

Ulteriore strumento di finanziamento è costituito dal "project financing", espressione con cui si intende generalmente riferirsi a soluzioni organizzative e di tecnica finanziaria preordinate al reperimento delle ingenti risorse economiche necessarie alla realizzazione e gestione di rilevanti opere pubbliche mediante una ottimale utilizzazione di capitali privati.

Mediante siffatto modello operativo si intendono, in sostanza, indicare sistemi di finanziamento delle opere pubbliche alternativi a quelli tradizionali dell'indebitamento a medio o lungo termine nei confronti di istituti bancari o della Cassa Depositi e Prestiti e caratterizzati da un penetrante e fattivo coinvolgimento di imprenditori privati nello stesso programma di esecuzione e di gestione dell'opera pubblica.

L'utilizzazione del modello assume rilievo specifico alla luce delle seguenti fondamentali caratteristiche:

- consente all'amministrazione di reperire le risorse (spesso ingenti) necessarie alla realizzazione di infrastrutture in un determinato territorio, senza incrementarne la relativa esposizione finanziaria;
- impone all'amministrazione di gestire o fare gestire l'investimento attraverso strumenti di finanza privata e, conseguentemente, secondo criteri e canoni di ottimale convenienza economica ed efficienza qualitativa (di qui la evidente difficoltà di ricorrere a siffatto strumento finanziario con riferimento ad opere o servizi di spiccata utilità sociale e di conseguente ridotta o limitata remuneratività).

Tra gli strumenti di gestione delle politiche di sviluppo su scala locale, particolare rilevanza deve sicuramente riconoscersi, infine, all'istituto delle società di capitali a partecipazione mista pubblico/privata, costituibili sia nella forma di società per azioni (art. 22, comma 3, lett. e), legge n. 142 del 1990; art. 12, legge n. 488 del 1992), sia in quella della società a responsabilità limitata (art. 17, comma 58, legge n. 127 del 1997) per l'esercizio delle seguenti specifiche attività:

- gestione di pubblici servizi;
- realizzazione e gestione di opere di interesse pubblico;
- progettazione e realizzazione di interventi di trasformazione urbana.

Sul punto si fa specifico rinvio alla ricognizione di cui al punto 4 B della parte III della presente relazione.

4.2 Entrata

4.2.1 Quadro generale

Come per le precedenti relazioni, per la individuazione delle risorse finanziarie destinate nel 1995 agli investimenti da parte degli enti locali sono state prese in considerazione le entrate derivanti da:

- alienazioni dei beni patrimoniali al netto degli ammortamenti (Tit IV ctg. 1)
- riscossioni dei redditi al netto dei prelevamenti da depositi bancari e da tesoreria statale (tit. IV ctg. 3)
- trasferimenti di capitali ⁹⁰ (Tit. IV ctg. 2)

⁹⁰ Non formano oggetto della presente rilevazione i trasferimenti erariali a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali, di cui all'art. 35 del D.P.R. n. 504 del 1992, con cui lo stato contribuisce all'ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali; detti contributi vengono iscritti nel titolo II delle entrate, tra i trasferimenti erariali correnti.

- accensioni di prestiti (Tit. V ctg. 2)

I dati relativi agli accertamenti in conto competenza degli enti esaminati nel presente referto (95 province su 100, 1230 comuni su 1326 con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, 310 comunità montane su 345) accostati a quelli del precedente esercizio, ovviamente riferiti alle medesime amministrazioni locali, sono evidenziate nel seguente prospetto.

FONTI DI FINANZIAMENTO ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA

Province, comuni e comunità montane

Tit. IV ctg1, 3, 2 Tit. V ctg. 2	1994		1995		variaz % colonne 2 - 4
	accertamenti competenza	composizione	accertamenti competenza	composizione	
Alien.beni.patrimon	1.245.922	7,65%	1.265.191	6,75%	1,49
Riscossione crediti	2.013.062	12,37%	1.548.939	8,27%	-23,05
Trasferim. capitali	6.725.607	41,31%	8.993.805	48,02%	33,72
Accensione prestiti	6.295.357	28,67%	6.919.922	36,95%	9,92
TOTALE	16.279.948	100%	18.727.857	100%	15,04

Nel quadro generale si è rilevato che l'aumento delle disponibilità finanziarie per nuovi investimenti, che era stato già registrato nel corso del 1994 (+6,26%) e che costituiva un' inversione di tendenza rispetto ai decrementi verificatisi nei bienni precedenti, risulta più che ampiamente confermato nell'esercizio di riferimento, in aderenza alle linee programmatiche di espansione del settore, tracciate dal governo.

Gli accertamenti complessivi in conto competenza per il 1995 si attestano, infatti, a 18.727,8 miliardi, con una crescita monetaria rispetto al 1994 di 2.448 miliardi, pari al 15,04% cui corrisponde un considerevole incremento anche in termini reali.

La variazione di maggior rilievo si verifica nella categoria dei trasferimenti di capitali che crescono del 33,72% (+10,04% nel 1994) portandosi a 8.993,8 miliardi.

