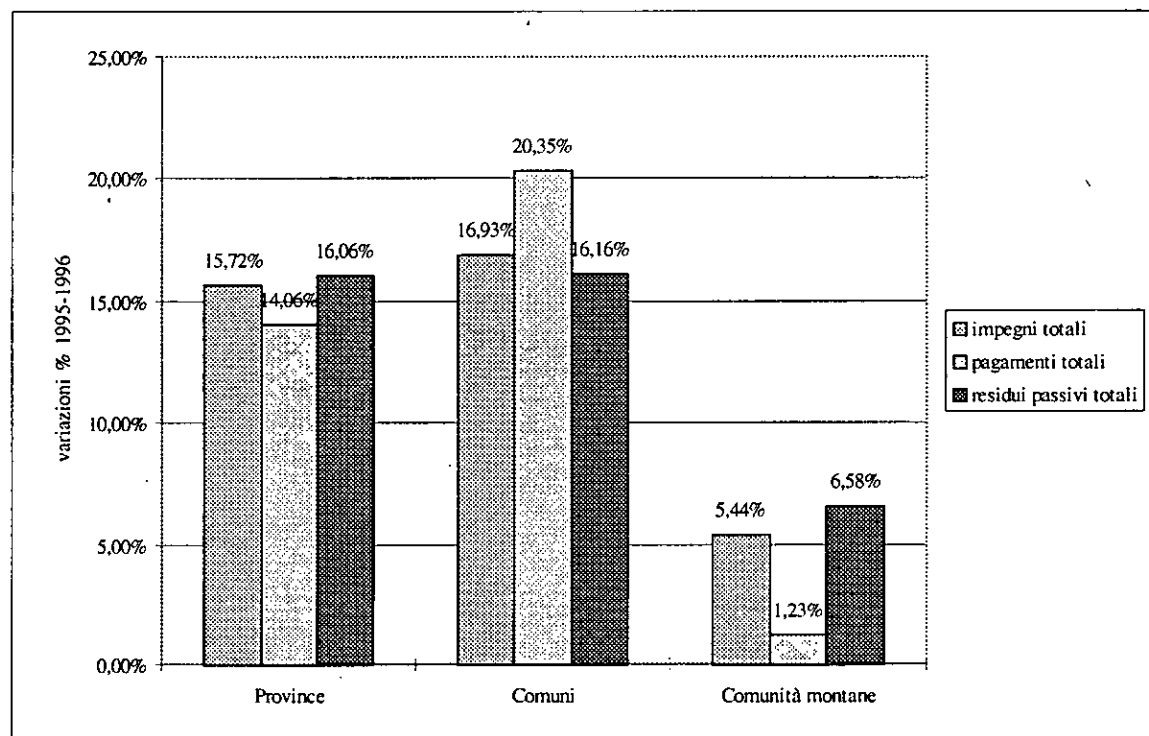


Dai conti consuntivi del 1995 e del 1996 emergono le seguenti risultanze finanziarie

ENTI	31.12.1995	31.12.1996	Variazione %
Totale Titolo II senza movimento fondi	residui passivi totali	residui passivi totali	1995 - 1996
province	8.036.968	9.327.688	16,06%
comuni	45.837.490	53.246.624	16,16%
com. montane	3.052.918	3.253.886	6,58%
TOTALE	56.927.376	65.828.198	15,64%

Per effetto dello straordinario aumento degli impegni in conto competenze sopra segnalato, la consistenza dei residui passivi da riportare alla fine del 1996 è aumentata rispetto all'anno precedente di 8.900 mld., pari al 15,64%. In particolare i comuni, che incidono fortemente sul dato complessivo, vedono cresciuto l'importo dei residui passivi di ben 7.409,1 mld.

Nel grafico che segue vengono rappresentate le variazioni percentuali che nel biennio 1994-1995 hanno subito gli impegni totali (in conto competenza e residui), i pagamenti totali ed i residui da riportare al termine dell'esercizio.



4.3.2 Distribuzione territoriale degli investimenti

Nella tavola che segue vengono rappresentati i movimenti finanziari relativi ai nuovi interventi attivati (impegni sulla competenza) ed a quelli effettivamente realizzati

nel biennio (pagamenti in conto competenza e residui) in base alla distribuzione degli enti osservati nelle cinque grandi ripartizioni territoriali del Paese.

La rilevazione viene effettuata per le prime quattro categorie economiche del Titolo II che, come già detto, si considerano realmente indicative degli investimenti gestiti dalle amministrazioni locali

AREA GEOGRAFICA	1995		1996			
	impegni c./compet.	pagamenti totali	impegni c./compet.	variazione % 1995-1996	pagamenti totali	variazione % 1995-1996
nord-ovest	4.420.816	2.816.060	5.817.884	31,60%	3.325.070	18,08%
nord-est	3.765.004	2.607.490	5.401.015	43,45%	3.134.662	20,22%
centro	3.029.316	2.324.922	5.132.425	69,43%	2.714.986	16,78%
sud	3.698.610	2.192.968	4.593.676	24,20%	2.308.749	5,28%
isole	1.833.991	1.276.978	2.739.814	49,39%	1.549.992	21,38%
totale nazionale	16.747.737	11.218.418	23.684.814	41,42%	13.033.459	16,18%

Come risulta dai dati esposti, la tendenza espansiva delle nuove iniziative per la prima volta nel 1996 concerne tutte le aree del territorio, anche se in misure che si scostano notevolmente dalla media nazionale che è del 41,42%. L'aumento percentuale massimo, si registra, nell'ordine, negli enti dell'Italia centrale (69,43%) delle Isole (49,39%) e del Nord-Est (43,45%). Notevolmente inferiore invece è il tasso d'incremento percentuale che si riscontra nelle regioni meridionali (24,20%), anche se non diminuiti rispetto all'anno precedente (20%).

Anche i pagamenti, a differenza che nel passato, sono in una fase di crescita, pur se contenuta, in tutto il territorio nazionale.

