

La capacità di spesa degli enti, ovverosia il rapporto tra i programmi avviati (impegni totali) e quelli realizzati, anche in parte, (pagamenti totali) è stata del 18,68% (18,34% nel 1995).

La destinazione economica fondamentale cui le risorse sono state orientate è stata quella degli interventi ed acquisti sui beni immobili, in altri termini delle opere pubbliche (85,24%). Di scarso rilievo, invece, nonostante l'avvio del processo di informatizzazione delle amministrazioni locali, sono stati gli acquisti di attrezzature, mezzi di trasporto, altri beni mobili (4,79%).

Al termine del 1996 sono stati riportati all'esercizio successivo 45.228 miliardi di residui attivi (+5,6%) e 65.828 di residui passivi (+15,6%). Le operazioni di ricognizione generale sulle ragioni del mantenimento in bilancio dei residui, che gli enti hanno dovuto compiere per la prima volta entro il 30.4.1996, a norma dell'art. 70, comma 3, del D.lgs. n. 77 del 1995 e dell'art. 8 lett. b della L. n. 539 del 1995, non hanno quindi sortito gli effetti sperati di razionalizzazione del sistema finanziario.

La fonte principale da cui gli enti hanno tratto i mezzi finanziari per potenziare e conservare la propria dotazione di infrastrutture è costituita come per tradizione dai capitali trasferiti (43,37%), dallo Stato, dalle regioni, dagli organismi sovranazionali, anche da privati.

Ciò indica che le politiche territoriali di sviluppo infrastrutturale, nonostante le innovazioni in materia fiscale e le strumentazioni giuridico-operative introdotte per garantire agli enti una sempre maggiore autonomia di bilancio, sono ancora profondamente collegate agli interventi di sostegno esterni, soprattutto nelle aree depresse.

La maggior parte dei trasferimenti consiste nei contributi statali erogati in base alle leggi di settore e nei finanziamenti comunitari, destinati alle azioni strutturali, i quali a loro volta trainano la quota addizionale di cofinanziamento nazionale, statale o regionale o di altri enti. In particolare nel 1996 si sono concentrati gli effetti dell'ultima fase di attuazione del ciclo programmatico 1989-93, la cui originaria scadenza al 31.12.1993 era stata prorogata, per gli impegni, al 30.6.1996 e, per i pagamenti, al 31.12.1996, nonché i primi positivi risultati dei progetti a valere sui nuovi Quadri Comunitari di Sostegno, operativi per il periodo 1994-1999.

Risulta invece notevolmente ridimensionata, come si era già evidenziato nei precedenti referti, la partecipazione fornita dallo Stato alla spesa strutturale degli enti locali nella forma dei trasferimenti dai Fondi erariali per gli investimenti, inseriti nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno. Detti contributi si inserivano nella logica di una finanza locale di mera derivazione, impostata cioè sull'accentramento nello Stato del prelievo delle risorse occorrenti e sui successivi trasferimenti "a pioggia", prescindendo da una programmazione concertata ai vari livelli di governo.

Ancora per il 1996 i predetti Fondi per gli investimenti risultano disciplinati dal D.lgs n. 504 del 1992 e successive modificazioni. La nuova normativa introdotta con il D.lgs. 30.6.1997 n. 244, sul riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, non ha comunque apportato innovazioni sostanziali al precedente regime.

A conferma del disimpegno del sostegno centralistico i Fondi predetti hanno subito nell'esercizio di riferimento rimarchevoli decurtazioni.

Il Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province (Cap. 7232) con cui lo Stato contribuisce all'ammortamento dei mutui contratti per investimenti e di

quelli per ripianare situazioni di dissesto, diminuisce gradualmente, a mano a mano che si estinguono i mutui assistiti con le disponibilità assegnate fino al 31.12.1992. Gli stanziamenti di detto Fondo sono passati dai 10.296 miliardi del 1995 (erano stati 11.271 nel 1994) agli 8.500 del 1996, di cui 7.891 erogati nel corso dell'anno.

Il Fondo per lo sviluppo investimenti delle comunità montane (Cap. 7233) è sceso dai 79,4 miliardi dei due precedenti esercizi ai 50 miliardi nel 1996, di cui 22 erogati.

Il Fondo nazionale speciale per gli investimenti (Cap. 7235), alimentato con i proventi di competenza dello Stato della Casa da gioco di Campione d'Italia e che sostiene gli investimenti negli enti locali a rischio mafioso o in gravissime condizioni di degrado, è stato dotato di 21,9 miliardi, a fronte dei 29,4 previsti l'anno precedente.

Il Fondo nazionale ordinario per gli investimenti (Cap. 7236) costituisce lo strumento contributivo a regime e le sue dotazioni sono determinate annualmente con la legge finanziaria. La previsione originaria di 400 miliardi per il 1996, fissata nel bilancio pluriennale, è stata poi portata a 175 miliardi con la legge n.425 dell'8 agosto 1996.

Tutti i Fondi, come si è visto, sono notevolmente diminuiti, ma la riflessione che se ne può trarre è che, nonostante il drastico ridimensionamento dei contributi statali, soprattutto quelli per sostenere i costi dell'indebitamento (Fondo sviluppo), nel 1996 non si sono verificate nella provvista dei mezzi finanziari per gli investimenti crisi di liquidità tali, da compromettere le politiche di programmazione delle spese infrastrutturali a livello locale.

