

Quanto alle spese per indennità di missione e trasferimento, esse sono risultate complessivamente del 2,52% nelle comunità montane, dell'1,02% nelle province, per ridursi allo 0,21% nei comuni.

b) Comuni 1995

Sulla base dei dati forniti dalla R.G.S., la Sezione ha potuto determinare anche l'incidenza delle voci aggiuntive specifiche che formano il costo del lavoro.

La tavola 8 allegata evidenzia che la spesa retributiva rappresenta l'82,72% del totale del costo del lavoro, ed il costo del personale il 94,52% del medesimo.

I contributi previdenziali ed assistenziali ammontano al 25,78% del costo del lavoro.

Le varie voci che caratterizzano il costo del lavoro propriamente detto incidono sul totale della spesa per il 5,48% e, tra esse, le percentuali più elevate riguardano le spese di vestiario per i dipendenti (1,58%) e quelle per la formazione del personale (1,44%).

Queste ultime, come in generale per tutto il settore pubblico, sono ancora ben inferiori alla media europea ed al fabbisogno annuo. L'argomento, la cui importanza è attualmente molto avvertita in Italia, merita alcune considerazioni che saranno svolte tra poche righe.

Circa le risultanze della tavola, resta da dire che le spese per prestazioni esterne (al di fuori del costo del lavoro), ammontando a 2.422 miliardi, rappresentano l'1,28% del costo del personale (18.995 miliardi) e l'1,20% del costo del lavoro (20.097 miliardi). Si tratta dunque di un importo elevato, di cui al momento non è possibile stabilire l'attendibilità, tenuto anche conto che la stessa R.G.S. aveva invitato a valutare con cautela l'analogo dato relativo al 1994. D'altra parte, l'indisponibilità attuale dei dati analitici per il 1995 non ha consentito alla Sezione di verificare la distribuzione geografica e per classi demografiche di queste spese, che rappresentano per gli enti un contenimento del costo del lavoro. Non è stato neppure possibile verificare se, tramite le prestazioni esterne, gli enti abbiano erogato alle comunità un numero maggiore di servizi.

La formazione del personale costituisce un elemento essenziale di valorizzazione delle risorse umane presenti nel pubblico impiego, utile anche per sostenere i processi di mobilità.

In sintesi, si può affermare che finora la formazione è stata una specie di cenerentola nell'ambito della pubblica amministrazione. In proposito, occorre intervenire sia per la formazione di base preliminare all'accesso (per i dirigenti e per i funzionari inquadrati nei livelli), sia per il potenziamento delle competenze professionali, secondo una linea di aggiornamento costante. La direttiva n. 14 del 1995 della Funzione pubblica ha stimato il fabbisogno formativo annuo della p.a. in almeno 200.000 dipendenti delle varie qualifiche, la cui soddisfazione richiederebbe risorse finanziarie corrispondenti ad un punto percentuale del monte retributivo.⁸⁵

L'art.7 comma 4 del d.l.vo n.29 ha stabilito che le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del proprio personale. Il CCNL degli enti locali, a sua volta, affida alla contrattazione decentrata la definizione delle linee di indirizzo generale in materia (art.5). Il riconoscimento che la programmazione di queste attività attiene alla sfera gestionale è coerente con le regole riformatrici del d.l.vo n.29.

⁸⁵ V. Relazione sullo stato della P.A., 1994-1995, vol. I°, pag. 196.

La citata direttiva n.14 della Funzione pubblica ha invitato le amministrazioni a prevedere nei bilanci dei prossimi anni significativi stanziamenti commisurati al monte retributivo, per compensare i gravi ritardi in materia. In risposta, le amministrazioni centrali dello Stato hanno inviato notizie relative ai fabbisogni formativi del personale, mentre gli enti locali nel corso del 1995 non hanno sottoposto alcun piano.⁸⁶

Per venire incontro a queste esigenze, il progetto PASS (Pubbliche amministrazioni per lo sviluppo del sud) è stato lanciato nel 1996 dal Dipartimento d'intesa col Formez.⁸⁷ E' previsto uno stanziamento complessivo di 280 miliardi (per il 75% comunitari) in quattro anni, dal 1996 al 1999. Le amministrazioni possono presentare progetti di formazione "personalizzati", adeguati cioè alle proprie esigenze. Per quanto riguarda gli enti locali, i più rilevanti finora sono arrivati dal comune di Napoli e dalle province di Cagliari e Cosenza.

⁸⁶ Relazione sullo stato della P.A. 1995-1996, vol.1°, pag. 257 e segg.

⁸⁷ Relazione sullo stato della P.A. 1995-1996, vol.1°, pag. 244-245.