Detto aumento non trova ragione in una maggiore dotazione degli stanziamenti per i trasferimenti erariali in conto capitale (Fondo nazionale ordinario per gli investimenti e Fondo nazionale speciale per gli investimenti) o in una superiore provvista di fondi da parte delle Regioni per l'esercizio delle funzioni delegate. Esso, dunque, potrebbe essere correlato alla concentrazione nell'acquisizione dei finanziamenti comunitari destinati agli interventi strutturali e della complementare quota di cofinanziamento nazionale, verificatasi nell'ultima fase di attuazione del ciclo programmatico 1989-93, la cui originaria scadenza al 31.12.1993 è stata prorogata, per gli impegni, al 30.6.1994 e per i pagamenti al 31.12.1996.

Anche gli introiti da accensione di prestiti aumentano considerevolmente, del 9,92% (+4,77% nel 1994). Si rinvia in merito a quanto rappresentato nel quadro generale sul venir meno dei vincoli legislativi posti all'assunzione di mutui presso la Cassa depositi e prestiti. Confermano la tendenza all'aumento, nell'ordine dell'1,49%, anche i proventi derivanti dalle alienazioni dei beni patrimoniali, seppure in misura inferiore alla crescita registra-

ta nell'anno 1994 (6,34%) e ciò è segno di un rallentamento nei programmi di dismissioni patrimoniali.

Diminuiscono, invece, notevolmente le riscossioni di crediti che si fermano all'importo di 1.548,9 miliardi, a fronte dei 2.013 accertati nell'esercizio precedente, con un decremento, quindi, del 23,05%.

Passando ad analizzare il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento, si rileva che la voce di maggiore consistenza è come sempre costituita dai trasferimenti di capitali, la cui quota d'incidenza sfiora nel 1995 il 50% delle entrate considerate. Segue il ricorso al mercato del credito, con una partecipazione del 37%, ma in continua diminuzione sin dal 1991. Un ruolo ancora più marginale rispetto ai precedenti esercizi vengono ad assumere le fonti di autofinanziamento (alienazioni patrimoniali e riscossioni di crediti) che ricoprono cumulativamente solo il 15% delle risorse disponibili per investimenti.

L'aggregazione dei dati nazionali per grandi aree geografiche mostra che l'espansione degli accertamenti ha assunto valori più accentuati negli enti del Nord-est e del Sud del paese.

Dati nazionali aggregati per aree geografiche. Accertamenti in c./competenza.

1	2	3	4	5	6
	1994	COMPOS. % colonna n.2 es. fin. 1994	1995	COMPOS. % colonna n.4 es. fin. 1994	VARIAZIONE % (COLONNE 2 - 4)
NORD-OVEST	4.320.423	26,54	4.703.276	25,11	8,86
NORD-EST	2.879.691	17,69	3.508.365	18,73	21,83
CENTRO	4.630.510	28,44	5.369.125	28,67	15,95
SUD	3.030.080	18,61	3.597.200	19,21	18,72
ISOLE	1.419.244	8,72	1.549.888	8,28	9,21
TOTALE NAZ.	16.279.948	100,00	18.727.854	100,00	15,04

All'esame dei dati disaggregati per tipologia di enti e per categoria di entrate, di cui ai successivi paragrafi, si ritiene utile premettere, per una visione complessiva della gestione del comparto, il quadro generale delle entrate per investimenti.

ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA			
	1994	1995	1994-1995 %
AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI	1.779.538	1.894.441	6,45
COMUNI	13.684.928	15.895.811	16,15
COMUNITA' MONTANE	815.482	937.605	14,97
TOTALE	16.279.948	18.727.857	15,04

RISCOSSIONI TOTALI (DATI DI CASSA)			
	1994	1995	1994-1995 %
AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI	1.873.924	1.437.579	-23,28
COMUNI	10.570.910	12.053.790	14,02
COMUNITA' MONTANE	778.128	795.914	2,28
TOTALE	13.222.962	14.287.283	8,05

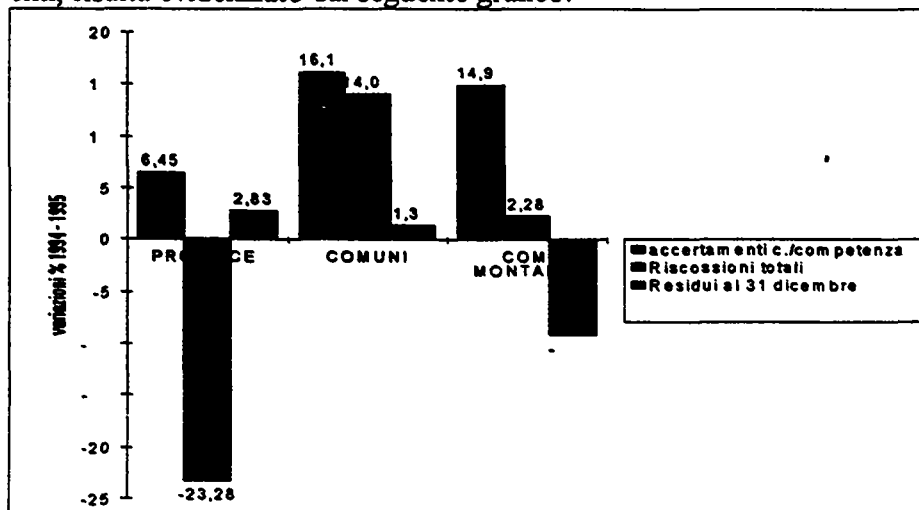
RESIDUI TOTALI AL 31 DICEMBRE			
	1994	1995	1994-1995 %
AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI	5.303.685	5.454.157	2,83
COMUNI	34.167.237	34.643.324	1,39
COMUNITA' MONTANE	2.402.637	2.181.830	-9,19
TOTALE	41.873.561	42.279.312	0,97

Dalle tabelle si rileva che l'attività di accertamento sulla competenza, che corrisponde all'acquisizione di nuove risorse, è in una fase di rilancio per tutte le categorie di enti.