L'altro sistema di finanziamento ampiamente praticato nel 1996 per i programmi di investimento è stato il ricorso al mercato del credito (37,81%).

Le emissioni dei prestiti obbligazionari, previste dagli artt. 35 e 37 della legge n. 724 del 1994, ancora rivestono un ruolo marginale nella raccolta della provvista finanziaria.

La forma più seguita di intermediazione creditizia è pur sempre quella dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti, che, nonostante la liberalizzazione dell'accesso agli istituti finanziatori privati, detiene ancora nell'anno di riferimento una posizione nettamente preminente di "banca delle autonomie".

Nel 1996 i mutui concessi dalla Cassa a province, comuni, anche quelli inferiori ad 8.000 abitanti, e comunità montane ammontano a 6.398 miliardi e costituiscono l'80,5% del credito totale accordato agli enti dai vari istituti finanziatori.

Già dal 1994 non è più stato posto alcun tetto massimo ai mutui concedibili dalla Cassa, come era avvenuto in passato per ragioni di contenimento della spesa pubblica; ciò non di meno l'incremento rispetto al credito concesso nel 1995 (6.347 miliardi) è stato per quest'anno soltanto di 52 milioni²⁰⁴.

Gli istituti finanziatori pubblici diversi dalla Cassa (INPDAP, Istituto di Credito sportivo) hanno concesso prestiti per 430,7 miliardi, pari al 5,4%, mentre quelli del sistema bancario (tra i più impegnati CREDIOP, BNL, Banca mediocredito Torino) con i 1.115 miliardi erogati hanno coperto il 14,1% dell'intero mercato. I mutui bancari sono comunque diminuiti del 15,6% rispetto al precedente esercizio (vedasi nota 3).

Ulteriori risorse si sono poi rese disponibili nel corso dell'anno a seguito della rinegoziazione del capitale residuo dei mutui con la Cassa depositi e prestiti, effettuata ai sensi dell'art. 5, 6° comma, della L. 20.12.1995 n. 539. Ciò, per lo meno nel primo

²⁰⁴Fonte: RGS Bollettino d'informazione sul credito destinato agli investimenti. Ottobre 1997.

periodo, fino a che non saranno esauriti i contributi statali per l'ammortamento dei mutui rinegoziati.

Il consolidamento di tutti i mutui che gli Enti avevano ancora in corso al 1°1.1996 in un unico piano di restituzione ventennale (1996-2015), al tasso del 9% all'epoca vigente, fermi restando la durata e gli importi dei contributi statali già concessi, ha "alleggerito" i bilanci degli enti stessi di un differenziale nel carico per ammortamenti che la stessa Cassa ha valutato in 1957 miliardi per il 1996, 1560 miliardi per il 1997, e 1183 miliardi per il 1998²⁰⁵.

Un ruolo ancora marginale nella raccolta della provvista finanziaria hanno le forme di autofinanziamento, in particolare la vendita dei beni disponibili (10,63%), dalla quale potrebbero oltretutto conseguire effetti di valorizzazione del patrimonio.

C'è infine da segnalare che oltre alle sopradette fonti di finanziamento, per la spesa strutturale del 1996 le amministrazioni possono comunque avere attinto anche alle proprie risorse di bilancio, quali il saldo attivo della parte corrente (avanzo di bilancio) o l'avanzo di amministrazione disponibile, o, come già detto, i risparmi ottenuti dalla rinegoziazione dei mutui.

4.2 Entrata

4.2.1 Quadro generale

Per individuare l'entità delle risorse finanziarie che gli enti locali hanno destinato agli investimenti nel 1996, come per i referti sugli esercizi precedenti, si sono considerate le entrate derivanti da:

- alienazioni dei beni patrimoniali al netto degli ammortamenti (Tit. IV ctg. 1)
- riscossioni dei crediti al netto dei prelevamenti da depositi bancari e da tesoreria statale (Tit IV ctg. 3)
- trasferimenti di capitali²⁰⁶ (Tit. IV ctg. 2)
- accensioni di prestiti (Tit. V ctg. 2)

Nel seguente quadro finanziario, per gli enti esaminati (97 province su 100, 1248 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti su 1326 e 305 comunità montane su 350) sono stati accostati i dati relativi agli accertamenti in conto competenza per il 1996, che corrispondono alla acquisizione di nuove entrate con quelli del precedente esercizio.

La tendenza all'aumento delle disponibilità finanziarie per nuovi investimenti, registrata per la prima volta nel 1994 (+6,26%) dopo un lungo periodo di contrazione, e proseguita nel 1995 (+15,04%) trova conferma nel corso dell'esercizio 1996, anche se con un tasso di crescita inferiore. Gli accertamenti in conto competenza 1996 per le sopradette categorie di entrate ammontano infatti a 21.417,2 miliardi rispetto ai 19.030,5 del precedente esercizio, con un incremento nominale del 12,54%.

²⁰⁵Fonte: Cassa Depositi e Prestiti.

²⁰⁶Non vi sono ricompresi i trasferimenti dal Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni delle province e delle comunità montane - Cap. 7232 e Cap. 7233 del Ministero dell'Interno (contributi statali per l'ammortamento mutui), iscritti nel titolo II delle entrate, tra i trasferimenti erariali correnti.