Tavola 1 - Anno 1994 - Aggregato enti locali: enti tenuti all'invio - inadempienze - adempienze

ENTI LOCALI	ENTI TENUTI INVIO	ENTI INADEMPIENTI	% b/a	ENTI ADEMPIENTI	% d/a	ENTI CON CONTO CONGRUENTE	% f/d	ENTI CON CONTO INCONGRUENTE	% h/d	ENTI CON CONTO INCOMPLETO	% v/d
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m
PROVINCE	92	1	1,1	91	98,9	54	59,3	37	40,7	-	0,0
COMUNI	8.102	97	1,2	7.991	98,6	4.782	59,8	3.209	40,2	14	0,2
COMUNITA' MONTANE	346	9	2,6	333	96,2	208	62,5	125	37,5	4	1,2
CAMERE DI COMMERCIO	100	1	1,0	97	97,0	48	49,5	49	50,5	2	2,1
AGGREGATO ENTI LOCALI	8.640	108	1,3	8.512	98,5	5.092	59,8	3.420	40,2	20	0,2

dati tratti da conto annuale rgs

Tavola 2 - Anno 1994 - Aggregato enti locali: dotazione degli organici e vacanze

AGGREGATO ENTI LOCALI	DIRIGENTI				PERSONALE DEI LIVELLI				TOTALE PERSONALE			
	dotazione organica	in servizio	vacanze		dotazione organica	in servizio	vacanze		dotazione organica	in servizio	vacanze	
	a	b	a-b	b/a	c	d	c-d	d/c	e	f	f-e	e/f
PROVINCE	2.171	1.679	-492	-22,7	68.684	59.069	-9.615	-14,0	70.855	60.748	-10.107	-14,3
COMUNI	5.957	5.119	-838	-14,1	494.401	478.708	-15.693	-3,2	500.358	483.827	-16.531	-3,3
COMUNITA' MONTANE	381	333	-48	-12,6	5.335	4.512	-823	-15,4	5.716	4.845	-871	-15,2
CAMERE DI COMMERCIO	182	165	-17	-9,3	7.200	6.874	-326	-4,5	7.382	7.039	-343	-4,6
TOTALI AGGREGATO	8.691	7.296	-1.395	-16,1	575.620	549.163	-26.457	-4,6	584.311	556.459	-27.852	-4,8

Tavola 3 - Anno 1994 - Aggregato enti locali: cause di cessazione

TIPO ENTE	PERSONALE	LIMITI DI ETA'	%	DIMISSIONI	%	PASSAGGIO AD ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
		a	a/e	b	b/e	c	c/e	d	d/e	e
PROVINCE	DIRIGENTI	46	26,3	102	58,3	6	3,4	21	12,0	175
	PERSONALE DEI LIVELLI	736	18,0	2.747	67,2	68	1,7	534	13,1	4.085
	RESTANTE PERSONALE	4	1,3	14	4,5	-	-	293	94,2	311
	TOTALE	786	17,2	2.863	62,6	74	1,6	848	18,6	4.571
COMUNI	DIRIGENTI	116	16,3	287	40,3	84	11,8	226	31,7	713
	PERSONALE DEI LIVELLI	5.784	17,2	15.459	46,0	3.126	9,3	9.204	27,4	33.573
	RESTANTE PERSONALE	141	3,7	467	12,3	144	3,8	3.040	80,2	3.792
	TOTALE	6.041	15,9	16.213	42,6	3.354	8,8	12.470	32,7	38.078
COMUNITA' MONTANE	DIRIGENTI	1	7,1	8	57,1	2	14,3	3	21,4	14
	PERSONALE DEI LIVELLI	16	5,9	130	48,3	75	27,9	48	17,8	269
	RESTANTE PERSONALE	21	11,1	49	25,8	15	7,9	105	55,3	190
	TOTALE	38	8,0	187	39,5	92	19,5	156	33,0	473
CAMERE DI COMMERCIO	DIRIGENTI	-	-	22	88,0	1	4,0	2	8,0	25
	PERSONALE DEI LIVELLI	27	5,0	441	81,2	41	7,6	34	6,3	543
	RESTANTE PERSONALE	1	12,5	4	50,0	2	25,0	1	12,5	8
	TOTALE	28	4,9	467	81,1	44	7,6	37	6,4	576
TOTALE	DIRIGENTI	163	17,6	419	45,2	93	10,0	252	27,2	927
	PERSONALE DEI LIVELLI	6.563	17,1	18.777	46,8	3.310	8,6	9.820	25,5	38.470
	RESTANTE PERSONALE	167	3,9	534	12,4	161	3,7	3.439	80,0	4.301
	TOTALE	6.893	15,8	19.730	45,2	3.564	8,2	13.511	30,9	43.698

