

INDICE

| | | |
|--|------|----|
| 0. MOTIVI ED OBIETTIVI DELLA RICERCA | pag. | 1 |
| 1. PROFILI TEORICI E TENDENZE NAZIONALI | " | 1 |
| 1.1. La rilevanza analitica del problema degli investimenti infrastrutturali pubblici | " | 7 |
| 1.1.1. Le ragioni per uno studio sulle opere pubbliche | " | 7 |
| 1.1.2. Inquadramento del problema | " | 8 |
| 1.2. I principali approcci di analisi | " | 11 |
| 1.2.1. Aspetti generali | " | 11 |
| 1.2.2. Il "developmental approach" | " | 12 |
| 1.2.3. L'"economic stabilization approach" | " | 16 |
| 1.2.4. Il "maintenance approach" | " | 17 |
| 1.3. Conclusioni | " | 19 |
| 1.4. L'evoluzione degli investimenti pubblici in Italia ed in Piemonte: aspetti generali | " | 21 |
| 1.4.1. I dati di contabilità nazionale | " | 21 |
| 1.4.2. L'evoluzione a livello regionale | " | 26 |
| 2. LE INFRASTRUTTURE PUBBLICHE IN PIEMONTE: EVOLUZIONE DELLA SPESA E STIMA DELLE DOTAZIONI A LIVELLO PROVINCIALE | " | 29 |
| 2.1. La ricostruzione delle serie storiche | " | 29 |
| 2.1.1. Aspetti generali | " | 29 |
| 2.1.2. Gli investimenti in opere pubbliche in Piemonte nel periodo 1954-84 | " | 29 |
| 2.1.3. Gli investimenti degli enti locali in Piemonte nel periodo 1977-1987 | " | 35 |
| 2.1.3.1. Aspetti generali | " | 35 |
| 2.1.3.2. La dinamica degli investimenti degli enti locali in Piemonte | " | 36 |
| 2.1.3.3. La dinamica dell'indebitamento | " | 58 |
| 2.1.4. I conti consuntivi delle Amministrazioni locali | " | 62 |
| 2.2. La dotazione di infrastrutture pubbliche in Piemonte | " | 74 |
| 2.2.1. Aspetti generali | " | 74 |
| 2.2.2. La scelta delle infrastrutture | " | 75 |
| 2.2.3. Metodologia di costruzione degli indi- catori | " | 75 |
| 2.2.4. I risultati dell'analisi | " | 80 |
| 2.3. Conclusioni | " | 83 |
| APPENDICE DEL CAPITOLO 2 Le fonti statistiche utilizzate | " | 85 |

| | | |
|---|---|-----|
| 3. LINEAMENTI DI UN MODELLO INTERPRETATIVO DEGLI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI DEGLI ENTI LOCALI PIEMONTESI | " | 99 |
| 3.1. Il problema | " | 99 |
| 3.2. Lineamenti di un modello di comportamento fiscale dei Comuni | " | 100 |
| 3.3. L'equazione degli investimenti | " | 103 |
| 3.4. Il modello e le variabili utilizzate | " | 105 |
| 3.5. I risultati | " | 107 |
| 3.6. Prospettive di ricerca | " | 110 |
| | | |
| 4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE | " | 115 |
| | | |
| BIBLIOGRAFIA | " | 119 |

0. MOTIVI ED OBIETTIVI DELLA RICERCA

Un importante tema di politica economica concerne il ruolo che possono svolgere gli investimenti pubblici infrastrutturali per promuovere lo sviluppo del sistema economico.

In particolare, negli ultimi anni, il dibattito corrente nel nostro paese si è incentrato sui possibili effetti negativi -soprattutto in termini di competitività internazionale dei prodotti- dei ritardi del "sistema Italia" da un punto di vista infrastrutturale nei confronti degli altri paesi della Cee, in previsione della unificazione del mercato nel 1993.

Nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 1988 presentata dal Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica nel settembre del 1987 si sosteneva testualmente:

"Giova ripetere quanto sottolineato nella Relazione dello scorso anno, e cioè che l'economia di un paese, la sua efficienza -anche in rapporto alla sua capacità di espandersi sui mercati internazionali- dipendono in larga parte dall'esistenza di un patrimonio di opere pubbliche che consentono alle imprese di poter contare su servizi efficienti a costi comparabili con quelli sostenuti da altri paesi. La scelta degli investimenti pubblici rappresenta pertanto un punto fondamentale che qualifica la politica economica di un Governo, tanto più che una parte notevole del risparmio del paese viene impiegata nella realizzazione di opere pubbliche" (Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, 1987, p. 107).

Dopo il grande ciclo del primo dopoguerra e degli anni '50 gli investimenti pubblici in Italia hanno infatti subito un sostanziale rallentamento, particolarmente accentuato negli anni '70, facendo emergere una chiara controtendenza rispetto all'andamento espansivo contemporaneamente rilevabile nei principali paesi industrializzati.

Il conseguente declino del patrimonio infrastrutturale esistente, unito ai nuovi fabbisogni originati dallo sviluppo economico ha riproposto l'esigenza di un rilancio dell'accumulazione pubblica.