Accertamenti in conto competenza

Tit IV ctg. 1,3,2 Tit. V ctg. 2	1995		1996		Variaz. % colonne 2-4
	accertamenti competenza	composizione	Accertamenti competenza	Composizione	
Alienazione beni patrimoniali	1.297.066	6,82	2.275.827	10,63	75,46%
Riscossione crediti	1.562.791	8,21	1.755.216	8,20	12,31%
Trasferimento capitali	9.107.574	47,86	9.288.172	43,37	1,98%
Accensione prestiti	7.063.095	37,11	8.097.987	37,81	14,65%
TOTALE	19.030.526	100	21.417.202	100	12,54%

Il trend positivo interessa tutte le fonti di finanziamento sopra individuate, ma la variazione più significativa, in termini percentuali, si verifica per i proventi da alienazioni patrimoniali, che crescono, a dimostrazione di un forte rilancio nelle attività di dismissione dei beni disponibili, del 75,46% portandosi a L. 2.275,8 miliardi. Il dato non implica comunque forti scostamenti nei valori assoluti, dato il suo scarso peso nel rapporto di composizione, ed inoltre è da precisare che i proventi delle vendite patrimoniali possono essere impiegati dagli enti anche per il ripiano dei propri squilibri finanziari (art. 36 D.lgs. 77/95).

Una crescita sensibile registrano poi le accensioni di prestiti (14,65%) che ammontano a circa L. 8.098 miliardi rispetto ai 7.063 del 1995. Parte del maggior ricorso all'indebitamento potrebbe ascriversi all'avvio a regime nel 1996 della normativa e della strumentazione operativa per l'emissione dei prestiti obbligazionari.

In notevole aumento nel 1996 sono anche le riscossioni dei crediti (12,31%) che avevano subito nel precedente esercizio una drastica riduzione (-23,07%), mentre crescono in misura molto ridotta rispetto al passato (+1,98%) i trasferimenti di capitali che si portano dai 9.107,5 miliardi del 1995 a 9.288,1% miliardi.

Il divario nei tassi di crescita delle varie fonti di finanziamento ne modifica anche il rapporto di composizione. Cresce infatti di quasi quattro punti percentuali (dal 6,82% al 10,63%) la consistenza delle dismissioni patrimoniali, che comunque realizzano una trasformazione nella dotazione di infrastrutture, mentre diminuisce in modo sensibile (dal 47,86% al 43,37%) il peso dei trasferimenti in conto capitale. Ciò, in coerenza con il quadro programmatico generale della finanza locale, tendente a potenziare ed incentivare l'ottimale utilizzo delle forme consentite di autofinanziamento.

I canali di finanziamento prevalenti restano comunque pur sempre i capitali trasferiti (43,37%), dallo Stato, dall'Unione Europea attraverso le regioni, da altri enti, nonché il ricorso al mercato del credito (37,81%).

Si espone nel seguente prospetto l'assetto dei dati nazionali aggregati per grandi aree geografiche.

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

1	2	3	4	5	6
	1995	composiz.% colonna 2 es. fin 1995	1996	composiz.% colonna n. 4 es. fin. 1996	Variazione% (colonne 2-4)
nord-ovest	4.727.335	24,84	5.573.709	26,02	17,90%
nord-est	3.741.608	19,66	4.801.819	22,42	28,34%
centro	5.391.196	28,33	5.522.061	25,78	2,43%
sud	3.618.417	19,01	3.633.525	16,97	0,42%
isole	1.551.970	8,16	1.886.088	8,81	21,53%
Totale naz. le.	19.030.526	100,00	21.417.202	100,00	12,54%

Come può rilevarsi, gli enti maggiormente attivi nel reperimento di risorse finanziarie da destinare ai nuovi investimenti, come nel precedente esercizio, sono quelli del Nord-Est, i cui accertamenti crescono del 28,34% (21,83% nel 1995). In considerevole espansione si presentano le Isole, che aumentano i propri finanziamenti "freschi" del 21,53% (9,21% nel 1995) ed il Nord-Ovest con il 17,9% (8,86% nel 1995). Un notevole rallentamento contraddistingue invece le aree centrali del Paese che aumentano del 2,43% (15,95% nel 1995) e sopra tutto il Meridione, che registra un incremento solo dello 0,42, a fronte del 18,72% del 1995.

Per una visione d'insieme della gestione degli investimenti nel biennio 1995-1996, nei prospetti che seguono vengono riportati i dati finanziari complessivi delle entrate in conto capitale per quanto concerne le acquisizioni sulla competenza, i flussi di cassa e la formazione dei residui.

Accertamenti in conto competenza

	1995	composiz. %	1996	composiz. %	1995-1996 %
province	1.897.356	9,97	2.155.049	10,06	13,58%
comuni	16.212.654	85,19	18.232.195	85,13	12,46%
com. montane	920.521	4,84	1.029.964	4,81	11,89%
totale	19.030.531	100,00	21.417.208	100,00	12,54%

Riscossioni totali (dati di cassa)

	1995	composiz. %	1996	composiz. %	1995-1996 %
province	1.425.868	9,81	1.646.598	9,53	15,48%
comuni	12.300.563	84,66	14.790.535	85,60	20,24%
com. montane	802.268	5,52	841.016	4,87	4,83
totale	14.528.699	100,00	17.278.149	100,00	18,92%

Residui totali (al 31 dicembre)