La rappresentazione degli investimenti intrapresi nel Centro-Nord, da un lato, e nel Sud e nelle Isole, dall'altro, mostra infine che il volume degli affari avviati nel Mezzogiorno non è proporzionale alla consistenza della relativa popolazione, che è il 37% di quella nazionale. In ogni caso il peso degli investimenti nel Mezzogiorno è calato dal 33,03% del 1995 al 30,96%.

	impegni c./competenza			
	1995		1996	
centro-nord	11.215.136	66,97	16.351.324	69,04
mezzogiorno	5.532.601	33,03	7.333.490	30,96
totale nazionale	16.747.737	100,00	23.684.814	100,00

4.3.3 Analisi per categorie economiche

Nei prospetti che seguono le spese per investimenti sostenute dai tre tipi di enti vengono scorporate in base alla finalità economica cui sono preordinate. I dati si riferiscono alle prime quattro categorie economiche del Titolo II e vengono tratti dagli allegati al conto consuntivo, poiché in quest'ultimo la classificazione delle spese è solo funzionale.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PROVINCE								
TITOLO II	1995				1996			
Categorie economiche 1 ^a , 2 ^a , 3 ^a , 4 ^a	impegni c./comp.	quota %	pagamenti totali	quota %	impegni c./comp.	quota %	pagamenti totali	quota %
beni e opere immobili	1.937.884	81,20	1.212.598	76,86	2.844.807	83,71	1.436.228	79,06
beni mobili	60.791	2,55	54.361	3,45	124.105	3,65	50.203	2,76
trasferim. capitali	362.033	15,17	274.877	17,42	349.469	10,28	263.882	14,53
partecipazioni azionarie	25.960	1,09	35.807	2,27	79.877	2,35	66.209	3,64
TOTALE	2.386.668	100,00	1.577.643	100,00	3.398.258	100,00	1.816.522	100,00

COMUNI								
TITOLO II	1995				1996			
Categorie economiche 1 ^a , 2 ^a , 3 ^a , 4 ^a	impegni c./comp.	quota %	pagamenti totali	quota %	impegni c./comp.	quota %	pagamenti totali	quota %
beni e opere immobili	11.862.047	88,16	7.957.474	89,52	16.399.850	85,24	9.118.436	87,23
beni mobili	493.968	3,67	379.085	4,26	922.259	4,79	484.285	4,63
trasferim. capitali	783.743	5,82	369.633	4,16	835.121	4,34	507.287	4,85
partecipazioni azionarie	315.229	2,34	183.321	2,06	1.082.190	5,62	342.724	3,28
TOTALE	13.454.987	100,00	8.889.513	100,00	19.239.420	100,00	10.452.732	100,00

COMUNITA' MONTANE								
TITOLO II	1995				1996			
Categorie economiche 1 ^a , 2 ^a , 3 ^a , 4 ^a	impegni c./comp.	quota %	pagamenti totali	quota %	impegni c./comp.	quota %	pagamenti totali	quota %
beni e opere immobili	475.414	52,47	417.547	55,58	512.072	48,90	358.978	46,97
beni mobili	89.633	9,89	42.326	5,63	121.865	11,64	45.235	5,92
trasferim. capitali	336.757	37,17	282.957	37,66	395.253	37,75	341.161	44,64
partecipazioni azionarie	4.280	0,47	8.433	1,12	17.945	1,71	18.832	2,46
TOTALE	906.084	100,00	751.263	100,00	1.047.135	100,00	764.206	100,00

Come può rilevarsi dai dati, la tipologia di investimenti cui gli enti principalmente destinano le risorse finanziarie disponibili è costituita dagli acquisti ed interventi su beni immobili gestiti in via diretta (1^a categoria). Per i comuni, nel rapporto di composizione, “i beni e le opere immobiliari” costituiscono nel 1996 l’85,24% degli impegni e l’87,23 dei pagamenti. Altrettanto rilevante è l’incidenza delle opere pubbliche per le province, sia per quanto riguarda gli impegni di competenza (83,71%) che i movimenti di cassa (79,06%).

Un peso marginale rivestono invece nel rapporto di composizione gli acquisti per le dotazioni dei beni mobili, come pure le forme di investimento indiretto, che si realizzano con il trasferimento della provvista finanziaria per la gestione dei progetti da parte di soggetti terzi.

Gli impegni per opere immobiliari dei comuni, che influenzano in modo decisivo non solo la categoria ma l'intera gestione della spesa per investimenti, sono cresciuti nel 1996 di quasi 4.537 miliardi, che sono pari al 38,25%.

Gli enti che hanno dimostrato la più spiccata propensione ad intraprendere nuovi programmi immobiliari sono quelli della Liguria (in particolare Genova + 126,5%) del Lazio (Roma + 145,65%, Latina + 157%) del Friuli-Venezia Giulia (Udine + 530%) della Basilicata (Potenza +243,5%) (vedi Prospetto nel volume degli allegati).

4.3.4. Il saldo della gestione negli investimenti

Il saldo di competenza

Sulla base dei dati finanziari fin qui elaborati, il saldo della gestione di competenza nel biennio considerato, consistente nel risultato differenziale tra accertamenti ed impegni in conto competenza, risulta dai seguenti prospetti

1995			
ENTI	accertamento c./compet.	impegni c./compet.	differenza (2-3)
province	1.897.356	2.386.669	-489.313
comuni	16.212.654	13.454.988	2.757.566
com. montane	920.521	906.086	14.435
totale	19.030.531	16.747.743	2.282.788

1996			
ENTI	accertamento c./compet.	impegni c./compet.	differenza (2-3)
province	2.155.049	3.398.260	-1.243.211
comuni	18.232.195	19.239.421	-1.007.226
com. montane	1.029.964	1.047.136	-17.172
totale	21.417.208	23.684.817	-2.267.609

Nel 1996, in contrasto con un assetto tra poste attive e passive ormai consolidatosi nei passati esercizi, la provvista finanziaria specificamente dedicata ai nuovi investimenti (accertamenti in conto competenza sulle categorie 1^a, 2^a, 3^a del Titolo IV e 2^a del Titolo V) è stata inferiore, e di ben 2.267,6 miliardi, agli interventi effettivamente avviati (impegni in conto competenza sulle prime quattro categorie del Titolo II).