Tavola 4 - Anno 1994 - Aggregato enti locali: modalità di assunzione

TIPO ENTE	PERSONALE	CONCORSI	%	PROV.TI DA ALTRE P.A.	%	ALTRE CAUSE	%	TOTALE
		a	a/d	b	b/d	c	c/d	d
PROVINCE	DIRIGENTI	19	42,2	25	55,6	1	2,2	45
	PERSONALE DEI LIVELLI	1.313	56,4	720	30,9	297	12,7	2.330
	RESTANTE PERSONALE	115	54,0	50	23,5	48	22,5	213
	TOTALE	1.447	55,9	795	30,7	346	13,4	2.588
COMUNI	DIRIGENTI	90	72,0	25	20,0	10	8,0	125
	PERSONALE DEI LIVELLI	10.752	68,2	2.027	12,9	2.978	18,9	15.757
	RESTANTE PERSONALE	985	30,3	38	1,2	2.230	68,6	3.253
	TOTALE	11.827	61,8	2.090	10,9	5.218	27,3	19.135
COMUNITA' MONTANE	DIRIGENTI	7	70,0	3	30,0	-	-	10
	PERSONALE DEI LIVELLI	138	46,3	40	13,4	120	40,3	298
	RESTANTE PERSONALE	20	20,0	10	10,0	70	70,0	100
	TOTALE	165	40,4	53	13,0	190	46,6	408
CAMERE DI COMMERCIO	DIRIGENTI	2	66,7	1	33,3	-	-	3
	PERSONALE DEI LIVELLI	220	78,6	39	13,9	21	7,5	280
	RESTANTE PERSONALE	12	38,7	2	6,5	17	54,8	31
	TOTALE	234	74,5	42	13,4	38	12,1	314
TOTALE	DIRIGENTI	118	64,5	54	29,5	11	6,0	183
	PERSONALE DEI LIVELLI	12.423	66,6	2.828	15,1	3.416	18,3	18.665
	RESTANTE PERSONALE	1.132	31,5	100	2,8	2.365	65,7	3.597
	TOTALE	13.673	60,9	2.980	13,3	5.792	25,8	22.445

Tavola 5 - Anno 1994 - Aggregato enti locali: variazione assoluta e percentuale tra il numero delle cessazioni e il numero delle assunzioni

TIPO ENTE	PERSONALE	TOTALE ASSUNTI	TOTALE CESSATI	VARIAZIONE ASSOLUTA	VAR. %
		a	b	a-b	%
PROVINCE	DIRIGENTI	45	175	-130	-74,29
	PERSONALE DEI LIVELLI	2.330	4.085	-1.755	-42,96
	RESTANTE PERSONALE	213	311	-98	-31,51
	TOTALE	2.588	4.571	-1.983	-43,38
COMUNI	DIRIGENTI	125	713	-588	-82,47
	PERSONALE DEI LIVELLI	15.757	33.573	-17.816	-53,07
	RESTANTE PERSONALE	3.253	3.792	-539	-14,21
	TOTALE	19.135	38.078	-18.943	-49,75
COMUNITA' MONTANE	DIRIGENTI	10	14	-4	-28,57
	PERSONALE DEI LIVELLI	298	269	29	10,78
	RESTANTE PERSONALE	100	190	-90	-47,37
	TOTALE	408	473	-65	-13,74
CAMERE DI COMMERCIO	DIRIGENTI	3	25	-22	-88,00
	PERSONALE DEI LIVELLI	280	543	-263	-48,43
	RESTANTE PERSONALE	31	8	23	287,50
	TOTALE	314	576	-262	-46,49
TOTALE	DIRIGENTI	183	927	-744	-80,26
	PERSONALE DEI LIVELLI	18.665	38.470	-19.805	-51,48
	RESTANTE PERSONALE	3.597	4.301	-704	-16,37
	TOTALE	22.445	43.698	-21.253	-46,64

Tavola 6 - Anno 1995 - Comuni. Retribuzione media annua pro-capite del personale di ruolo per l'anno 1995

PERSONALE	STIPENDIO	I.I.S.	R.I.A.	TREDICESIMA MENSILITA'	TOTALE COMPETENZE FISSE	INDENNITA' VARIE	STRAORDINARIO	ALTRE INDENNITA'	TOTALE COMPETENZE ACCESSORIE	RETRIBUZIONE MEDIA COMPLESSIVA	RECUPERI	ARRETRATI
DIRIGENTI	28.028	13.485	3.596	5.588	50.097	22.768	187	1.148	24.095	74.762	276	7487
VIII	20.014	12.780	2.041	2.958	37.793	2.000	2.222	2.524	8.746	44.839	197	521
VII	16.107	12.453	1.868	2.568	32.994	444	1.776	2.014	4.235	37.229	126	374
VI	13.427	12.299	1.391	2.293	28.410	722	1.404	1.812	3.937	33.347	134	276
V	12.308	12.236	1.304	2.192	28.041	698	1.936	2.078	4.712	32.753	82	200
IV	10.700	12.118	1.011	2.001	25.829	190	1.198	1.547	2.936	28.763	104	228
III	9.563	12.037	994	1.891	24.484	169	766	1.243	2.177	26.661	97,5	210
II	8.619	11.962	999	1.805	23.404	166	673	1.140	2.178	25.582	48,5	357
I	7.871	11.933	679	1.683	22.165	116	478	672	1.268	23.431	56	320
TOTALE LIVELLI	11.848	12.206	1.121	2.128	27.401	662	1.334	1.707	3.693	30.994	116	232