	1995	composiz. %	1996	composiz. %	1995-1996 %
province	5.353.629	12,51	5.681.687	12,56	6,13%
comuni	35.248.796	82,35	37.255.068	82,37	5,69%
com. montane	2.201.400	5,14	2.291.712	5,07	4,10%
totale	42.803.825	100,00	45.228.467	100,00	5,66%

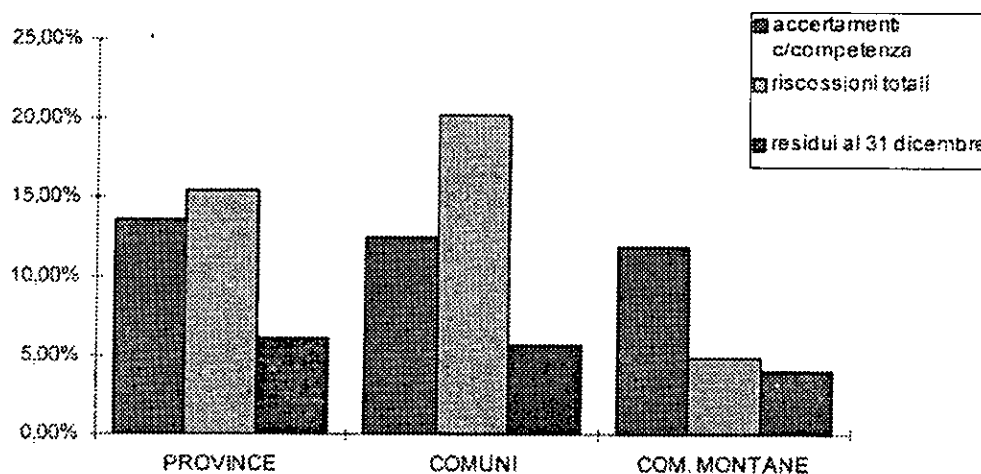
Anche per il 1996, lo si ripete, l'attività di accertamento da cui consegue l'acquisizione di nuove risorse disponibili, è in sensibile aumento per tutte e tre le categorie di enti, venendosi così a consolidare l'andamento positivo iniziato nel 1994 dopo un lungo periodo di stasi del settore.

Aumentano anche le riscossioni totali del 18,92% (+8,08% nel 1995), ovverosia le effettive realizzazioni dell'entrata, ma trattasi di incremento, sia pur non trascurabile, comunque inidoneo a sortire effetti di recupero sull'enorme massa di residui attivi riportati dai precedenti esercizi.

I residui attivi totali al 31.12.1996 ammontano infatti a 45.228,4 miliardi, contro i 42.803,8 del 1995, e sono aumentati quindi del 5,66%.

Il grafico che segue dà una rappresentazione per i vari tipi di enti delle variazioni percentuali riportate nel biennio 1995-1996 dagli accertamenti in conto competenze, dalle riscossioni totali (competenze + residui) e dai residui attivi.

variazioni % 1995-1996



4.2.2 Analisi dei dati disaggregati per enti

Per una conoscenza più approfondita della gestione degli investimenti in relazione ai diversi livelli di governo, si è proceduto a scorporare i dati finanziari complessivi delle entrate in base alla tipologia degli enti.

4.2.2.1 Province

I dati finanziari tratti dai conti consuntivi delle province esaminate (97 su 100) evidenziano la seguente situazione:

Accertamenti in conto competenza

	1995		1996		variazione %
	accertamenti c./comp.	composizione %	accertamenti c./comp.	composizione %	
Tit 4 ctg. 1,3,2, e 5 cat. 2					
Alien. beni patrimoniali	39.295	2,07	46.545	2,16	18,45
Riscossione crediti	62.361	3,29	63.483	2,95	1,80
Trasferimento capitali	889.883	46,90	899.533	41,74	1,08%
Accensione prestiti	905.815	47,74	1.145.485	53,15	26,46%
TOTALE	1.897.354	100,00	2.155.046	100,00	13,58%

Riscossioni totali

	1995		1996		variazione %
	riscossioni totali	composizione %	riscossioni totali	composizione %	
Titolo 4 cat. 1,3,2 e 5 ctg. 2					
Alien. beni patrimoniali	24.595	1,72	36.912	2,24	50,08%
Riscossione crediti	50.490	3,54	75.923	4,61	50,37%
Trasferimento capitali	646.311	45,33	575.972	34,98	-10,88%
Accensione prestiti	704.471	49,41	957.789	58,17	35,96%
TOTALE	1.425.867	100,00	1.646.596	100,00	15,48%

Residui totali

	1995		1996		variazione %
	residui totali	composizione %	residui totali	composizione %	
Titolo 4 cat. 1,3,2 e 5 ctg. 2					
Alien. beni patrimoniali	45.026	0,84	45.744	0,81	1,59 %
Riscossione crediti	150.619	2,81	138.255	2,43	-8,21%
Trasferimento capitali	1.846.427	34,49	2.124.845	37,40	15,08%
Accensione prestiti	3.311.557	61,86	3.372.841	59,36	1,85%
TOTALE	5.353.629	100,00	5.681.685	100,00	6,13%

I risultati conseguiti dalle province si pongono in una linea di coerenza con l'andamento generale delle entrate nel comparto degli enti locali, di cui al precedente paragrafo.