Il che dimostra che al di là dei canali di finanziamento tradizionalmente utilizzati per le spese infrastrutturali (i principali sono i trasferimenti di capitali dallo Stato e da altri enti ed i prestiti) le amministrazioni hanno trovato anche nei propri mezzi di bilancio parte delle risorse economiche per sostenere la straordinaria espansione verificatasi nel 1996 delle nuove iniziative. In questo senso potrebbero avere agito anche i primi capitali liberati dalle operazioni di rinegoziazione dei mutui con la Cassa Depositi e Prestiti di cui all'art. 5, comma 6, della legge 27.10.1995 n. 444.

Il saldo di cassa

Nei prospetti che seguono viene rappresentato il risultato differenziale dei movimenti di cassa avvenuti nel biennio in considerazione

1995

ENTI	Riscossioni totali	Pagamenti totali	differenza (2-3)
province	1.425.868	1.577.645	-151.777
comuni	12.300.563	8.889.515	3.411.048
com. montane	802.268	751.265	51.003
totale	14.528.699	11.218.425	3.310.274

1996

ENTI	Riscossioni totali	Pagamenti totali	differenza (2-3)
province	1.646.598	1.816.523	-169.925
comuni	14.790.535	10.452.734	4.337.801
com. montane	841.016	764.208	76.808
totale	17.278.149	13.033.465	4.244.684

Anche nel 1996, come nei precedenti esercizi, il saldo della gestione di cassa è in notevole attivo (4.246,6 miliardi). L'eccesso di liquidità può derivare oltre che da una maggiore capacità di realizzazione delle entrate per investimenti piuttosto che delle spese, anche dalla circostanza che alcune forme di finanziamento (alienazioni patrimoniali, proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione) possono precedere non solo l'esecuzione dell'investimento, ma addirittura la sua deliberazione. Non altrettanto può dirsi dei mutui, le cui riscossioni sono strettamente collegate agli stati di avanzamento dei lavori e quindi ai pagamenti.

In considerazione del ricorrente fenomeno delle giacenze di cassa, è stato comunque concesso agli enti di utilizzare per spese correnti, sempre in termini di cassa, le entrate a specifica destinazione (art. 38 D.lgs. 77 del 1995).

È inoltre da sottolineare che proprio per diminuire le disponibilità di tesoreria detenute dagli enti esterni allo Stato, con la manovra di finanza pubblica per il 1997 sono state fortemente ridotte le autorizzazioni di cassa e sono stati imposti limiti alla erogazione degli accrediti sulle stesse. Gli effetti di tali disposizioni, che saranno operativi dal 1997, dovrebbero comunque incidere più sui trasferimenti correnti che non su quelli in conto capitale.

Il saldo dei residui

Dai dati contabili degli enti censiti relativi ai residui, attivi e passivi, da riportare al termine dell'esercizio emergono le seguenti risultanze.

1995			
ENTI	Residui attivi da riportare	Residui passivi da riportare	differenza (2-3)
province	5.353.629	8.036.968	-2.683.339
comuni	35.248.796	45.837.490	-10.588.694
com. montane	2.201.400	3.052.918	-851.518
totale	42.803.825	56.927.376	-14.123.551

1996			
ENTI	Residui attivi da riportare	Residui passivi da riportare	differenza (2-3)
province	5.681.687	9.327.688	-3.646.001
comuni	37.255.068	53.246.624	-15.991.556
com. montane	2.291.712	3.253.886	-962.174
totale	45.228.467	65.828.198	-20.599.731

Dai dati esposti si rileva che le operazioni di ricognizione generale della situazione dei residui che gli enti hanno dovuto compiere a norma dell'art. 70, comma 3, del D.P.R. n. 77 del 1995, al fine di verificare le ragioni del mantenimento nel conto del bilancio, in tutto o in parte, dei residui stessi - la prima applicazione della norma avrebbe dovuto effettuarsi entro il 30.4.1996 ex art. 8 del d.L. 17.10.1996 n. 444 convertito nella legge 30.12.1995 n. 539 - non hanno sortito gli effetti sperati di eliminazione dei residui stessi.

Al contrario, i residui attivi in conto capitale da riportare al termine del 1996 sono aumentati rispetto al precedente esercizio di 2.424,6 miliardi, cioè del 5,66%. Il maggior accumulo di crediti in attesa di riscossione, almeno per quanto riguarda i comuni, si è verificato per i proventi derivanti da prestiti (45,4%) e per i trasferimenti di capitale (39,7%).

Varie possono essere le ragioni che spiegano importi di tale entità, non ultima la tendenza delle amministrazioni manifestatasi soprattutto nel passato, - la consistenza dei residui attivi influenza positivamente i risultati finali di amministrazione - ad iscrivere in bilancio accertamenti sovradimensionati rispetto agli effettivi impieghi, ovvero non sorretti da valido titolo giuridico.

Dal punto di vista poi strettamente contabile, va ricordato che la riscossione delle entrate da prestiti, il cui accertamento è contestuale, ed esattamente corrispondente alla concessione del mutuo, è invece temporalmente collegata alla progressione delle opere finanziate e quindi essa stessa condizionata dalla complessità e lentezza dei procedimenti di esecuzione degli investimenti. I residui passivi che altro non sono se non investimenti programmati o avviati in esercizi precedenti ed ancora in corso di esecuzione, sono a loro volta cresciuti di 8.900 miliardi, pari al 15,6%, raggiungendo il tetto di 65.828,1 miliardi.

Tra le cause principali che hanno condotto negli anni alla formazione nella parte

straordinaria del bilancio di uno stock così ingente di residui passivi, basta ricordare che secondo la normativa precedentemente in vigore (art. 19, 21 D.P.R. n. 421 del 1979) le spese in conto capitale finanziate con mutui a specifica destinazione o con entrate a destinazione vincolata si consideravano impegnate contestualmente e per l'ammontare degli stessi mutui concessi o delle entrate accertate e che dunque soltanto negli esercizi successivi si sarebbe proceduto ai pagamenti, a seguito dell'insorgenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate. L'attuale disciplina legislativa (art. 27 e 34 del D.lgs. n. 77 del 1995) non è sostanzialmente diversa, ha anzi esteso i casi di impegno complessivo automatico a quasi tutti gli stanziamenti in conto capitale.