Tavola 7 - Costo del personale per l'anno 1994 e composizione percentuale

in migliaia di lire

	PROVINCE			COMUNI			MONTANE			CAMERE DI COMMERCIO		
spese per competenze fisse	1.825.766.983	69,17	14.687.408.927	70,09	225.741.810	39,87	251.694.729	64,50				
spesa per competenze accessorie	136.944.029	5,19	1.203.233.205	5,74	8.847.027	1,56	34.851.910	8,93				
spesa retribuzioni lorde	1.962.711.012	74,36	15.890.642.132	75,83	234.588.837	41,43	286.546.639	73,44				
contributi a carico dell'amministrazione	615.980.016	23,34	5.052.638.992	24,11	317.978.696	56,16	88.806.376	22,71				
spese per indennità di missione e trasferimento	26.895.817	1,02	44.285.623	0,21	14.242.629	2,52	4.364.108	1,12				
altre spese	36.319.325	1,38	202.709.799	0,97	2.327.137	0,41	12.696.606	3,25				
totale	63.215.142	2,40	246.985.422	1,18	16.569.766	2,93	17.060.714	4,37				
somme rimborsate alle amministrazioni	5.651.082	0,21	28.918.649	0,14	2.606.325	0,46	1.403.149	0,36				
rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	8.148.005	0,31	263.480.099	1,26	5.548.533	0,98	3.413.663	0,87				
totale a saldo	-2.496.923	-0,09	-234.561.450	-1,12	-2.942.208	-0,52	-2.010.514	-0,52				
costo del personale	2.639.409.247	100,00	20.955.715.096	100,00	666.194.991	100,00	390.203.215	100,00				

Tavola 8 - Costo del lavoro per l'anno 1995 e composizione percentuale

spese per competenze fisse	15.093.467.899	75,10
spesa per competenze accessorie	1.530.039.557	7,61
spesa retribuzioni lorde	16.623.507.456	82,72
 contributi a carico dell'amministrazione	 5.180.509.488	 25,78
 spese per indennità di missione e trasferimento	 40.378.440	 0,20
altre spese	350.548.979	1,74
totale	390.927.419	1,96
 somme rimborsate alle amministrazioni	 185.742.705	 0,92
rimborsi ricevuti dalle amministrazioni	3.385.637.733	16,85
totale a saldo	-3.199.895.028	-16,92
 costo del personale	 18.995.049.335	 94,52
 spese per gestione mense/assegni di vitto	 150.242.394	 0,75
spese di vestiario per i dipendenti	317.535.391	1,58
spese per il benessere del personale	16.306.472	0,08
spese per equo indennizzo al personale	27.953.027	0,14
spese per la formazione del personale	289.439.737	1,44
spese per la gestione dei concorsi	38.775.479	0,19
incarichi	198.634.551	0,99
spese varie	63.070.201	0,31
totale	1.101.957.252	5,48
costo del lavoro	20.097.006.587	100,00
 contratti d'opera	 657.026.796	
convenzioni con enti pubblici	203.217.039	
convenzioni con privati	1.562.225.987	
spese per prestazioni esterne	2.422.469.822	

4. La gestione degli investimenti

4.1 Linee programmatiche e profili ordinamentali

Gli indirizzi generali della manovra di finanza locale per il 1995 sono stati illustrati nel capitolo 1 della parte II, cui si fa rinvio. Per quanto riguarda, in particolare, il settore degli investimenti si ricorda che le linee guida tracciate nei documenti di programmazione economico-finanziaria per il 1995, nonostante la politica di rigore della spesa pubblica imposta, indicavano comunque la necessità di un rilancio degli interventi di carattere strutturale, volano per la ripresa economica e lo sviluppo dell'occupazione.

Le analisi compiute sulla gestione degli investimenti da parte delle amministrazioni locali, in base ai dati finanziari desunti dai conti consuntivi, consentono di rilevare risultati tendenzialmente coerenti con le predette impostazioni programmatiche. Il che è di fondamentale rilievo, se si considera che il comparto degli enti locali ha assorbito nel 1995 il 45,5% della spesa pubblica in conto capitale.

Dalle rilevazioni effettuate emerge, dunque, che nel 1995 prosegue e si rafforza nel campo degli investimenti pubblici locali il processo, già avviato nel 1994, di graduale inversione degli andamenti recessivi che avevano caratterizzato il precedente periodo.