Le nuove risorse disponibili crescono infatti del 13,58% (6,88% nel 1995). Aumentano in particolare le entrate da prestiti, del 26,46%, che si confermano essere il canale di finanziamento prevalente (53,15%). Notevole rilevanza nel rapporto di composizione rivestono altresì i capitali trasferiti (41,74%), nonostante che abbiano riportato nel biennio un aumento contenuto, dell'1,08%; al contrario delle privatizzazioni dei beni che, pur registrando l'apprezzabile incremento del 18,45%, restano comunque una alternativa di autofinanziamento ancora marginale (2,16%).

Diversamente che per il 1995 (-23,28%) crescono sensibilmente, del 15,48%, anche le riscossioni totali. La effettiva realizzazione delle entrate, sulla competenza e sui residui, è comunque inidonea a consentire il benché minimo smaltimento dei residui, che invece aumentano del 6,13%.

Quanto alla distribuzione delle nuove risorse nelle grandi ripartizioni territoriali in cui il Paese può essere diviso, le province più attive nel reperimento di fondi per le infrastrutture sono state quelle del Centro (+38,70%) e del Nord-Est (+38,23%). Di segno negativo è stata invece l'attività di accertamento nel Sud (-6,26%) (Vedi prospetto nel volume degli allegati).

4.2.2.2 Comuni

Le risorse finanziarie per investimenti mobilitate dai comuni nel 1996, come del resto nei precedenti esercizi, sfiorano l'85% del totale dei fondi amministrati nell'intero comparto. Ne consegue la decisiva rilevanza della loro gestione sui risultati complessivi dell'attività d'investimento a livello territoriale (con esclusione ovviamente degli investimenti regionali).

Dai conti consuntivi degli enti qui censiti (1.248 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti su 1.326) emergono le seguenti risultanze finanziarie.

Accertamenti in conto competenza

Titolo 4 cat. 1,3,2 e 5 ctg. 2	1995		1996		variazione %
	acc. c/comp.	composizione %	acc. c/comp.	composizione %	
Alien. beni patrimoniali	1.237.721	7,63	2.217.749	12,16	79,18%
Riscossione crediti	1.489.892	9,19	1.652.400	9,06	10,91%
Trasferimento capitali	7.455.028	45,98	7.478.115	41,02	0,31%
Accensione prestiti	6.030.012	37,19	6.883.929	37,76	14,16%
TOTALE	16.212.653	100,00	18.232.193	100,00	12,46%

Riscossioni totali

Titolo 4 cat. 1,3,2 e 5 ctg. 2	1995		1996		variazione %
	riscossioni totali	composizione %	riscossioni totali	composizione %	
Alien. beni patrimoniali	1.078.820	8,77	1.401.399	9,47	29,90%
Riscossione crediti	1.178.883	9,58	2.192.550	14,82	85,99%
Trasferimento capitali	6.129.504	49,83	5.418.685	36,64	-11,60%
Accensione prestiti	3.913.354	31,81	5.577.899	39,06	47,65%
TOTALE	12.300.561	100,00	14.790.533	100,00	20,24%

Residui totali

Titolo 4 cat. 1,3,2 e 5 ctg. 2	1995		1996		variazione %
	residui totali	composizione %	residui totali	composizione %	
Alien. beni patrimoniali	1.860.075	5,28	2.577.926	6,92	38,59%
Riscossione crediti	3.846.252	10,91	3.133.654	8,41	-18,53%
Trasferimento capitali	13.247.300	37,38	14.592.961	39,17	10,16%
Accensione prestiti	16.295.168	46,23	16.950.526	45,50	4,02%
TOTALE	35.248.795	100,00	37.255.067	100,00	5,69%

Anche per i comuni, e quindi per l'intero comparto che essi fortemente condizionano, le nuove entrate per lo sviluppo delle infrastrutture crescono sensibilmente del 12,46% (16,15% nel 1995 e 10,8 nel 1994) venendo così a consolidarsi l'andamento positivo che ha preso avvio nel 1994.

Dai dati esposti può rilevarsi che la componente fondamentale dei finanziamenti è data, come per tradizione, dai trasferimenti in conto capitale, che costituiscono il 41,02% del totale delle risorse, pur avendo registrato un aumento molto contenuto (0,31%). Seguono, nell'ordine di incidenza i capitali reperiti con il ricorso al mercato del credito, che sono il 37,76% dei fondi disponibili, e che sono aumentati rispetto al 1995 del 14,16%.

Un aspetto da sottolineare è che tra le fonti di autofinanziamento un autentico balzo in avanti realizzano le dismissioni patrimoniali (+79,18%), che non sono comunque esclusivamente preordinate alle spese d'investimento, potendosi destinare al ripiano degli squilibri finanziari (art. 36 D.lgs. 77/95). Nonostante l'accresciuto peso che vengono ad assumere nel rapporto di composizione (12,16%) i proventi delle vendite patrimoniali rivestono comunque un ruolo secondario nella raccolta di fondi ed operano una trasformazione della consistenza del patrimonio.

Quanto ai movimenti di cassa, anche le riscossioni sono interessate da un andamento favorevole. Pur se la tendenza si è manifestata per la prima volta nel 1995 (+14,02%) crescono infatti del 20,24%.