La formazione di una massa enorme di residui passivi si può inoltre addebitare all'insufficiente capacità di spesa degli enti, anche per la complessità dei procedimenti di esecuzione delle opere pubbliche, nonché alla inapplicabilità ai residui passivi in conto capitale dell'istituto della perenzione, attualmente abolito anche per la parte corrente. Se questi sono tra i fattori endemici della espansione dei residui passivi, una ulteriore loro lievitazione si è verificata poi nel 1996, per lo straordinario aumento degli impegni in conto competenza (+41,42%) cui non è corrisposta una crescita dei movimenti di cassa di altrettanto rilievo (+16,18%).

In conclusione, nel 1996 si è notevolmente accentuata l'anomalia, che si riscontra da molti esercizi a questa parte, della formazione nella parte del bilancio concernente gli investimenti di una massa enorme di crediti in attesa di riscossione e di investimenti avviati ed in corso di esecuzione, con una forte prevalenza dei residui passivi su quelli attivi, la cui divaricazione tende progressivamente ad aumentare.

Tutto ciò prima ancora di verificare quali effetti si produrranno sulla gestione di cassa degli enti territoriali a seguito delle restrizioni sulle autorizzazioni ai trasferimenti, adottate alla fine del 1996 con la manovra di finanza pubblica.

4.4 Indicatori finanziari della spesa

Proseguendo nella impostazione metodologica delle pregresse relazioni, ai dati concernenti l'entrata e la spesa in conto capitale sono stati applicati alcuni indicatori di bilancio, che forniscono un utile supporto alla comprensione dei fenomeni qui commentati.

Le rilevazioni che seguono prendono in esame l'intero Titolo II della spesa, in cui rientrano sia gli interventi diretti degli enti locali, sia altre forme di contribuzione alla spesa per gli investimenti gestiti da soggetti terzi (trasferimenti, partecipazioni, anticipazioni).

Dall'applicazione degli indicatori qui selezionati emergono risultati tutto sommato stabilizzati nel biennio in considerazione

a) Spesa d'investimento pro-capite nei comuni

L'applicazione di detto indicatore, che pone in evidenza il rapporto tra gli impegni assunti dai comuni nell'esercizio di competenza ed il numero degli abitanti, fornisce la conferma del rimarchevole aumento che contraddistingue la spesa per investimenti nel 1996, e dell'andamento positivo nel biennio.

A livello nazionale la spesa pro-capite si attesta all'importo di 731.801, rispetto alle 525.061 del 1995, con un aumento quindi del 39,37%. Nel 1995 era aumentata dell'8,3%.

Il miglioramento riguarda tutte le classi demografiche, ma in particolar modo la 10ª (132,4%) e la 11ª (40,6%). I comuni più piccoli sono dunque meno intensamente

interessati alla crescita (vedi prospetto nel volume degli allegati).

La distribuzione territoriale dei dati a conferma delle valutazioni di cui al paragrafo 4.3.2., indica che l'aumento più sensibile della spesa capitaria si è verificato nei comuni del Centro (48,69%), in particolare nel Lazio (72,37%), del Nord-Est (47,23%), soprattutto nell'Emilia-Romagna (54,11%) e delle Isole (45,86%), soprattutto in Sardegna (70,81%).

In quasi tutte le regioni settentrionali la media della spesa pro-capite si colloca al di sopra o è molto vicina a quella nazionale. Non altrettanto può dirsi di comuni appartenenti alle aree del Centro e del Mezzogiorno, ad eccezione del Lazio (1.718.984) (vedi prospetto nel volume degli allegati).

b) Tasso di smaltimento dei residui passivi delle spese d'investimento nei comuni

Detto indicatore rivela la capacità di smaltimento dei residui passivi delle spese in conto capitale ed è costituito dal rapporto tra i pagamenti in conto residui e gli impegni correlativi nei due esercizi presi in esame.

Il valore espresso a livello nazionale è del 19,53% nel 1995 e solo del 21,44% nel 1996. La velocità di smaltimento degli accantonamenti delle spese in conto capitale, come per i precedenti esercizi, è dunque ancora molto bassa il che dà ragione dell'enorme accumulo di residui passivi da residui, ai quali vanno aggiunti quelli formati sulla competenza.

Il tasso di smaltimento è cresciuto nel 1996 in tutte le classi demografiche. In generale è più elevato nei comuni delle classi inferiori. Come per i precedenti esercizi, il valore meno elevato è detenuto da quelli della 11ª classe, e ciò indica le difficoltà gestionali che incontrano gli enti di grandi dimensioni.

Quanto alla distribuzione per territorio, l'indice di smaltimento più elevato viene raggiunto dai comuni dell'Emilia-Romagna (35,87%), del Friuli (33,13%) e delle Marche (31,46%). In generale è più alto nei comuni del Nord, mentre quelli del Sud e delle Isole si collocano al di sotto della media nazionale (vedi prospetto nel volume degli allegati).

c) Tasso di smaltimento dei residui attivi relativi all'accensione di prestiti nei comuni.

Detto indicatore dimostra la capacità degli enti di riscuotere effettivamente i proventi derivanti da accensione di prestiti, ed è stato scelto perché proprio in questo settore delle entrate si realizza il maggior accumulo di residui attivi.

Esso è costituito dal rapporto tra le riscossioni in conto residui ed i relativi accertamenti sulla categoria 2ª del Titolo V dell'entrata.

L'indice medio nazionale passa dal 22,42 del 1995 al 31,29% del 1996, registrando un miglioramento che non è comunque tale da ridurre sensibilmente la massa dei crediti che i comuni devono ancora riscuotere per accensione di prestiti e che ammontano a 16.950 miliardi.

Il livello più elevato si registra nei comuni della 11ª classe (48,91%), mentre quello più basso nella 9ª (17,26%).

Nel territorio nazionale, la maggior capacità di realizzazione dell'entrata viene dimostrata dai comuni appartenenti alla Liguria (46,74%), al Friuli Venezia Giulia (37,54%) ed all'Emilia Romagna (37,52%).