La tendenza alla crescita ha interessato in modo particolare l'entrata. A consuntivo, gli accertamenti complessivi di competenza in conto capitale, per tutti gli enti censiti⁸⁸, sono stati di 18.727,8 miliardi, con un aumento del 15,04% rispetto ai 16.279,9 mld del 1994. Le risorse per i finanziamenti sono state reperite in via principale nei capitali trasferiti dallo Stato, dalle regioni, dagli organismi internazionali (48,02%) nonché nel ricorso al credito, pubblico e privato (36,95%). Tutte le tipologie di enti sono state interessate da questo andamento favorevole dell'entrata, ma i Comuni in modo particolare (+16,15%).

Il trend positivo ha comunque riguardato in modo sensibile anche le spese. Gli impegni in conto competenza sul titolo II ctg 1^a, 2^a, 3^a, 4^a, che rivestono la natura e gli effetti di veri e propri investimenti, diretti e indiretti, ammontano a 16.477,8 miliardi con un incremento del 10,49% a fronte dei 14.911,9 mld impegnati nel 1994, che peraltro già registravano una fase di crescita.

Quanto alla destinazione economica degli interventi, gli acquisti e le opere sui beni immobili costituiscono come sempre la componente fondamentale delle iniziative intraprese (84,7%). Sul fronte della spesa gli enti interessati in maggior misura dal processo di sviluppo degli investimenti sono le comunità montane (+12,22%) ed i comuni (+11,13%).

Al termine del 1995 è rimasta sostanzialmente inalterata la situazione patologica di accumulo di una ingente massa di residui attivi (42.279,3 mld) e passivi (56.822,1 mld), che si protrae da più esercizi a questa parte e che potrà ricevere una parziale soluzione soltanto con l'avvio a regime dei più rigorosi criteri introdotti dal d. l.vo n. 77 del 1995 per il mantenimento nel bilancio dei residui stessi.

Nel tracciare per somme linee l'incidenza che nel 1995 hanno avuto le diverse fonti di finanziamento, occorre prendere l'avvio dai trasferimenti in conto capitale.

Il livello del sostegno che lo Stato intende fornire agli investimenti degli enti locali si determina attraverso le dotazioni dei Fondi per i trasferimenti in conto capitale iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'interno. Trattasi del Fondo per lo sviluppo degli

⁸⁸ Si tratta di 95 province su 100, 1230 comuni su 1326 con popolazione superiore ad ottomila abitanti, e 310 comunità montane su 345.

investimenti di comuni e province, del Fondo nazionale ordinario per gli investimenti, del Fondo nazionale speciale per gli investimenti.

Come già illustrato nei precedenti referti, il Fondo per lo sviluppo degli investimenti, con cui lo Stato contribuisce all'ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali e che ha costituito negli anni la fonte principale di copertura dell'indebitamento degli enti, con la riforma introdotta dal d.l.vo n. 504 del 1992 ha cessato di essere uno strumento strutturale di contribuzione erariale ed è destinato nel lungo termine ad esaurirsi. Dal 1993 il fondo non viene infatti più alimentato con nuove risorse, anche se la legge delegata ha consentito (art. 32) alle amministrazioni interessate di ottenere, per i mutui da contrarre entro l'anno, i contributi assegnati dal 1988 al 1992 secondo il precedente regime (i cosiddetti "plafonds") e non utilizzati. Con l'art. 5 bis della legge n. 539 del 1995 è stato concesso, poi, agli enti di usufruire dei "plafonds" non utilizzati fino ad esaurimento.

Nel sistema delineato dalla riforma, il venir meno dell'intervento dello Stato nell'ammortamento dei mutui, avrebbe dovuto essere compensato con l'istituzione del Fondo nazionale ordinario per investimenti. Ma a ben vedere, detto Fondo per le sue caratteristiche normative non può che avere un ruolo limitato nel sostentamento delle politiche di sviluppo locale delle infrastrutture. Esso è infatti dedicato alla realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale e economico, la sua dotazione è rimessa annualmente alle scelte di politica finanziaria del Governo e quindi ai vincoli di bilancio (legge finanziaria) e può essere ridimensionato successivamente nel triennio. Basti pensare che i 400 mld annui previsti nel bilancio pluriennale 1995-1997 sono stati ridotti a 175 mld per il 1996 ed il 1997.

Il Fondo nazionale speciale per gli investimenti, anch'esso istituito con il d.l.vo n. 504 del 1992 e già operativo dal 1993, si rivolge infine ad una circoscritta platea di enti.