I movimenti per cassa, ovverossia l'effettiva realizzazione delle entrate, fanno registrare una variazione positiva nel complesso, con un indice medio del comparto dell'8,05%, ma non per le province (-23,28%). Si è così per la prima volta invertita la tendenza alla diminuzione delle riscossioni, osservata nei precedenti esercizi (-9,16 nel 1994; -9,09 nel 1993; -9,2 nel 1992).

Ciò ha consentito, se non di ridurre, quanto meno di contenere entro una variazione inferiore ad un punto percentuale (+0,97) l'aumento della massa dei residui attivi che si portano a 42.279,3 miliardi, rispetto ai 41.873,5 del 1994.

Il raffronto tra le variazioni percentuali nel biennio 1994-1995 relative agli accertamenti in conto competenza, alle riscossioni totali ed ai residui totali, per i diversi tipi di enti, risulta evidenziato dal seguente grafico:



4.2.2 Analisi dei dati disaggregati per enti

Dall'esame dei dati finanziari scorporati secondo la tipologia dell'ente percettore, risultanti dai seguenti prospetti, emergono alcune situazioni particolari.

4.2.2.1 Province**ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA**

	1994		1995		variaz. %
	accertamenti competenza	composizione	accertamenti competenza	composizione	
Alien.beni.patrimon	78.182	4,39	39.984	2,11	-48,85
Riscossione crediti	6.1523	3,46	62.361	3,29	1,36
Trasferim. capitali	745.340	41,88	880.748	46,49	18,16
Accensione prestiti	894.493	50,27	911.348	48,11	1,88
TOTALE	1.779.538	100,00	1.894.441	100,00	6,45

RISCOSSIONI TOTALI

Titolo IV cat. 1,3,2 e Tit. V cat.2.	1994		1995		variaz. %
	riscossioni totali	composizione %	riscossioni totali	composizione %	
Alien.beni.patrimon	75.136	4,1	25.187	1,75	-66,47
Riscossione crediti	78.058	4,17	50.490	3,51	-35,31
Trasferim. capitali	795.363	42,44	649.065	45,15	-18,39
Accensione prestiti	925.367	49,38	712.837	49,59	-22,96
TOTALE	1.873.924	100,00	1.437.579	100,00	-23,28

RESIDUI TOTALI

Titolo IV cat. 1,3,2 e Tit. V cat.2.	1994		1995		variaz. %
	residui totali	composizione %	residui totali	composizione %	
Alien.beni.patrimon	56.913	1,07	45.132	0,83	-20,70
Riscossione crediti	138.300	2,61	150.619	2,76	8,90
Trasferim. capitali	1.822.672	34,37	1.885.399	34,57	3,44
Accensione prestiti	3.285.800	61,95	3.373.007	61,84	2,65
TOTALE	5.303.685	100,00	5.454.157	100,00	2,83

I dati relativi agli accertamenti delle province indicano risultati tutto sommato coerenti e con le impostazioni programmatiche governative e con l'andamento generale delle entrate nel comparto degli enti locali.

Le risorse disponibili per gli investimenti sono nel complesso aumentate, rispetto al 1994, del 6,45% portandosi a 1.894,4 miliardi. L'incremento concerne, in particolare, la categoria dei trasferimenti di capitali (18,16%) ed in minore misura le accensioni di prestiti (1,88%) che restano, comunque, come per il 1994, la fonte di finanziamento principale (48,11%). Diminuiscono, invece, considerevolmente (-48,85%), le entrate da alienazioni

patrimoniali, e ciò è segno di una evidente battuta d'arresto nelle iniziative di privatizzazione che avevano avuto negli anni precedenti un notevole impulso (+20,39% nel 1993 e +58,35% nel 1994).

Volendo analizzare gli accertamenti per grandi ripartizioni del territorio, nazionale una rinnovata capacità nel reperimento delle risorse finanziarie si rileva da parte delle province delle aree nord-occidentale (+21,16%), nord orientale (+10,30%) e soprattutto del meridione (+69,93; straordinaria la situazione del Molise che presenta un'impennata del 624%). Andamenti negativi si registrano invece nelle regioni del centro Italia (-32,78%) e delle isole (-51,10) (vedi prospetto II.0.343 A).

Sul fronte delle riscossioni si rilevano invece variazioni di segno negativo, comuni a tutte le categorie di entrata.

Le entrate in totale riscalate ammontano a 1.437,5 miliardi, contro i 1.873,9 dell'anno precedente e denunciano un indice medio di flessione del 23,28%, con una punta massima per le alienazioni patrimoniali che diminuiscono del 66,47%.