4.5 La provvista finanziaria nel biennio 1996-97: analisi speciale

Si è già osservato nei precedenti paragrafi, come nel referto concernente il pregresso esercizio 1995, che l'attuale fase degli anni '90, in particolare a partire dal riordino del sistema della finanza locale di cui al D.P.R. n. 504 del 1992, è contrassegnata dalla progressiva limitazione della partecipazione diretta dello Stato al sostegno degli investimenti locali, nella mera logica centralistica del trasferimento di risorse "a pioggia" ed in assenza di una programmazione concertata ai diversi livelli di governo.

Ciò premesso, ed a fronte inoltre delle profonde trasformazioni in atto dell'assetto giuridico-istituzionale del nostro Paese, le politiche territoriali di sviluppo sono più che mai fondate sulla ottimale utilizzazione delle opportunità finanziarie messe "a concorso" (Fondi strutturali comunitari, con la quota addizionale di cofinanziamento nazionale, interventi da legislazione di settore, sostegni per le aree depresse), nonché sulla autonoma capacità degli enti locali di farvi fronte con entrate proprie, aggiuntive rispetto alla leva fiscale.

In questa linea evolutiva sono stati introdotti gli strumenti di programmazione e gestione negoziata delle azioni di sviluppo socio-economico, quali l'intesa istituzionale di programma, l'accordo di programma quadro, il patto territoriale, il contratto d'area, il contratto di programma.

Nuove metodologie giuridiche ed operative, diffusamente descritte nel precedente referto, sono state inoltre predisposte per dotare le comunità locali di sistemi alternativi di reperimento dei capitali necessari, soprattutto presso gli investitori privati.

Basta qui ricordare l'emissione di prestiti obbligazionari, le tecniche di project-financing, i fondi immobiliari chiusi, la costituzione di società di capitali a compartecipazione mista pubblico-privata, il finanziamento preventivo dei progetti (Fondo per la progettualità).

Trattasi di strumenti aventi diversa natura e rilevanza, che non sono sicuramente preordinati a sostituire i canali tradizionali di approvvigionamento di risorse in conto capitale (trasferimenti e prestiti), ma che possono comunque fornire risorse aggiuntive, di supporto al nuovo ruolo che gli enti locali stanno assumendo di principali promotori delle politiche di intervento su scala locale.

Per effettuare una verifica sui sistemi di finanziamento prescelti dalle amministrazioni nel biennio 1996-1997 e, in particolare, sulle eventuali prime applicazioni dei nuovi strumenti potenzialmente in dotazione, è stata avviata una indagine a campione, che ha interessato i comuni d'Italia, che sono anche capoluogo di Regione, fino alla decima classe, con esclusione dunque delle città metropolitane.

Tutti i comuni interpellati, cui è stato inviato apposito questionario, hanno risposto, tranne Bari. Il campione, seppure limitato, ha comunque una sua rappresentatività.

Dalle informazioni fornite si può trarre la prima considerazione generale che, a parte Venezia, che ha una sua specificità territoriale, per tutti i comuni interessati i sistemi di finanziamento più seguiti restano ancora nel biennio in considerazione, quelli tradizionali del ricorso al credito, con una forte prevalenza dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti rispetto a quelli del sistema bancario, e dei trasferimenti statali, soprattutto in forza della legislazione di settore, e regionali.

Alcuni enti hanno attinto anche alle proprie risorse di bilancio quali il risparmio della parte corrente (avanzo di bilancio) e l'avanzo di amministrazione (Firenze, Aosta,

Trieste, Cagliari, Reggio Calabria) ed ai proventi delle vendite patrimoniali (Bologna, Perugia, Ancona).

Solo Venezia ha proceduto alla emissione di BOC, solo Campobasso ha utilizzato il Fondo per la progettualità, istituito presso la Cassa depositi e prestiti per finanziare i progetti.

La soluzione giuridico-amministrativa prevalentemente adottata per l'esecuzione delle opere o dei servizi è la gestione diretta da parte dell'ente; il sistema di aggiudicazione dei lavori di norma seguito è la licitazione privata. Solo in un caso i lavori sono stati affidati in concessione (Trieste), o realizzati da una azienda speciale (Ancona).

Quanto infine ai principali settori di intervento, essi variano a seconda delle diverse realtà territoriali e sono comunque indicati nelle sintesi qui di seguito dedicate ai singoli comuni.

Aosta

I nuovi investimenti deliberati dal comune di Aosta nel campo delle opere immobiliari sono passati da 25 miliardi nel 1996 a 19,9 miliardi nel 1997.

Gli interventi di maggiore rilievo finanziario sono stati nel 1996 l'ampliamento del cimitero (2,5 mld) e la realizzazione di un parcheggio (1,2 mld) entrambi finanziati con quote dell'avanzo di amministrazione, nonché il potenziamento dell'acquedotto cittadino (2,1 mld) finanziato con un mutuo della Cassa depositi e prestiti.

Nel 1997 sono stati approvati i consueti lavori di manutenzione straordinaria di scuole (trasferimenti regionali) ed interventi sulla rete fognaria (mutui della Cassa depositi e prestiti).

Non particolarmente elevata è stata la spesa deliberata dall'amministrazione per le dotazioni di beni mobili (1,7 mld nel 1996 e 434 milioni nel 1997), nonché quella sul fronte degli investimenti indiretti, quali le partecipazioni azionarie (200 milioni nel 1996).

Venezia

I nuovi programmi di investimento per opere immobiliari avviati dal comune nel 1996 hanno raggiunto l'importo complessivo di 756 miliardi, di cui 376 finanziati con la legge speciale per Venezia. Nel 1997 sono scesi invece a 553,5 miliardi, di cui 406 attribuiti con la cennata legge speciale, riportando un decremento del 26,7%.