Se si osservano gli accertamenti sotto il profilo della ripartizione per grandi aree territoriali, i comuni più interessati dalla crescita delle proprie risorse sono quelli del Nord-Est (+29,36%) e del Nord-Ovest (+22,19%), mentre scarsa è la variazione in aumento per il Mezzogiorno (+1,65%) e addirittura di segno negativo quella dell'area centrale del Paese (-1,51%). (vedasi Prospetto nel volume degli allegati).

4.2.2.3 Comunità montane

I dati finanziari esposti nei seguenti prospetti riguardano 305 comunità montane sulle 350 esistenti.

Accertamenti in conto competenza

Titolo 3 cat. 1,3,2 e 4 ctg. 2	1995		1996		variazione %
	acc. c/comp.	composizione %	acc. c/comp.	composizione %	
Alien. beni patrimoniali	20.050	2,18	11.533	1,12	-42,48%
Riscossione crediti	10.538	1,14	39.333	3,82	273,25%
Trasferimento capitali	762.663	82,85	910.524	88,40	19,39%
Accensione prestiti	127.268	13,83	68.573	6,66	-46,12%
TOTALE	920.519	100,00	1.029.963	100,00	11,89%

Riscossioni totali

Titolo 3 cat. 1,3,2 e 4 ctg. 2	1995		1996		variazione %
	riscossioni totali	composizione %	riscossioni totali	composizione %	
Alien. beni patrimoniali	20.512	2,56	9.508	1,13	-53,65%
Riscossione crediti	10.926	1,36	40.024	4,76	266,32%
Trasferimento capitali	737.754	91,96	731.764	87,01	-0,815
Accensione prestiti	33.073	4,12	59.719	7,10	80,57%
TOTALE	802.265	100,00	841.015	100,00	4,83%

Residui totali

Titolo 3 cat. 1,3,2 e 4 ctg. 2	1995		1996		variazione %
	residui totali	composizione %	residui totali	composizione %	
Alien. beni patrimoniali	28.321	1,20	16.143	0,70	-38,67%
Riscossione crediti	18.285	0,83	12.065	0,53	-34,02%
Trasferimento capitali	1.960.715	89,07	2.060.116	89,89	5,07%
Accensione prestiti	196.076	8,91	203.386	8,87	3,73%
TOTALE	2.201.397	100,00	2.291.710	100,00	4,10%

La situazione delle entrate per questa categoria di enti, sia per quanto riguarda la competenza che la cassa, è tutto sommato in linea con le tendenze dell'intero comparto.

Come per i precedenti esercizi, il dato significativo per le comunità e che è connaturato al loro assetto giuridico-finanziario, è la grande incidenza che i trasferimenti di capitali hanno sul totale dei fondi utilizzabili per gli investimenti. Gli accertamenti sulla competenza di questa categoria di entrata costituiscono infatti l'88,40% del totale, e le riscossioni di conseguenza sono l'87% dell'intero movimento di cassa.

Quanto alla ripartizione per territorio, notevole impulso hanno ricevuto le nuove acquisizioni dei fondi nelle Isole (+156,9%) e nel Centro Italia (+ 33,18%). In regresso è invece l'attività d'accertamento delle comunità montane del Nord-Est (-11,43) e del Mezzogiorno (-4,06) (vedi prospetto nel volume degli allegati).

4.2.3 Analisi per categorie

Per una analisi più approfondita dei movimenti finanziari, si sono disaggregati i dati generali in base alle singole componenti dell'entrata e per i diversi tipi di enti.

4.2.3.1 Alienazioni patrimoniali

Province

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	39.295	24.595	45.026
1996	46.545	36.912	45.744
variazione %	18,45%	50,08%	1,59%

Comuni

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	1.237.721	1.078.820	1.860.075
1996	2.217.749	1.401.399	2.577.926
variazione %	79,18%	29,90%	38,59%

Comunità montane

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	20.050	20.512	26.321
1996	11.533	9.508	16.143
variazione %	-42,48%	-53,65%	-38,67%

Come è già stato precisato, le azioni di dismissione dei beni patrimoniali non sono necessariamente vincolate all'obbligo del reinvestimento, ma possono anche contribuire alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Ciò detto, il complesso dei dati fa registrare uno straordinario aumento in termini percentuali degli accertamenti per le vendite dei comuni (+79,18%), solo in minima parte compensati dalla flessione subita invece dalle comunità montane (-42,48%).

I risultati più significativi, sempre in termini di accertamenti, sono stati conseguiti dai comuni del Nord-Est (+114,09%) ed in particolare da quelli dell'Emilia Romagna (+296,6%), e del Nord-Ovest (+97,01%), in cui si distinguono gli enti della Liguria (+977,1%) (vedasi Prospetto nel volume degli allegati).

4.2.3.2 Riscossione di crediti

Dai conti consuntivi degli enti censiti sono stati tratti i seguenti movimenti finanziari, che riguardano i crediti vantati nei confronti dello Stato, delle regioni, degli altri enti, al netto quindi dei prelievi dai depositi bancari e dalla tesoreria provinciale.