La scarsa capacità di realizzazione delle entrate porta conseguentemente ad un aumento dei residui attivi da 5.303,6 miliardi (1994) a 5.454 (+2,83%).

4.2.2.2 Comuni

Va innanzitutto premesso che la gestione delle entrate per investimenti da parte dei comuni ha una rilevanza decisiva sui risultati dell'intero comparto, dal momento che le risorse mobilitate dai comuni stessi nel 1995 costituiscono circa l'85% del complesso dei finanziamenti degli enti presi in esame.

ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA

	1994		1995		variaz. %
	accertamenti competenza	composiz. %	accertamenti competenza	composiz. %	
Alienazione beni patrimoniali	1.161.995	8,49	1.206.045	7,58	3,79
Riscossioni crediti	1.939.120	14,17	1.475.103	9,28	-23,92
Trasferimenti di capitali	5.276.85	38,56	7.333.687	46,14	38,97
Accensione di prestiti	5.306.963	38,78	5.880.976	37,00	10,81
TOTALE	13.684.928	100,00	15.895.811	100,00	16,15

RISCOSSIONI TOTALI

	1994		1995		variaz. %
	riscossioni totali	composiz. %	riscossioni totali	composiz. %	
Alienazione beni patrimoniali	942.331	8,91	1.057.245	8,77	12,19
Riscossioni crediti	1.306.063	12,36	1.163.558	9,65	-10,91
Trasferimenti di capitali	4.192.619	39,66	6.001.537	49,79	43,14
Accensione di prestiti	4.129.897	39,07	3.831.450	31,79	-7,22
TOTALE	10.570.910	100.00	12.053.790	100.00	14,02

RESIDUI TOTALI

Titolo IV cat.1,3,2, e Tit. V cat.2.	1994		1995		variaz. %
	residui totali	composiz. %	residui totali	composiz. %	
Alienazione beni patrimoniali	1.997.435	5,79	1.725.188	4,99	-12,65
Riscossioni crediti	3.952.662	11,57	3.826.648	11,05	-3,18
Trasferimenti di capitali	12.818.477	37,52	13.096.250	37,80	2,17
Accensione di prestiti	15.418.663	45,12	15.993.237	46,16	3,72
TOTALE	34.167.237	100,00	34.643.324	100,00	1,39

Per quanto riguarda gli accertamenti, la variazione più significativa si è verificata per i trasferimenti di capitali che sono aumentati di ben 2.056,8 mld. (+38,97%), venendo così ad assumere il ruolo di fonte principale di finanziamento delle iniziative d'investimento (46,14%). Noto rilievo, comunque, conservano le accensioni di prestiti che, pur essendo aumentate del 10,81%, continuano a flettere nel rapporto di composizione. Nel 1995 esse costituiscono il 37% delle entrate complessive, mentre nel 1994 erano state il 38,78% e nel 1993 il 40,5%.

Quanto alle fonti di autofinanziamento un discreto miglioramento mostrano i proventi degli atti di disposizione del patrimonio, che si portano a 1.206 mld. (+3,79%) mentre notevoli difficoltà si rilevano nelle acquisizioni dei crediti (-23,92%).

L'analisi degli accertamenti dei comuni distribuiti territorialmente, mette in luce che vi sono stati aumenti in tutte le grandi aree geografiche, con variazioni percentuali che vanno da un minimo del +5,23% per gli enti delle regioni nord-occidentali ad un massimo del 30,27%, registrato nelle isole. In tutto il territorio nazionale gli indici più alti d'incremento sono detenuti dalla Basilicata (+62,21%) e dal Piemonte (+53,07%) ove l'aumento è determinato in prevalenza dai comuni della 11ª classe, ovverosia da Torino (vedi Prospetto II.4.16.C).

Un sensibile incremento si è verificato anche per le riscossioni dei comuni che si attestano alla cifra di 12.053,8 miliardi.

Permane, comunque, enorme la massa dei residui attivi, che si portano a 34.643 mld., registrando una crescita rispetto al 1994 dell'1,39%.

4.2.2.3. Comunità montane

ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA

	1994		1995		variaz. %
	accertamenti competenza	composiz. %	accertamenti competenza	composiz. %	
Alienazione beni patrimoniali	5.745	0,70	19.162	2,05	233,49
Riscossioni crediti	12.419	1,53	11.475	1,22	-7,60
Trasferimenti di capitali	703.417	86,26	779.370	83,12	10,79
Accensione di prestiti	93.901	11,51	127.598	13,61	35,88
TOTALE	815.482	100,00	937.605	100,00	14,97

RISCOSSIONI TOTALI

Titolo IV cat.1,3,2 e Tit. V cat.2.	1994		1995		variaz. %
	riscossioni totali	composiz. %	riscossioni totali	composiz. %	
Alienazione beni patrimoniali	27.104	3,48	19.560	2,46	-27,83
Riscossioni crediti	10.021	1,29	11.851	1,49	18,25
Trasferimenti di capitali	721.265	92,69	730.799	91,82	1,32
Accensione di prestiti	19.738	2,54	33.704	4,23	70,75
TOTALE	778.128	100,00	795.914	100,00	2,28

RESIDUI TOTALI

Titolo IV cat.1,3,2 e Tit. V cat.2.	1994		1995		variaz. %
	residui totali	composiz. %	residui totali	composiz. %	
Alienazione beni patrimoniali	27.085	1,13	26.105	1,20	-3,61
Riscossioni crediti	8.845	0,37	18.102	0,83	104,66
Trasferimenti di capitali	2.218.898	92,35	1.941.043	88,96	-12,52
Accensione di prestiti	147.807	6,15	196.578	9,01	32,99
TOTALE	2.402.637	100,00	2.181.830	100,00	-9,19

Le entrate in totale accertate passano dagli 815,4 mld. del 1994 ai 935,6 mld. dell'esercizio in riferimento, con un incremento, dunque, percentuale del 14,97%.