Nell'esercizio di riferimento gli stanziamenti assegnati ed erogati sui Fondi predetti forniscono la conferma del progressivo disimpegno dello Stato dal sostegno degli investimenti secondo la tradizionale impostazione di finanza derivata:

- Fondo per lo sviluppo degli investimenti di province e comuni (cap 7232). Previsioni definitive di competenza L. 10.296,5 miliardi (-8,6% rispetto al 1994) di cui erogati 8.471,5 miliardi.
- Fondo per lo sviluppo delle Comunità montane (cap 7233). Previsioni definitive di competenza 79,4 mld, pari a quelli del 1994 di cui erogati 13,9 mld.
- Fondo nazionale ordinario per gli investimenti (cap 7236). Previsioni definitive di competenza 400 mld (+33%), totalmente impegnati ed erogati.
- Fondo nazionale speciale per gli investimenti (cap 7235). Previsioni definitive di competenza 29,4 mld (-39,8%), totalmente riportati a residui.⁸⁹

Dai dati su esposti si rileva che, se si escludono i contributi per gli ammortamenti dei mutui, peraltro destinati ad esaurirsi, la partecipazione ordinaria dello Stato alle spese di investimento degli enti locali attraverso il sistema dei trasferimenti ha ormai un peso sempre minore. Non si tiene ovviamente conto, nell'operare detta valutazione, delle assegnazioni speciali che ogni anno vengono effettuate a favore di singoli enti o complessi di enti per particolari esigenze e finalità.

⁸⁹ Trattasi di fondo attivato con i proventi di competenza dello Stato della casa da gioco di Campione d'Italia, il cui accertamento avviene alla fine dell'esercizio.

Tra le varie componenti dell'entrata, un notevole impulso ha invece avuto nel 1995 il ricorso al credito, in particolare della Cassa Depositi e Prestiti.

Al riguardo si osserva che, dopo che negli anni 1992 e 1993 il legislatore aveva posto un tetto massimo, rispettivamente di 6.000 e 4.000 mld. ai mutui concedibili da parte della Cassa, già dal 1994 era venuto meno qualsivoglia limite di carattere quantitativo come qualitativo, dettato da intendimenti di contenimento della spesa pubblica.

Con finalità del tutto opposte, l'art. 13 comma 9, della legge n. 537 del 24.12.1993, (collegata alla finanziaria) stabiliva, infatti, che per il 1994 la Cassa avrebbe dovuto assicurare non meno di 7000 mld per mutui a comuni, province, e loro consorzi, e comunità montane.

Per il 1995 le concessioni della Cassa (per il complesso degli enti, anche quelli inferiori ad 8000 abitanti) si sono attestate a 7752 mld.

Secondo i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato relativamente al credito destinato al finanziamento degli investimenti degli enti locali, il loro apporto è stato pari al 79% di tutto il credito ottenuto e con le quote degli altri enti finanziatori appartenenti al canale pubblico (INPDAP e Istituto per il Credito sportivo) ha raggiunto l'84% . Anche i prestiti assegnati dagli istituti erogatori privati sono aumentati nel 1995 (2,3%).

Sul punto specifico si fa, comunque, rinvio alle rilevazioni di cui alla parte III, 2.3.

Sempre in tema di prestiti occorre segnalare l'importante innovazione introdotta dall'art. 5 comma 6 della legge n. 444 del 27.10.1995, che consente agli enti locali di rinegoziare il capitale residuo dei mutui, fermi restando l'ammontare e la durata originaria del concorso statale. Il successivo comma 7 ha poi fornito la possibilità di far decorrere l'ammortamento dal primo gennaio del secondo anno successivo a quello in cui è avvenuta la concessione formale del mutuo o la stipula del contratto.

Gli effetti delle citate disposizioni saranno comunque operativi dagli esercizi successivi a quello in riferimento.

A fronte della progressiva e ormai irreversibile limitazione della diretta partecipazione statale agli investimenti degli enti locali, nella mera logica "centralistica" del trasferimento di risorse, le politiche territoriali di sviluppo sono più che mai fondate sulla autonoma capacità degli enti di farvi fronte con entrate proprie.

Fondamentale, in questo scenario, è la piena utilizzazione da parte degli enti dei contributi sui Fondi strutturali messi a disposizione dalla Unione Europea, il cui "tiraggio", del resto, trascina con sé la quota di cofinanziamento, statale e regionale, necessaria in base al principio della complementarietà.

In questa linea evolutiva, nuove metodologie giuridiche ed operative sono state predisposte per dotare le comunità locali di sistemi alternativi di reperimento dei capitali necessari.

Va, comunque, preliminarmente osservato che gli anni '90 si stanno affermando quale momento storico caratterizzato da una profonda trasformazione dell'assetto giuridico-istituzionale del nostro paese ai diversi livelli, centrali, regionali e locali.

Detto processo di trasformazione si pone quale risultato di una generale revisione delle modalità e delle procedure (non solo amministrative ed organizzative, ma anche contabili, economiche e finanziarie) di intervento e di azione della Pubblica Amministrazione, quale soggetto principale di programmazione e di gestione di una politica di sviluppo coerente ai diversi livelli di governo, nonché rispondente alle effettive esigenze dei territori e delle collettività di riferimento.