Oltre agli ordinari interventi di edilizia residenziale pubblica, di urbanizzazione primaria, di manutenzione delle scuole, di sistemazione di ponti, canali e fondamenta, di illuminazione pubblica, tra gli investimenti più significativi sotto il profilo finanziario, ma anche socio-economico, si segnalano:

1996

- acquisto Manifattura Tabacchi per Cittadella della Giustizia	96,6	mld (mutuo Cassa DD.PP.)
- ricostruzione Teatro "La Fenice"	20	mld (Assicuraz. Generali)
- ristrutturazione ex Scuola De Nicola, alloggi per anziani assistiti	2	mld (Legge regionale)
- progetto integratori	3,8	mld (L.speciale Venezia)
- bonifica di un sito compromesso per il conferimento rifiuti industriali	10	mld (Fondi U.E.)
- isola della Certosa	7,8	mld " "
- area ex Conterie Murano	5,1	mld " "

- piano per il disinquinamento della laguna (su delega della Regione Veneto)	40	mld (L.S.V. 789/94)
- meccanizzazione autobus urbani	3,4	mld (L. 305/89)
1997		
- manutenzione straordinaria teatro Malibran	1,7	mld (contributo Italgas)
- contributi a privati per acquisto prima casa	19,8	mld (L.S.V.)
- acquisto dalle Assicurazioni Generali immobiliare ex Pilsen-San Marco	15	mld “
- progetto integrato riî	17,5	mld “
- restauro del complesso monumentale “Le Terese”		
20 mld “		
- acquisto Teatro Toniolo	10,7	mld (BOC CREDIOP)
- acquisto fabbricato a Mestre per uso uffici	7,8	mld “ “
- piano disinquinamento laguna (su delega Regione Veneto)	59,7	mld (L.S.V. 798/94)

Dalle informazioni fornite dall'amministrazione risulta che per entrambi gli anni considerati la fonte principale di finanziamento è costituita dai mutui, che ammontano a 506 mld nel 1996 e 407 mld nel 1997, a totale carico dello Stato in base alla Legge speciale per Venezia.

In quest'ultimo esercizio il comune ha altresì proceduto all'emissione di BOC per 18,6 mld, attraverso l'intermediazione del Crediop.

Notevole è inoltre la consistenza dei trasferimenti regionali, 42 mld nel 1996 e 59 nel 1997, per l'esercizio delle funzioni delegate relative al disinquinamento della laguna (L.S.V. 798/94).

Trieste

I programmi di investimento immobiliare, che costituiscono la categoria economica prevalente, hanno visto impegnati 99,5 mld nel 1996 e 53,8 mld nel 1997. La flessione dunque della spesa pubblica infrastrutturale è stata del 46,4%.

Gli interventi più rilevanti sono stati:

1996	
- ristrutturazione del teatro lirico Verdi	8 mld
- collegamento fognario con la condotta sottomarina	2 mld
- realizzazione impianto smaltimento rifiuti solidi	34,5 mld
- costruzione palazzetto polifunzionale per spettacolo sportivo	7,1 mld
- ristrutturazione scuola materna	2,2 mld
1997	
- acquisto palazzo Gopcevich per destinazione museale	11 mld
- riorganizzazione della viabilità sulle rive	3 mld
- illuminazione pubblica	2,9 mld
- PEEP	6 mld
- collettore fognario tra altopiano e rete cittadina	6 mld

Per finanziare le opere sopra dette l'ente ha fatto ricorso, per il 1996, soprattutto a mutui della Cassa DD.PP. (22,1 mld) ed all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (15,2 mld). Nel 1997, oltre ai mutui per 10,9 mld, sono stati utilizzati finanziamenti comunitari per 6 mld, trasferimenti regionali per 9,4 mld e proventi da vendite patrimoniali per 1 mld.

Bologna

I nuovi investimenti immobiliari deliberati dal comune di Bologna sono passati da 133 mld nel 1996 a 78,4 mld nel 1997. Tra gli interventi enumerati dal comune, la maggior parte dei quali riguardano la manutenzione delle scuole, il restauro conservativo di edifici storici, l'edilizia residenziale pubblica, si segnalano in particolare per il rilievo socio-economico, oltre che finanziario, le seguenti opere:

1996

- ristrutturazione centro civico Saffi da destinare a biblioteca	3	mld (mutuo Cassa DD.PP.)
- parco urbano di Piazza Maggiore	4	mld “ “ “
- trasformazione ex Scuola Collodi a Centro di accoglienza Comunità Maghrebina	2,5	mld “ “ “
- realizzazione area sosta nomadi	2,2	mld “ “ “
- realizzazione sistema informativo socio-sanitario	2	mld (contributo regionale)
- progettazione sistema di trasporto	3,5	mld “ “
- centro di controllo traffico urbano	2,4	mld “ “
- progetto di qualificazione e moderazione del traffico	2	mld “ “
- realizzazione nuova piazza coperta e mediateca ex sala Borsa	16,5	mld (mutuo bancario)
- sistemazione edificio ex Manifattura Tabacchi per cineteca comunale	4	mld “ “
- riqualificazione e moderazione traffico urbano	3,8	mld (mutuo Cassa DD.PP.)

Le forme di finanziamento più seguite sono state nel 1996 i trasferimenti regionali (26 mld), i mutui della Cassa DD.PP. (32 mld), le alienazioni patrimoniali (7 mld); nel 1997 i mutui bancari (25 mld) e le alienazioni (4,5 mld).

Firenze

I nuovi investimenti deliberati nel campo delle opere immobiliari sono passati da 58,8 mld nel 1996 a 333 mld nel 1997.

Nel 1996 detti importi sono stati prevalentemente destinati alla manutenzione straordinaria di strade e di edifici scolastici. Da segnalare sono i lavori suppletivi per la costruzione del depuratore di S. Colombano, per un ammontare totale di quasi 40 mld finanziati con un mutuo bancario, nonché quelli di costruzione del relativo fangodotto dell'importo di 7,6 mld, anch'essi coperti da mutuo bancario.

Nel 1997, oltre ai consueti lavori di manutenzione, estesi alle reti idriche e fognarie, sono stati avviati diversi interventi di restauro e recupero di beni del patrimonio storico artistico (mutui della Cassa DD.PP.), un impianto sportivo, il restauro funzionale del Mercato di S. Lorenzo (mutuo bancario).