Il dato più significativo per questa categoria di enti, osservato, comunque, anche nei precedenti esercizi, è la grande incidenza che i trasferimenti di capitali hanno sulla composizione delle varie fonti di entrata, sotto il profilo sia degli accertamenti (83,12%) sia delle riscossioni (91,82%).

Quanto alle singole categorie aumentano sensibilmente le entrate da mutui (+35,88%) seguite dai trasferimenti di capitali (+10,79%).

Passando alla ripartizione per territorio, i maggiori accertamenti che si registrano nelle comunità delle aree nord occidentale (+38,95%) e nord-orientale (+40,74%), vengono compensati dalle diminuzioni delle aree del centro Italia (-18,23) del sud (-7,37) e delle isole (-0,25) (vedi Prospetto II.4.26 A).

Le riscossioni totali aumentano mediamente del 2,28% portandosi a 795,9 mld. In particolare, vengono a maturazione le acquisizioni dei prestiti (+70,75). Significativa, conseguentemente, è la riduzione dei residui attivi dai 2.402,6 mld del 1994 ai 2.181,8 dell'esercizio in esame (-9,19%).

4.2.3 Analisi per categorie

Ulteriori elementi di valutazione possono trarsi dalla rilevazione dei movimenti finanziari in relazione alle singole componenti dell'entrata e per i diversi tipi di enti.

4.2.3.1 Alienazioni patrimoniali

Dai dati dei consuntivi negli esercizi 1994 e 1995 emergono le seguenti situazioni

PROVINCE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	78.182	75.136	56.913
1995	39.984	25.187	45.132
variazione %	-48,85	-66,47	-20,70

COMUNI

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	1.161.995	942.331	1.977.434
1995	1.206.045	1.057.245	1.727.188
variazione %	3,79	12,19	-12,65

COMUNITA' MONTANE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	5.745	27.104	27.085
1995	19.162	19.560	26.105
variazione %	233,49	-27,83	-3,61

Va innanzitutto premesso che le azioni di dismissione dei beni patrimoniali non sono più necessariamente vincolate all'obbligo del reinvestimento, ma possono anche contribuire alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (art.36 d.l.vo n.77 del 1995).

Il complesso dei dati fa registrare come già esposto nel paragrafo 4.2.1, un modesto aumento della categoria (+1,49%), sicuramente non in linea con le aspettative di privatizzazione di un patrimonio, di cui molto spesso restano frustrate le effettive potenzialità di reddito.

L'incremento delle vendite, poi, non riguarda tutti i tipi enti. Le province, infatti, invertono nel 1995 la tendenza all'aumento osservato nel 1993 (+20,3%) e nel 1994 (+58,35%) e denunciano un notevole calo sia nell'avvio di nuove iniziative, (-48,85%) sia nell'effettivo incasso dell'entrate (-66,47%).

I comuni migliorano i livelli d'attività raggiunti nell'anno precedente, per le nuove procedure (accertamenti + 3,79%) come per la realizzazione dei corrispettivi delle vendite (riscossioni + 12,19%). I risultati più significativi, in termini di accertamenti, sono stati conseguiti dalle isole (+102,85) ed in particolare dalla Sicilia (+206,43%), seguite dai comuni del Meridione (+45,93%), in particolare della Calabria (+243,16%) e dell'area centrale (+5,09%), in cui si distinguono i comuni dell'Umbria (+84,02%) (vedi Prospetto II.4.8.C).

L'aumento delle riscossioni nei comuni si riflette positivamente sulla massa dei residui che scende del 12,65%.

4.2.3.2 Riscossione di crediti

Dai consuntivi degli enti censiti risultano le seguenti situazioni finanziarie:

PROVINCE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	61.523	78.058	138.300
1995	62.361	50.490	150.619
variazione %	1,36	-35,31	8,90

COMUNI

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	1.939.120	1.306.063	3.952.662
1995	1.475.103	1.163.558	3.826.648
variazione %	-23,92	-10,91	-3,18

COMUNITA' MONTANE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	12.419	10.021	8.845
1995	11.475	11.851	18.102
variazione %	-7,60	18,25	104,66

E' in primo luogo da precisare che le riscossioni di crediti sono considerate al netto dei prelevamenti dai depositi bancari e dalla tesoreria provinciale e dunque riguardano i crediti vantati nei confronti dello Stato, delle Regioni e degli altri enti pubblici.

