto precede deriva che seguire l'andamento delle somministrazioni in conto dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti equivale a seguire l'andamento della realizzazione degli investimenti avviati dagli enti locali.

In questa ottica sono stati presi in considerazione i mutui concessi dalla Cassa in ciascuno degli anni dal 1980 al 1987, al fine di accertare, a cadenza an-

nuale, la percentuale del concesso erogata, sia a livello di media nazionale, sia a livello di medie regionali.

Si è pervenuti, così, alla seguente serie di valori percentuali, riferiti all'aggregato nazionale dei mutui concessi in ciascuno degli anni considerati; valori percentuali crescenti per accumulo, mano a mano che si passa dalle erogazioni effettuate nell'anno stesso di concessione dei mutui a quelle effettuate negli anni successivi, sino a tutto il 1987:

Percentuale del concesso risultante erogata alla fine	AGGREGATO NAZIONALE							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
dello stesso anno di concessione	14	9	13	13	13	13	10	10
del 1° anno successivo	43	49	50	47	44	45	45	=
del 2° " "	72	72	71	68	66	67	=	=
del 3° " "	85	82	82	79	77	=	=	=
del 4° " "	90	88	87	85	=	=	=	=
del 5° " "	92	91	90	=	=	=	=	=
del 6° " "	93	93	=	=	=	=	=	=
del 7° " "	94	=	=	=	=	=	=	=

La tabella sopra estesa costituisce il termine di raffronto per l'evidenziazione delle peculiarità locali. Più precisamente, ai dati di media nazionale in essa contenuti possono essere contrapposti i corrispondenti dati medii delle singole regioni.

Particolarmente significativa appare al riguardo la serie dei dati percentuali relativi all'erogato alla fine del secondo anno successivo a quello di concessione, giacché essa copre un arco temporale sufficientemente ampio, sia per periodo di erogazione (oltre i due anni) sia per mutui concessi (relativi a sei annualità). Valga quindi la seguente tabella:

	Anno di concessione dei mutui per opere pubbliche					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Piemonte	85	84	82	76	70	65
Valle d'Aosta	79	82	70	72	43	68
Liguria	75	62	76	77	69	66
Lombardia	73	80	72	76	72	70
Trentino A.A.	82	79	83	81	70	63
Veneto	78	80	76	77	72	68
Friuli V.G.	72	71	64	81	73	75
Emilia Romagna	86	80	83	70	76	75
Toscana	70	67	71	56	67	66
Marche	84	79	68	72	68	68
Umbria	77	71	80	62	60	59
Lazio	69	76	59	79	53	66
Abruzzo	75	75	70	72	66	70
Molise	79	65	65	66	68	74
Campania	50	64	67	61	65	60
Puglia	72	67	73	66	63	68
Basilicata	65	72	75	64	71	68
Calabria	75	68	69	70	66	74
Sicilia	54	60	59	51	56	61
Sardegna	77	68	74	62	74	68
Media Nazionale	72	72	71	68	66	67

Alla stregua dei dati esposti è possibile una prima considerazione: al totale dei casi di ritardo rispetto all'andamento generale (valori inferiori alla media nazionale), che ammonta a 46, le regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) contribuiscono per più della metà (precisamente: 25 casi). D'altra parte, le regioni del Nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia) vi contribuiscono soltanto con 8 casi. Si delinea, quindi, in modo evidente un andamento Nord, Centro, Sud ed Isole, nel senso del progressivo allungamento dei tempi di realizzazione degli investimenti.

Quanto precede vale in termini ovviamente generali, in quanto nei singoli gruppi si possono cogliere situazioni individuali nettamente caratterizzate; come quelle della Valle d'Aosta, della Liguria e del Friuli Venezia Giulia, che nell'ambito del Nord figurano sotto media due volte; quella delle Marche, una sola volta sotto media; quelle infine, nell'ambito del Mezzogiorno, dell'Abruzzo, una sola volta sotto media, e della Basilicata e Sardegna, due sole volte sotto media. Ma di spicco ancora maggiore sono le situazioni di quelle

regioni che possono considerarsi di avanguardia o di retroguardia, per essere sistematicamente, nell'ordine, sopra media o sotto media.

Tra le prime, la Lombardia, il Veneto, l'Emilia Romagna, si segnalano per non risultare mai sotto media, per nessuna delle annualità di mutui considerate; come si segnalano il Piemonte, il Trentino Alto Adige, le Marche e l'Abruzzo per essere sottomedia per una sola annualità.

Tra le seconde, la Campania e la Sicilia risultano sempre sotto media (in sei casi su sei), mentre la Toscana, l'Umbria e il Lazio lo sono per quattro annualità.