Nel settore dell'acquisto di beni mobili, l'unica spesa di un certo rilievo finanziario

(1,1 mld) è stata quella effettuata nel 1996 per la dotazione di strutture informatiche, finanziata con parte dell'avanzo di amministrazione.

Quanto infine alle forme indirette di investimento, mediante partecipazione azionaria, il comune di Firenze ha sottoscritto aumenti del capitale sociale, nel 1996, della SO.GE.SE Spa (1,1 mld) e nel 1997 della "Firenze parcheggi" (3,9 mld) e della Mercafir Spa (916 milioni); i conferimenti alle società partecipate sono stati finanziati con quota dell'avanzo di amministrazione.

L'Aquila

Gli impegni per gli investimenti immobiliari varati nel 1996 sono stati di 25,6 mld, nel 1997 di 26,1 mld, con uno scarto quindi in aumento del 4%.

Anche per il comune dell'Aquila i principali settori cui si è orientata la spesa pubblica sono stati per il 1996 l'edilizia residenziale, i restauri conservativi di edifici storici, gli impianti sportivi, in particolare la struttura polisportiva e ricreativa di Paganica per cui sono stati impegnati 9 mld.

Nel 1997 ben 8 mld sono stati destinati agli espropri.

Per la provvista delle risorse finanziarie l'Ente ha attinto in principal modo ai trasferimenti regionali (7,5 mld), ai mutui della Cassa DD.PP. (6,9 mld), ai mutui bancari (3,9 mld).

Perugia

I programmi avviati per le opere pubbliche ammontano a 83,8 mld nel 1996 ed a 76,4 mld nel 1997.

Tra le opere che l'ente ha segnalato come più significative ci sono:

- | | |
|--|--|
| - ampliamento cimitero | 1,7 mld (vendite patrimoniali) |
| - impianti di riciclaggio rifiuti solidi urbani ed adeguamento tecnologico | 9 mld (finanziamento regionale e mutuo bancario) |

I capitali sono stati reperiti principalmente nei mutui bancari (7,7 mld nel 1997), nei trasferimenti regionali (6,4 mld nel 1996), nelle alienazioni patrimoniali (1,7 mld nel 1996).

Ancona

Il comune di Ancona ha approvato programmi di investimenti immobiliari per 65,4 mld nel 1996, e per 62,3 mld nel 1997.

Le opere di maggior rilievo sono state:

- | | |
|-----------------------------------|---------|
| - completamento teatro delle Muse | 3,5 mld |
| - completamento reti tecnologiche | 8 mld |
| - piani di ricostruzione | 6 mld |
| - ristrutturazione centro storico | 30 mld |

I canali di finanziamento più praticati sono stati i Fondi comunitari (17,8 mld) e le alienazioni patrimoniali (14,6 mld) nel 1996; i trasferimenti dallo Stato (30 mld) ed i mutui bancari (11,6 mld) nel 1997.

Campobasso

Gli impegni per nuove iniziative nel campo immobiliare sono passati da 12,9 mld nel 1996 a 32,8 mld nel 1997, facendo registrare il considerevole aumento del 154%.

Gli interventi di maggiore rilievo sono stati quelli dei piani di recupero urbano di vari quartieri, per un importo totale di 3,8 mld e soprattutto quelli del piano straordinario delle acque, dell'ammontare di 24 mld, finanziati con trasferimenti statali.

Unico caso tra gli Enti osservati, il comune di Campobasso ha attinto al Fondo per la Progettualità istituito presso la Cassa DD.PP., ottenendo 2 miliardi per il finanziamento dei progetti.

Potenza

Gli impegni sulla competenza per beni ed opere immobiliari sono stati di 15,5 mld nel 1996 e di 29,2 mld nel 1997.

Le spese più consistenti si sono effettuate per:

- espropri	5,4	mld (mutui Cassa DD.PP.)
- completamento scale mobili	3	mld (Fondi U.E. POP)
- riqualificazione Bucaletto	10	mld (contributo Regionale)
- linea preselezione rifiuti	3,7	mld “ “

Il comune di Potenza è stato principalmente finanziato dalla Regione Basilicata (4,7 mld nel 1996 e 15,4 nel 1997) dallo Stato (6 mld nel 1997), nonché attraverso gli oneri per le concessioni edilizie (4,5 mld nel 1996 e 4 mld nel 1997).

Cagliari

Per nuovi investimenti nel campo immobiliare il comune di Cagliari ha utilizzato 187,2 mld nel 1996 e 192,8 mld nel 1997.

Tra le opere più importanti quelle di urbanizzazione primaria (5,5 mld nel 1996 e 4,7 nel 1997), i progetti finalizzati all'occupazione per la sistemazione delle aree verdi (3,3 mld sia nel 1996 che nel 1997), il rifacimento stradale (7 mld nel 1996).

Le fonti di finanziamento più praticate sono state i trasferimenti regionali, i finanziamenti comunitari, l'avanzo di amministrazione.

Reggio Calabria

Gli impegni per opere immobiliari del comune di Reggio Calabria hanno riportato un sensibile aumento nel biennio considerato; sono infatti passati da 36,9 a 63 mld.

Tra i programmi più rilevanti l'ente ha segnalato il risanamento del territorio (20 mld nel 1996 e 30 mld nel 1997), la bonifica della discarica (2,5 mld nel 1996), la ristrutturazione dello stadio (18 mld nel 1997).

Per realizzare i propri programmi l'ente ha soprattutto fatto ricorso ai mutui della Cassa DD.PP. (19,7 mld), all'avanzo di amministrazione (21,4 mld nel 1996 e 14 mld nel 1997), alle entrate correnti destinate agli investimenti.