A differenza che per le altre categorie di entrate, per il complesso degli enti esaminati si rileva nel 1995 una notevole flessione, del 23,05%, degli accertamenti in conto competenza (anche se le province mostrano una variazione di segno opposto). Essa è dovuta principalmente ai comuni - detti enti detengono il 95% del totale delle risorse - i quali registrano una consistente diminuzione sia sulla competenza (-23,92) che sulla cassa (-10,91). Permane inoltre il fenomeno, già segnalato nella precedente relazione, di un consistente divario tra accertamenti e riscossioni.

Le riscossioni diminuiscono anche per le province (-35,31%), il che si ripercuote sull'importo in aumento dei residui totali (+8,90%).

4.2.3.3 I trasferimenti di capitali

Dai conti consuntivi 1994 e 1995 degli enti considerati emergono le seguenti risultanze:

PROVINCE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	745.340	795.363	1.822.672
1995	880.748	649.065	1.885.399
variazioni %	18,16	-18,39	3,44

COMUNI

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	5.276.850	4.192.619	12.818.477
1995	7.333.687	6.001.537	13.096.250
variazioni %	38,97	43,14	2,16

COMUNITA' MONTANE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	703.417	721.265	2.218.898
1995	779.370	730.799	1.941.043
variazioni %	10,79	1,32	-12,52

I trasferimenti presi in considerazione sono quelli iscritti nella ctg.2 del titolo IV, quindi quelli provenienti complessivamente dallo Stato (Ministero dell'interno ed altri dicasteri), dalle Regioni, da altri enti pubblici. Non vi sono ricompresi i contributi del Fondo per lo sviluppo degli investimenti del Ministero dell'Interno che insistono nella parte corrente dell'entrata.

Gli accertamenti sui trasferimenti di capitali, che costituiscono la quota maggiore dei finanziamenti per gli investimenti (48,2%) registrano nel complesso il considerevole aumento del 33,72%.

Il fenomeno investe tutti e tre i tipi di enti, ma è maggiormente pronunciato per i comuni (+38,97%) che da soli detengono l'80% del totale delle risorse accertate. Le riscos-

sioni sono notevolmente aumentate per i comuni (+43,14) e con minore incisità per le comunità montane (+1,32). Decrescono invece per le province (-18,39%).

I residui attivi sono diminuiti solo per le comunità montane (-12,52%).

Per i comuni, essi si portano a 13.096,2 miliardi, con un aumento del 2,16%.

Pur attenuandosi l'enorme divario riscontrato nei precedenti esercizi tra accertamenti in conto competenza e residui attivi, permane tuttavia la sussistenza di una grande massa di credito in attesa di realizzazione che denuncia le difficoltà incontrate dagli enti nell'incassare i trasferimenti.

Quanto alla ripartizione territoriale, le province che presentano gli aumenti più consistenti negli accertamenti sono quelle dell'area centrale (+193,66) seguite da quelle del nord-est del paese (+61,46). Diminuiscono invece drasticamente i trasferimenti alle isole (-60,95%) (v. Prospetto II.0. 334.A).

Per i comuni, la maggiore crescita negli accertamenti viene registrata nel centro-Italia (+64,35) e nel sud (+46,65%) (v. tab. II.4.10.C).

4.2.3.4 Accensione di prestiti

I movimenti finanziari della categoria, distinti per enti, risultano dai seguenti prospetti:

PROVINCE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	894.493	925.367	3.285.800
1995	911.348	712.837	3.373.007
variazioni %	1,88	-22,96	2,65

COMUNI

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	5.306.963	4.129.897	15.418.663
1995	5.880.976	3.831.450	15.993.237
variazioni %	10,81	-7,22	3,72

COMUNITA' MONTANE

	accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1994	93.901	19.739	147.807
1995	127.598	33.704	196.578
variazioni %	35,88	70,75	32,99

Già nell'anno 1994 si era verificata una non trascurabile ripresa del ricorso al credito per assistere gli investimenti, (aumento del 4,77% negli accertamenti) che veniva ad interrompere le precedenti fasi di contrazione di questo metodo di approvvigionamento dei capitali.

Nell'esercizio preso in esame l'andamento è ancora più positivo. Gli accertamenti delle accensioni prestiti, che corrispondono alle concessioni di nuovi mutui, aumentano per tutte le categorie di enti, con un indice medio del 9,92%.

La crescita più sensibile viene registrata dai Comuni, (+10,81%), il che incide significativamente sul dato complessivo.

I flussi finanziari di cassa in entrata mostrano, invece, un notevole ridimensionamento sia per le province (-22,96%) sia per i comuni (-7,22); essendo le riscossioni condizionate al progredire dell'opera finanziata, ciò è segnale di un rallentamento nella realizzazione dei programmi in corso.

La diminuzione dei flussi di cassa, si ripercuote sulla massa dei residui attivi, che aumentano per tutti i tipi di enti.

La distribuzione geografica dei dati sugli accertamenti mostra che le province in cui la crescita percentuale è stata più elevata sono quelle appartenenti alle isole (+67,77%); particolare è il caso della Sicilia (+313,10%) ed al meridione d'Italia (+66,92%) (v. Prospetto II.0.340.A). Quanto ai comuni, i più attivi nel reperire risorse sul mercato del credito sono stati quelli dell'area nord-ovest (+15,05) (v. Prospetto II.4.14.C).