In particolare, la legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali; la legge n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo, il d.l.vo n. 504 del 1992 e il d.l.vo 507 del 1993, recanti norme per il riordino complessivo della finanza locale, rappresentano alcuni dei principali momenti di un percorso di rinnovamento dell'intero ordinamento degli enti locali, i cui presupposti sono certamente da individuarsi in un complesso di esigenze, quali quelle di:

- innovare profondamente i meccanismi e le logiche dell'intervento pubblico a sostegno e supporto dello sviluppo socio-economico locale, nel senso di un definitivo abbandono della ratio sottesa all'intervento "straordinario" di cui alla legge n. 64 del 1984 ed in funzione della individuazione di strumenti di incentivazione più coerenti con i principi e le azioni proprie delle politiche di coesione economica e sociale dell'Ue;
- configurare e disciplinare modalità di azione e di intervento delle amministrazioni pubbliche, più consone alle esigenze di crescita economica e sociale delle diverse realtà territoriali;
- dare risposte più concrete alle istanze di autonomia e semplificazione;
- ridisegnare nel suo complesso l'ordinamento di finanza e contabilità degli enti locali in funzione di una maggiore responsabilizzazione delle autonomie locali nella programmazione e gestione delle rispettive politiche di intervento;
- riordinare l'intero sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, in funzione di una generale riforma della finanza locale intesa a realizzare gli equilibri finanziari tra gli enti stessi.

Tra i principali e più recenti aspetti del processo di trasformazione in atto ricordiamo gli strumenti di programmazione e gestione negoziata delle politiche di sviluppo socio-economico.

L'esigenza di adeguare i percorsi decisionali ed operativi delle pubbliche amministrazioni, siano esse centrali, regionali e/o locali, al perseguimento delle priorità dello sviluppo economico e sociale delle collettività e dei territori di riferimento e la sempre più avvertita necessità di favorire una qualificata partecipazione degli operatori privati ai processi di programmazione ed attuazione delle politiche di investimento pubbliche, hanno certamente costituito la ratio del sistema di concertazione dell'intervento previsto e disciplinato dapprima dall'art. 1 del decreto legge 8 febbraio 1995, n. 32, comma 1, lettere b), c), d), e), e-bis) e comma 2, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, nonché, successivamente, dall'art. 2, commi 203 e ss., della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Vero è che l'idea della concertazione quale strumento di coordinamento dell'attività delle PP.AA., oltreché di superamento delle difficoltà e complessità dell'azione dei pubblici poteri conseguenti alla eccessiva frammentarietà e disarticolazione delle competenze non costituiva di certo una novità assoluta del nostro ordinamento giuridico-amministrativo (possono al riguardo richiamarsi gli istituti già contemplati dalla legge n. 142 del 1990 e, in particolare, dalla legge n. 241 del 1990); è altrettanto vero, peraltro, che i nuovi strumenti di programmazione ed attuazione concertata dell'intervento di cui alla legge n. 662 del 1996, in quanto inseriti in un composito processo di trasformazione e riforma dell'intera P.A. (si consideri, a tale riguardo, la recente legge 15.3.1996 n. 56 nonché la legge 15.5.1997 n. 127), appaiono destinati ad incidere fortemente sui tradizionali schemi dell'azione amministrativa imponendosi come nuovo "modello" di gestione delle diverse fasi della programmazione ed attuazione delle politiche di intervento socio-economico.

Ed invero, i diversi modelli previsti e disciplinati dai commi 203 e seguenti dell'art. 2 della legge n. 662 del 1996 (intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patto territoriale, contratto d'area, contratto di programma) sembrano destinati a rappresentare un momento di "rottura" rispetto alle tradizionali strategie di concertazione ed attuazione delle politiche di intervento socio-economico in quanto preordinati all'abbandono della pianificazione centralizzata dello sviluppo delle realtà locali e dell'attuazione di politiche di intervento imposte dalle autorità centrali, non sempre coerenti con la programmazione regionale e/o locale e con le esigenze di sviluppo del territorio e delle collettività interessate.

Nel contesto del complesso processo di trasformazione in esame, rilevanza specifica deve, altresì, attribuirsi agli strumenti finanziari previsti dalla più recente normazione di settore a corredo del riconoscimento alle amministrazioni locali di una più generale autonomia e responsabilità nel governo delle rispettive politiche di sviluppo e nella relativa gestione contabile e finanziaria.

Trattasi di strumenti aventi diversa natura e rilevanza, certamente non destinati a sostituire "in toto" i tradizionali canali di approvvigionamento finanziario delle amministrazioni locali, la cui diffusione, peraltro, oltre che imposta dal generale riordino del sistema dei trasferimenti erariali, risulterà strettamente condizionata dalla progressiva consapevolezza che comuni, province e comunità montane acquisiranno circa il proprio ruolo di principali promotori delle politiche di intervento su scala locale e di diretti responsabili dei connessi effetti economici e finanziari.

Il tutto, all'interno di un sistema di analisi e valutazione delle effettive possibilità di investimento e di copertura finanziaria degli interventi, rigorosamente disciplinato dal nuovo ordinamento di finanza e contabilità degli enti locali e, in particolare, dagli artt. da 42 a 46 del, d. l.vo 25 febbraio 1995, n. 77.