5 Risultati finali della gestione

I risultati finali presentano, nel 1996, in aumento il numero degli enti con avanzo di amministrazione disponibile - saldo tra fondo di cassa più residui attivi meno residui passivi e residui passivi perenti (passati da 1.611 a 1.626) - ma in diminuzione l'importo globale dell'avanzo, con inversione di tendenza rispetto ai costanti miglioramenti degli esercizi precedenti e di quello molto forte del biennio 1994-1995. La diminuzione degli importi globali dell'avanzo si è verificata nelle tre categorie di enti, ma è più significativa nelle province (-27,3%) e nei comuni (-19,8%). Rispetto al positivo risultato di amministrazione disponibile, che è influenzato dai residui e presenta, nel complesso, soltanto 18 enti in disavanzo (dei quali 14 comuni), la gestione di competenza, non interessata dai residui, mostra risultati più pesanti in termini di situazione economica, capacità di far fronte con le entrate correnti a tutte le spese correnti, e di risultati della gestione, equilibrio tra tutti gli accertamenti e tutti gli impegni dell'esercizio, sia per il numero degli enti in disavanzo, che per gli importi. A conferma di questo anomalo andamento, una rilevazione sui consuntivi 1990-1996 di sei comuni dell'11^a classe demografica ha posto in evidenza come il risultato di amministrazione disponibile positivo non è sempre conseguenza di un favorevole equilibrio nella gestione economica e finanziaria di competenza, ma spesso il risultato della gestione dei residui attivi e passivi: il risultato disponibile è sempre positivo nel settennio per tutti i comuni considerati, con eccezione per Torino che presenta due risultati negativi negli anni 1992-1993; gli stessi comuni hanno invece negativi, almeno nel biennio 1995-1996, la situazione economica ed il risultato della gestione di competenza, con limitate eccezioni per Genova (che ha positiva la situazione economica 1996), Napoli (ha dichiarato il dissesto nel 1993) e Palermo, che hanno negativo soltanto il risultato di gestione 1996.

Tali risultati non comprendono i debiti fuori bilancio non riconosciuti.

5.1 Considerazioni generali

L'attuazione del nuovo ordinamento finanziario e contabile delle autonomie locali, emanato con il D.lgs. n. 77 del 1995, prevista inizialmente dall'anno 1996, è stata rinviata al 1997 con il D.L. n. 444 del 1995 convertito nella L. n. 539 del 1995 a seguito del ritardo nell'emanazione del regolamento con il quale sono stati approvati i modelli dei bilanci, del rendiconto e degli altri atti necessari per la nuova contabilità ispirata a due principi essenziali: l'impostazione dei bilanci in modo da consentirne la lettura per programmi, servizi, interventi e la rilevazione dei risultati di gestione mediante la contabilità economica

Anche nel 1996, il conto consuntivo ha quindi continuato a mantenere il suo carattere tradizionale di strumento giuridico-formale volto ad evidenziare, esclusivamente per mezzo di dati finanziari, se la copertura delle spese e l'impiego delle entrate si siano mantenuti nei limiti fissati dagli stanziamenti e dalle autorizzazioni di cassa.

Pertanto, solo in base ai dati finanziari disponibili vengono analizzati e valutati i risultati conseguiti nel 1996 dagli enti locali in esame per verificare, sulla base di grandezze globali, la sussistenza o meno delle condizioni di equilibrio gestionale sotto vari profili economico-finanziario, di cassa ed amministrativo.

La Sezione, a tal fine, ha proceduto, come sempre ha fatto, all'esame dei seguenti

quattro risultati finali fondamentali, desunti dai conti consuntivi:

- a) situazione economica di competenza,
- b) situazione economica di cassa,
- c) risultato della gestione di competenza,
- d) risultato di amministrazione disponibile.

La situazione economica di competenza è determinata dal saldo, tra le entrate correnti e le spese correnti, in termini di accertamenti e impegni, al netto dell'ammortamento dei beni patrimoniali, maggiorato delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui (art. 3 del D.P.R. n. 421 del 1979), indica la capacità dell'ente di fronteggiare con le entrate ricorrenti e continuative tutte le spese originate da cause permanenti, ossia di assicurare la propria sopravvivenza.

La situazione economica di cassa dà dimostrazione di come gli accertamenti e gli impegni di parte corrente sopra considerati ed i residui attivi e passivi, di parte corrente, si sono realizzati in termini di riscossione e pagamenti totali, al netto degli ammortamenti dei beni patrimoniali, ma comprensivi delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui.

I due risultati finali sopraindicati, determinati dalle sole entrate e spese di parte corrente, possono comprendere entrate e spese una tantum, ossia poste originate da cause accidentali e non prevedibili in via continuativa, che, teoricamente, possono incidere pesantemente sui risultati e rendere non più attendibile la verifica dell'autosufficienza o meno dell'ente; ma un'indagine svolta dalla Sezione sui comuni che avevano contabilizzato nei relativi consuntivi del 1995 entrate e spese una tantum ha rilevato che, complessivamente, i saldi dei risultati della situazione economica, sia di competenza che di cassa, non presentavano variazioni significative depurandoli delle poste suddette.

Il risultato della gestione di competenza confronta il totale degli accertamenti con il totale degli impegni verificatisi nel corso dell'esercizio, senza distinguere tra la parte corrente e di conto capitale, e consente di verificare la capacità dell'ente di fronteggiare, nell'esercizio considerato, la totalità delle spese con la totalità delle entrate a disposizione, in termini di accertamenti e impegni.

Il risultato di amministrazione disponibile considera tutti gli aspetti dell'intera gestione finanziaria e scaturisce dalla somma algebrica dei dati della gestione di competenza e di quelli della gestione dei residui: riscossioni totali, pagamenti totali, fondo di cassa, residui attivi, residui passivi e tutti i residui passivi di parte corrente colpiti da perenzione amministrativa, provenienti anche da precedenti esercizi. Questo dato dà contezza dell'andamento generale finanziario della gestione e condiziona quella dell'anno successivo: se positivo, indica l'avanzo di amministrazione disponibile; se negativo, il disavanzo, ed obbliga l'ente ad adottare i provvedimenti necessari al ripristino degli equilibri di bilancio.

Il rispetto del pareggio finanziario e del conseguimento e mantenimento di tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti è stato sempre affermato dalle norme sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e confermato, con rigore, dal D.lgs. n.77 del 1995. Pertanto, la Sezione ha avviato un'indagine volta ad evidenziare come una serie ininterrotta di risultati positivi dell'intera gestione, con avanzo di amministrazione disponibile, non si accompagna sempre e necessariamente al raggiungimento e mantenimento degli equilibri tra le varie