4.3 Spesa

4.3.1 Quadro generale

Come nelle precedenti relazioni, alcune rilevazioni dei dati finanziari sono state compiute secondo la classificazione economico-funzionale delle spese per investimenti, risultante dagli allegati al conto consuntivo. In particolare, sono state prese in considerazione le prime quattro categorie di spesa del titolo II, ritenute effettivamente rappresentative degli investimenti degli enti locali. Trattasi dei "Beni ed opere immobiliari a carico diretto dell'ente" (Ctg I), dei "Beni mobili, macchine, attrezzature a carico dell'ente" (Ctg. II), che costituiscono gli investimenti gestiti e realizzati direttamente dalle amministrazioni locali, nonché dei "Trasferimenti di capitali" (Ctg. III) e delle "Partecipazioni azionarie e conferimenti" (Ctg. IV), che comportano la transizione di risorse all'esterno dell'ente, per l'acquisto di beni o la realizzazione di opere da parte di altri soggetti.

I dati rilevati, che riguardano, lo si ripete, 95 province su 100, 1230 comuni sui 1326 con popolazione superiore ad 8000 abitanti e 310 comunità montane su 345, evidenziano la seguente situazione:

Titolo II, Ctg. 1^a, 2^a, 3^a, 4^a.

(in milioni di lire)

ENTI	Es. 1994		Es. 1995		Es. 1995	
	Impegni Competenza	Pagamenti totali	Impegni Competenza	VAR. % 1994-1995	Pagamenti TOTALI	VAR. % 1994-1995
PROVINCE	2.281.737	1.687.068	2.422.388	6,16	1.644.155	-2,54
COMUNI	11.814.184	8.075.255	13.129.291	11,13	8.653.159	7,15
COMUNITA MONTANE	818.006	687.331	926.194	13,22	729.278	6,10
TOTALE	14.913.927	10.449.654	16.477.873	10,49	11.026.592	5,52

Come sul fronte dell'entrata, anche per la spesa il 1995 segna la conferma di una apprezzabile ripresa degli investimenti nel comparto degli enti locali, già osservata per il 1994 quanto meno per le nuove iniziative, e ciò costituisce una positiva reazione agli andamenti recessivi registrati nei precedenti bienni (-5,9% nel 1992, -10,5 nel 1993 per gli impegni in conto competenza).

Dal raffronto tra i dati dei due esercizi presi in esame, si rileva che gli impegni in conto competenza, nei quali si manifestano sul piano contabile le nuove iniziative di investimento, sono cresciuti complessivamente nel 1995, rispetto al 1994, di 1.564 miliardi, con un indice medio percentuale del 10,49%. A differenza che nel precedente esercizio, nel 1995 l'aumento investe tutte le categorie di enti; si dimostra, comunque, più pronunciato per le comunità montane (+13,22) e per i comuni (+11,13).

Anche i pagamenti registrano nel dato complessivo un discreto incremento (+5,52%) seppure in minore misura che gli impegni; in particolare migliorano i comuni (+7,15%) e le comunità montane (+6,10). In controtendenza si pongono invece le province (-2,54%).

Il dato relativo agli impegni in conto competenza è altamente significativo, in quanto è indice della propensione degli enti ad intraprendere nell'anno nuovi programmi di investimento e si proietta negli esercizi successivi, per i quali in buona parte determina il volume dei pagamenti, correlati alla esecuzione dei programmi stessi.

Di altrettanto rilievo sono i movimenti di cassa, in quanto l'ammontare dei pagamenti evidenzia il livello e le cadenze della effettiva realizzazione degli interventi programmati; realizzazione dalla quale ricadono effetti immediati di sviluppo, sotto il profilo dell'occupazione, del livello dei redditi, della dotazione di infrastrutture.

E' dunque importante porre a raffronto l'importo complessivo degli impegni assunti, sulla competenza e sui residui, con quello dei pagamenti totali, per individuare quanti degli interventi avviati si traducano in effettive realizzazioni; per saggiare, in altri termini, quale sia in concreto la capacità di spesa degli enti censiti.

A tal fine, seguendo una metodologia già sperimentata nelle precedenti relazioni, sono state prima identificate quelle che si possono definire le "iniziative di investimenti in atto", risultanti dalla somma delle nuove iniziative (impegni in conto competenza) con quelle avviate negli anni precedenti ed ancora in corso (impegni in conto residui); quindi i dati ottenuti sono stati raffrontati ai pagamenti totali.

Le rilevazioni qui effettuate riguardano l'intero titolo II della spesa, depurato dei movimenti dei fondi (versamenti di somme in depositi bancari e in tesoreria statale) ed hanno evidenziato la seguente situazione finanziaria:

Iniziative in atto negli esercizi 1994-1995

Titolo II - depurato del movimento dei fondi*(in milioni di lire)*

ENTI	impegni c/ compet.		impegni c/ residui		impegni totali	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
PROVINCE	2.322.067	2.466.335	8.201.038	8.079.764	10.523.105	10.546.099
COMUNI	13.894.744	15.048.670	39.682.284	39.980.576	53.577.028	55.029.246
COMUNITA' MONTANE	894.802	1.009.156	3.099.710	2.833.774	3.994.512	3.842.930
TOTALE	17.111.613	18.524.161	50.983.032	50.894.114	68.094.645	69.418.275

Come può osservarsi, per tutti i tipi di enti e per entrambi gli esercizi considerati ricorre la circostanza che gli impegni in conto residui sono nettamente superiori (quasi del triplo) a quelli di competenza; ciò è connaturato alle caratteristiche stesse degli investimenti, in particolare delle opere pubbliche, la cui pianificazione fisica e finanziaria si articola normalmente in più anni.