Province

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	62.361	50.490	150.619
1996	63.483	75.923	138.255
variazione %	1,80%	50,37%	-8,21%

Comuni

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	1.489.892	1.178.883	3.846.252
1996	1.652.400	2.192.550	3.133.654
variazione %	10,91%	85,99%	-18,53%

Comunità montane

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	10.538	10.926	18.285
1996	39.333	40.024	12.065
variazione %	273,25%	266,32%	-34,02%

A differenza del 1995 (-23,05%) questa categoria di introiti manifesta nel 1996 un incremento medio negli accertamenti del 12,31%, dovuto in particolar modo ai comuni che da soli detengono il 90% circa delle disponibilità complessive. Aumentano anche, considerevolmente, le riscossioni (+85,9% per i comuni e + 50,37% per le province), il

che consente un discreto recupero nello smaltimento dei residui attivi (-18,53% per i comuni).

4.2.3.3 Trasferimenti di capitali

I trasferimenti di capitali cui si riferiscono i dati finanziari sottoindicati sono quelli iscritti nella categoria 2 del Titolo IV. Non vi sono ricompresi dunque i contributi dello Stato per l'ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali (Cap. 7232 dello stato di previsione Ministero dell'Interno) che insistono nella parte corrente dell'entrata.

Province

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	889.883	646.311	1.846.427
1996	899.533	575.972	2.124.845
variazione %	1,08%	-10,88%	15,08%

Comuni

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	7.455.028	6.129.504	13.247.300
1996	7.478.115	5.418.685	14.592.961
variazione %	0,31%	-11,60%	10,16%

Comunità montane

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	762.663	737.754	1.960.715
1996	910.524	731.764	2.060.116
variazione %	19,39%	-0,81%	5,07%

Come può rilevarsi, gli accertamenti sui trasferimenti di capitali, che pure continuano ad essere le fonti principali di sostegno delle spese per investimenti (43,37%), hanno registrato nel 1996 un incremento medio contenuto nell'1,98% (+33,72% nel 1995). I comuni, in particolare, hanno registrato una variazione positiva solo dello 0,31%.

In notevole flessione, per tutte le categorie di enti, sono anche le riscossioni, il che si ripercuote negativamente sulla giacenza dei residui attivi, che aumentano in principal modo per le province (+15,08%) e per i comuni (+10,16%). Permane, dunque, soprattutto per questa fonte di entrate, la sussistenza di una grande massa di crediti in attesa di realizzazione (vedi successivo paragrafo 4.3.4).

4.2.3.4 Accensione di prestiti

I movimenti finanziari relativi alle operazioni di raccolta del credito, pubblico e privato, nel biennio 1995-1996 vengono riassunti nei seguenti prospetti.

Province

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	905.815	704.471	3.311.557
1996	1.145.485	957.789	3.372.841
variazione %	26,46%	35,96%	1,85%

Comuni

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	6.030.012	3.913.354	16.295.168
1996	6.883.929	5.777.899	16.950.526
variazione %	14,16%	47,65%	4,02%

Comunità montane

	Accertamenti conto competenza	riscossioni totali	residui totali
1995	127.268	33.073	196.076
1996	68.573	59.719	203.386
variazione %	-46,12%	80,57%	3,73%

La tendenza favorevole che aveva caratterizzato già dal 1994 (+4,77%) questo sistema di approvvigionamento dei capitali, e che si era rafforzata nel 1995 (+9,92%), trova conferma anche nell'esercizio 1996, in cui si registra la crescita media degli accertamenti del 14,63%, equivalente ad un aumento di 1.034,8 miliardi.

La crescita percentuale più sensibile viene dimostrata dalle province (+26,66%), ma il dato più significativo in valori obiettivi è senza dubbio l'incremento di 854 miliardi registrato dai comuni (+14,16%), in quanto questi incidono pesantemente sul totale degli importi.

I comuni più vivaci nel reperimento di capitali finanziari attraverso l'intermediazione creditizia sono quelli appartenenti alle Isole (+88,67%) ed all'area Nord-Orientale del Paese, (+32,68%) in cui si distinguono in particolare i comuni del Veneto (+134%) (vedasi Prospetto nel volume degli allegati).

Anche i flussi finanziari di cassa mostrano un notevole miglioramento, per tutti e tre i tipi di enti.

Essendo l'introito effettivo dei prestiti condizionato all'avanzamento delle opere finanziate, ciò è sintomo di una accelerazione nella stessa realizzazione dei programmi in corso.

4.3 Spesa

4.3.1 Quadro generale

Va innanzi tutto premesso che per una realistica rappresentazione della gestione degli investimenti, questa Sezione prende in esame inizialmente i movimenti finanziari - tratti dagli allegati ai conti consuntivi - relativi alle prime quattro categorie economiche del Titolo II (spese in conto capitale) che si ritengono rappresentative della effettiva attività d'intervento delle pubbliche amministrazioni locali nel campo delle infrastrutture.

Trattasi delle categorie “beni ed opere immobiliari a carico diretto” (1^a) e “beni mobili, macchine, attrezzature a carico diretto” (2^a), che configurano gli investimenti gestiti e realizzati direttamente dall’Ente; mentre “i trasferimenti di capitali” (3^a) e le “partecipazioni azionarie e conferimenti” (4^a) realizzano la attribuzione della provvista finanziaria, o parte di essa, per l’acquisto di beni o la realizzazione di opere da parte di altri soggetti.