Tra gli strumenti di finanziamento previsti dalla più recente normazione di settore si collocano i titoli obbligazionari degli enti locali.

Il prestito obbligazionario, previsto e disciplinato da un complesso di disposizioni legislative e regolamentari (cfr., in particolare, artt. 35 e 37, legge n. 724 del 1994, art. 1, commi 89 e 90, legge n. 549 del 1995 e art. 2, comma 26, legge n. 662 del 1996) si configura quale strumento specificamente preordinato a consentire alle amministrazioni locali di provvedere al reperimento delle risorse economiche necessarie per l'attuazione e la realizzazione degli investimenti su scala locale, mediante il collocamento nel mercato dei capitali di titoli obbligazionari causalmente connessi agli investimenti stessi.

La possibilità di procedere nell'operazione di emissione del prestito obbligazionario, rigidamente ancorata a specifici presupposti oggettivi e soggettivi, a garanzia dell'affidabilità economica e finanziaria dell'amministrazione emittente, della validità, anch'essa economica e finanziaria, degli interventi da finanziare e della effettiva ed integrale copertura dei relativi costi ed oneri, risponde alla esigenza di favorire:

- una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni locali nella programmazione e gestione finanziaria delle risorse necessarie alla realizzazione di investimenti pubblici rispondenti a precisi e predeterminati criteri e requisiti di efficienza e remuneratività;
- un maggiore coinvolgimento della stessa collettività locale nella politica di investimento e sviluppo perseguita dalla rispettiva amministrazione grazie alla condivisione sia della utilità pubblica e sociale dell'intervento da attuare, sia della validità economica e finanziaria del relativo progetto.

Perché un ente locale possa effettivamente procedere all'emissione di titoli obbligazionari, è peraltro necessario che:

- il penultimo esercizio non si sia chiuso con un disavanzo e nell'esercizio di emissione sia stato deliberato il bilancio di previsione;
- l'ultimo rendiconto della gestione sia stato certificato dall'organo di revisione;
- il prestito obbligazionario sia specificamente finalizzato al finanziamento di investimenti;
- la durata del prestito non sia inferiore a cinque anni;
- il prestito obbligazionario sia collocato alla pari (valore nominale);
- il rendimento effettivo dei titoli, al lordo dell'imposta gravante sui sottoscrittori, non ecceda il rendimento lordo dei titoli di Stato di pari durata emessi nel mese precedente maggiorato di un punto;
- l'emissione sia stata deliberata dall'organo consiliare dell'ente emittente e sia stata preceduta dalla preventiva approvazione:
 - del piano economico finanziario di cui all'art. 46 del d.l.vo n. 504 del 1992, qualora il prestito sia finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici a rilevanza imprenditoriale;
 - del progetto o del piano esecutivo dell'investimento previsto dall'art. 43 del d.l.vo n. 77 del 1995.

Circa la concreta operatività dei prestiti obbligazionari nell'anno 1995 si fa rinvio alla ricerca di cui alla parte III, 2.3.

Altro strumento di finanziamento è il Fondo Rotativo per la Progettualità degli enti locali, attualmente disciplinato dall'art. 1, commi da 54 a 58, legge 28 gennaio 1995, n. 549.

Il Fondo, attivabile, oltre che dagli enti locali, anche dalle regioni e dalle società di gestione di servizi pubblici, si propone di finanziare l'attività di progettazione degli enti locali mediante anticipazioni a valere sulla relativa consistenza da restituire, maggiorate secondo un tasso di interesse predeterminato i cui oneri, peraltro, sono posti a carico del bilancio dello Stato, entro medio termine (quattro o cinque anni a seconda che l'anticipazione finanziaria sia concessa per la realizzazione di una progettazione preliminare, definitiva o esecutiva).

Lo strumento di finanziamento in esame, pertanto, risulta essenzialmente e prioritariamente finalizzato a potenziare la capacità degli enti locali di progettare opere effettivamente cantierabili (l'anticipazione concessa deve, comunque, essere restituita anche qualora non dovesse perfezionarsi la provvista finanziaria necessaria per la realizzazione dell'opera progettata o quest'ultima risultasse non realizzabile ovvero venisse meno l'interesse alla sua realizzazione), suscettibili di accedere alle misure ed ai programmi di cofinanziamento comunitari.

Le anticipazioni a valere sulle risorse del Fondo possono essere concesse, con riferimento a progetti il cui costo stimato complessivo non sia inferiore a due miliardi di lire, a copertura delle spese e degli oneri connessi all'attività di progettazione di opere pubbliche e, in particolare:

- alla redazione di studi di fattibilità;
- alla redazione di progetti preliminari, definitivi ed esecutivi;
- alle valutazioni di impatto ambientale ed alle altre rilevazioni e ricerche eventualmente necessarie.

Sul punto vedansi anche le rilevazioni effettuate nella parte III, 2.3.