Dall'accostamento dei dati sugli impegni totali e di quelli relativi ai pagamenti totali, emergono le seguenti risultanze:

Titolo II - depurato dei movimenti dei fondi*(in milioni di lire)*

ENTI	1994			1995		
	Imp c/ comp Imp. c/ Res	Pagamenti TOTALI	%	Imp c/Comp Imp. c/ Res	Pagamenti TOTALI	%
PROVINCE	10.523.105	1.772.891	16,85	10.546.099	1.709.971	16,21
COMUNI	53.577.028	9.606.868	17,93	55.029.246	10.076.055	18,31
COM. MONT	3.994.512	762.623	19,09	3.842.930	810.136	21,08
TOTALE	68.094.645	12.142.382	17,83	69.418.275	12.596.162	18,15

Il confronto tra impegni e pagamenti, il che vale a dire tra i programmi di investimento avviati (cd. iniziative in atto) e quelli effettivamente compiuti, rivela per il 1995 un indice di realizzazione ancora molto basso, del 18,15%, nonostante il miglioramento dei risultati conseguiti nel precedente esercizio (17,83%). L'enorme divario esistente tra gli impegni assunti ed i movimenti di cassa (in valori assoluti di 56.822 miliardi) è la trasposizione sul piano finanziario della perdurante lentezza e delle difficoltà con cui i progetti di investimento, soprattutto nelle opere pubbliche, vengono portati a compimento.

L'insufficiente capacità di spesa è inoltre uno dei fattori che maggiormente contribuiscono alla creazione di una enorme giacenza di residui passivi.

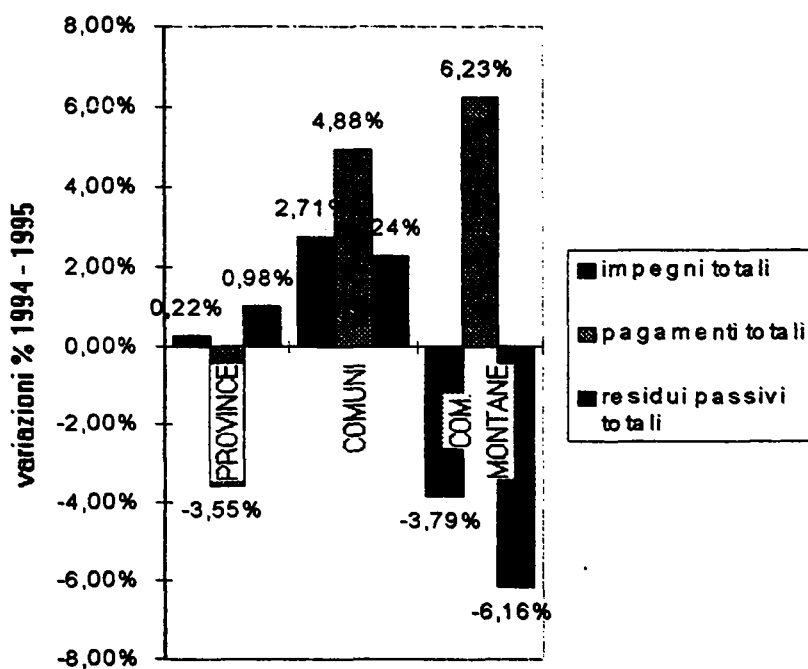
I dati dei conti consuntivi 1994 e 1995 ne fanno rilevare la seguente consistenza al termine degli esercizi considerati:

Titolo II - depurato del movimento di fondi*(in milioni di lire)*

ENTI	residui passivi al 31.12.1994	residui passivi al 31.12.1995	variazione %
PROVINCE	8.750.214	8.836.129	0,98
COMUNI	43.970.160	44.953.191	2,23
COM. MONT	3.231.889	3.032.795	-6,16
TOTALE	55.952.263	56.822.115	+1,55

In conseguenza dei maggiori impegni in conto competenza, la massa dei residui registra al 31.12.1995 un aumento complessivo di 869,8 miliardi, pari 1,55%; la crescita riguarda principalmente i comuni (+2,23%) che con il peso della loro componente finanziaria condizionano fortemente il dato globale.

Le variazioni percentuali nel biennio 1994-1995, relative agli impegni totali, ai pagamenti totali, ed ai residui totali da riportare, risultano raffigurate, nel seguente grafico:

**4.3.2 Distribuzione territoriale degli investimenti**

Le linee generali sin qui tracciate hanno dimostrato per il 1995 una tendenza al potenziamento delle azioni di investimento, sotto il profilo sia della competenza (+10,49%) sia della cassa (+5,52%).

Si prendono ora in esame i dati relativi agli impegni ed ai pagamenti distribuiti per grandi aree geografiche, in modo da verificare se ed in quale misura gli andamenti favorevoli siano riscontrabili nelle diverse regioni del paese.