Dai dati rilevati per gli enti censiti (97 province, 1248 comuni, 205 comunità montane) emergono le seguenti risultanze finanziarie:

Titolo II Categorie 1^a, 2^a, 3^a, 4^a

enti	1995		1996			
	impegni c/compet.	pagamenti totali	impegni c/compet.	Variaz.% 1995-1996	pagamenti totali	Variaz.% 1995-1996
cat.economic 1 ^a ,2 ^a ,3 ^a ,4 ^a						
province	2.386.669	1.577.645	3.398.260	42,39%	1.816.523	15,14%
comuni	13.454.988	8.889.515	19.239.421	42,99%	10.452.734	17,58%
com. montane	906.086	751.265	1.047.136	15,57%	764.208	1,72%
totale	16.747.743	11.218.425	23.684.817	41,42%	13.033.465	16,18%

Ancor più che sul fronte dell’entrata (+12,54%), l’avvio di spese per nuove iniziative di investimenti, cui corrispondono gli impegni in conto competenza, registrano nel 1996 un autentico balzo in avanti; crescono infatti di quasi 7.000 miliardi, portandosi a 23.684 mld. dai 16.747,7 del 1995, con un incremento pari al 41,42%.

Il rilancio dei programmi d’investimento gestiti dagli enti locali, iniziati nel 1994 (+13,75%), in contrasto con gli andamenti recessivi dei primi anni ‘90, può ormai considerarsi tendenziale, visti i positivi risultati conseguiti nel 1995 (+10,49%) e nel 1996 ora in esame (+41,42%).

A differenza che nel 1994, l’aumento è comune a tutte e tre le categorie di enti locali osservati, ma in particolare riguarda i comuni (+42,99%) e le province (42,39%).

Come può rilevarsi, anche i pagamenti, che corrispondono all’effettiva realizzazione degli interventi, realizzano il consistente aumento di 1.815 miliardi circa, equivalente al 16,18% (+5,52% nel 1995), che interessa in principal modo i comuni (+17,58%).

Considerata l’importanza che rivestono i flussi finanziari di cassa, che si traducono in pagamenti alle imprese, per gli effetti immediati che ricadono dalla esecuzione delle opere sull’occupazione, sull’aumento dei redditi, sulla dotazione di infrastrutture, anche per il 1996 sono stati posti a raffronto il volume delle iniziative di investimenti in atto, quelle nuove e quelle provenienti dai precedenti esercizi (impegni in conto competenza ed impegni in conto residui) con l’importo totale dei pagamenti. Ciò consente di verificare la capacità di spesa degli enti, in altri termini quanta parte degli interventi strutturali programmati ed avviati, anche in anni passati, viene portata ad effettiva realizzazione nell’esercizio di riferimento.

Il volume complessivo degli investimenti in corso (impegni totali), che è un aggregato contabile assimilabile alla “massa spendibile”, risulta dalle seguenti rilevazioni, che riguardano l’intero Titolo II (spese in conto capitale) depurato del movimento di fondi (versamenti in depositi bancari ed in tesoreria statale).

ENTI	impegni c./ competenza		impegni c./residui		impegni totali	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Totale Titolo II						
Senza movimento fondi						
province	2.430.837	3.447.637	7.249.592	7.754.647	9.680.429	11.202.284
comuni	15.363.476	21.631.006	40.782.381	44.021.335	56.145.857	65.652.341
com. montane	992.493	1.164.135	2.890.136	2.929.697	3.882.629	4.093.832
totale	18.786.806	26.242.778	50.922.109	54.705.679	69.708.915	80.948.457

Gli impegni totali, ovverosia la quantità di risorse potenzialmente spendibili, raffrontati ai pagamenti totali danno le seguenti risultanze.

ENTE	1995			1996		
	impegni c./compet + impegni c./residui	pagamenti totali	3/2 %	impegni c./compet. imp. c./residui	pagamenti totali	6/5 %
Totale Titolo II senza movimento fondi						
province	9.680.429	1.643.460	16,98%	11.202.284	1.874.596	16,73%
comuni	56.145.857	10.308.367	18,36%	65.652.341	12.405.716	18,90%
com. montane	3.882.629	829.711	21,37%	4.093.832	839.946	20,52%
totale	69.708.915	12.781.538	18,34%	80.948.457	15.120.258	18,68%

Come può rilevarsi, il rapporto tra impegni totali e pagamenti totali, ovverosia tra i programmi avviati e quelli effettivamente realizzati, anche se per stadi, dà un indice di realizzazione nel 1996 come per gli anni precedenti, ancora molto basso. In media soltanto il 18,68% delle spese o degli acquisti programmati dalle amministrazioni e già finanziati - l'assunzione dell'impegno presuppone che il finanziamento sia già stato ottenuto - viene portato a compimento nell'anno.

In valori obiettivi il divario tra impegni e pagamenti raggiunge per il 1996 l'importo di 65.828 miliardi circa, ancora più grande che nel 1995 (56.822 miliardi) in quanto al notevolissimo aumento degli impegni in conto competenza (più di 7.000 mld.) non è corrisposta una velocizzazione dei movimenti di cassa (circa 2338 mld) di altrettanta consistenza.

Ciò è l'effetto, come è stato più volte sottolineato nei precedenti referti, della perdurante lentezza con cui i programmi d'investimento, soprattutto i progetti delle opere pubbliche, vengono portati a compimento.

L'insufficiente capacità di spesa, data appunto dal rapporto pagamenti/impegni, è a sua volta una delle concause che determinano la formazione di un'ingente massa di residui passivi, fenomeno ormai quasi patologicamente connaturato alla parte straordinaria dei bilanci.