La diversificazione regionale delle gestioni degli investimenti trova plastica conferma nell'ampia divaricazione esistente tra i valori medii estremi. Alla fine del 1982, i mutui concessi nel 1980 agli enti locali dell'Emilia Romagna risultano utilizzati per l'86%, quelli concessi nel medesimo anno agli enti della Campania soltanto per il 50%. Analogo raffronto è possibile per le annualità successive:

- per i mutui 1981: Piemonte 84%, Sicilia 60%;
- per i mutui 1982: Trentino Alto Adige ed Emilia Roma-

gna 83%, Lazio e Sicilia 59%;

- per i mutui 1983: Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia 81%, Sicilia 51%;
- per i mutui 1984: Emilia Romagna 76%, Valle d'Aosta 43%;
- per i mutui 1985: Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna 75%, Umbria 59%.

I dati ora esposti, pur presentando delle significative ricorrenze, inducono a ritenere che le singolarità regionali vanno individuate sulla base di serie piuttosto estese, potendo risultare fuorvianti singoli episodi.

Altra considerazione da fare è che i tempi di realizzazione sono sicuramente influenzati dal tipo di opere e quindi dalla complessità e difficoltà tecnica proprie di ciascuno di essi; per cui il singolo dato percentuale di erogazione dei mutui - specialmente per le regioni di minore dimensione e quindi con ridotto numero di enti e di finanziamenti - può essere influenzato dall'occasionale prevalenza, nell'annualità considerata, di mutui relativi ad un particolare tipo di opere.

Infatti, replicando la tabella dei confronti re-

gionali sulla base di mutui omogenei e, precisamente, tenendo conto dei soli mutui concessi per finalità scolastiche, si ottengono spostamenti dei casi di sotto media, anche se sussistono significative coincidenze:

	Anno di concessione dei mutui per finalità scolastiche					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Piemonte	78	79	87	70	74	61
Valle d'Aosta	71	=	80	=	74	=
Liguria	81	77	52	75	75	79
Lombardia	88	89	84	87	66	76
Trentino A.A.	90	76	85	91	78	68
Veneto	75	80	82	88	81	80
Friuli V.G.	87	42	88	80	50	70
Emilia Romagna	88	93	81	72	71	78
Toscana	73	84	79	83	71	67
Marche	88	78	94	90	88	77
Umbria	78	81	91	73	79	70
Lazio	51	83	76	67	48	73
Abruzzo	51	71	78	89	67	59
Molise	75	88	77	94	44	52
Campania	67	63	66	67	71	60
Puglia	78	78	84	78	60	66
Basilicata	71	68	53	41	79	47
Calabria	71	61	85	75	77	77
Sicilia	67	67	59	32	42	50
Sardegna	85	80	87	66	66	65
Media Nazionale	75	79	78	74	67	69

Quanto alle linee generali può affermarsi che la nuova tabella conferma pienamente la precedente: le regioni del Mezzogiorno restano quelle che annoverano la maggioranza dei casi di percentuali inferiori alla media nazionale (30 casi su un totale di 49). Anche la fisionomia delle regioni di maggiore consistenza territoriale e demografica risulta sostanzialmente immutata alla stregua della seconda tabella, con la sola eccezione della Toscana che passa da 4 a 2 casi di percentuale sotto media. Tra le regioni minori si registrano - come era da attendersi - più numerosi ribaltamenti: l'Umbria, infatti, passa da 4 ad 1 caso di percentuale sotto media, l'Abruzzo da 1 a 3 e la Basilicata, infine, da 2 a 5.

17. Come già accennato, con l'indagine si è inteso anche acquisire elementi in ordine agli effetti prodotti dagli investimenti portati a compimento nell'anno 1986. E ciò nel duplice senso dei mutamenti introdotti nella gestione corrente dell'ente e dei benefici arrecati all'economia locale ed in genere al benessere sociale.

Circa il primo punto, non sono state rare le risposte intese ad evidenziare la mancanza di spese di esercizio derivanti dall'investimento effettuato, anche se mai si è ritenuto di prendere in considerazione il problema della manutenzione e dell'ammortamento. Il che è ovviamente significativo e confermativo di un certo orientamento puramente opportunistico ed occasionale nell'impostazione degli investimenti.

Più frequenti le indicazioni delle previsioni di spesa a carico dell'esercizio 1987, nei casi conclamati di impianti e strutture richiedenti l'applicazione di personale e l'utilizzazione continua di beni di consumo.

Quasi inesistenti le indicazioni di previsioni di entrata; queste sono mancate anche in casi in cui era di tutta evidenza che l'attivazione del servizio avrebbe comportato il gettito del concorso dell'utenza. E' prevalsa evidentemente una visione sostanziale del fenomeno che ha portato in evidenza il solo risultato gestionale e quindi il solo saldo negativo tra entrate e spese.

Assolutamente carenti le risposte, infine, in ordine al tema della "ricaduta" degli investimenti in

termini di promozione economica e sociale. La difficoltà propria di siffatto genere di valutazioni dà ampiamente ragione del silenzio sul punto; anche se non può evitarsi di osservare che la difficoltà delle indagini ed apprezzamenti ex post sono da porsi in relazione, per una parte non trascurabile, con la mancata ampia individuazione ex ante della effettiva "utilità" dell'investimento da realizzare.