Numerosi provvedimenti legislativi, a partire dai primi anni '80, hanno conseguentemente stanziato rilevanti finanziamenti per gli investimenti in opere pubbliche promosse ed attuate dai vari enti che

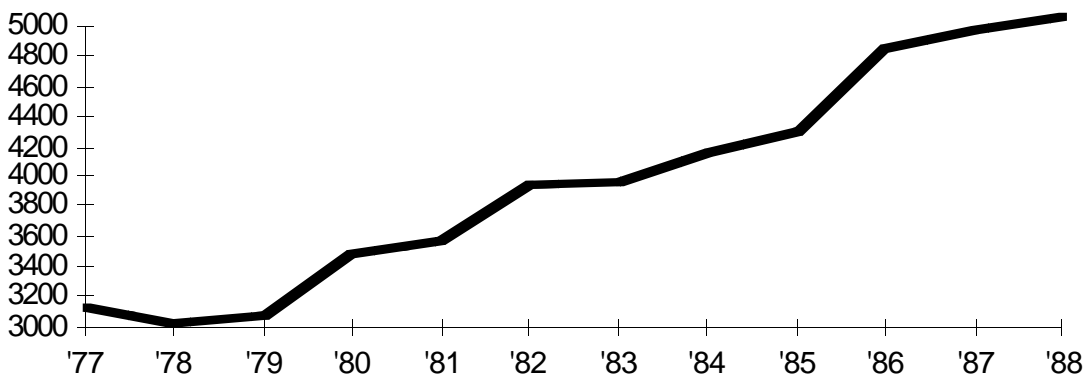
compongono il settore pubblico allargato.

Con la legge finanziaria per il 1987 si era arrivati a prevedere uno stanziamento di quasi 200.000 miliardi in tre anni per le opere pubbliche, creando grosse aspettative nei principali attori del mercato delle costruzioni: enti pubblici, imprese edili, sindacati, ecc.

Basta ricordare alcuni titoli della pubblicistica dell'epoca (1987) per cogliere il clima particolare di euforia che si era creato attorno a questa manovra economica: "La grande corsa al mattone di Stato" e "Quella voglia repressa di mattone" (La Repubblica), "All'appalto, all'appalto" e "Cantiere Italia" (Il Mondo), "All'ultimo appalto" (L'Espresso).

La realtà ha in parte modificato al ribasso le previsioni, anche se nel complesso gli effetti sono stati relativamente dirompenti: tra il 1978 ed il 1988 gli investimenti finali degli enti del settore pubblico allargato -misurati dai dati dei pagamenti di cassa- sono cresciuti ad un ritmo medio del 4,5% annuo in termini reali (fig. 1), attestandosi sul livello considerevole di 53.000 miliardi di pagamenti finali nel 1988 (a fronte dei 37.000 circa delle Pubbliche amministrazioni).

Figura 1 Pagamenti per investimenti del settore pubblico allargato. (valori in miliardi di lire 1970).



Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese

Al loro interno sono stati soprattutto gli investimenti degli enti locali a manifestare i ritmi di crescita più elevati: nel medesimo periodo il peso degli investimenti finali del settore pubblico locale sul totale è cresciuto dal 40% al 50% circa.

In questo contesto è maturata l'esigenza di verificare l'impatto di questo trend nazionale a livello regionale. Nonostante la rilevanza dell'argomento sono infatti -come vedremo- assai scarsi gli elementi conoscitivi in materia a livello regionale: le fonti secondarie sono incomplete, non tempestive e scarsamente utilizzate, sì da rendere difficile la ricostruzione di una serie storica regionale e subregionale degli investimenti infrastrutturali disaggregata per tipologie di opere. Non parliamo delle previsioni per i prossimi anni.

Peraltro, i ritardi non sono meramente conoscitivi. Anche a livello teorico l'analisi economica dell'investimento pubblico a livello aggregato non ha visto grossi sviluppi negli ultimi dieci-quindici anni sia sul fronte dell'economia regionale che di quella pubblica.

Questo insieme di considerazioni ha spinto l'Assessorato alla Programmazione della Regione Piemonte e l'Ires ad intraprendere un lavoro esplorativo che offrisse alcuni primi strumenti di conoscenza per l'impostazione di una politica regionale di investimenti pubblici (1).

Nella attuale fase di crisi della programmazione regionale (e non ci riferiamo in questo caso al Piemonte in particolare), pareva infatti opportuno ripensare le politiche di programmazione a partire dal loro principale strumento di attuazione costituito dagli investimenti pubblici, come è stato autorevolmente sostenuto a livello nazionale (Savona, 1985), e come è stato di fatto perseguito con l'esperienza del F.I.O.

Uguualmente a ciò spingevano i risultati di altre ricerche dell'Ires in campo territoriale (Ires, 1988, 1989), che hanno evidenziato l'emergenza di un conflitto irrisolto -e foriero di un perdurante stallo decisionale -tra le impostazioni "pianificatorie" e "progettuali" delle politiche territoriali regionali e sub-regionali in Piemonte. In particolare si lamentava il distacco sempre più grave tra progetti ed operatività, la sconnessione, le contraddizioni o lo scoordinamento tra i progetti, la divaricazione crescente tra pratiche speciali e pratiche ordinarie nel finanziamento e nella gestione degli

interventi, i ritardi della cultura amministrativa, ma anche imprenditoriale, presenti nella nostra regione, ed infine le distorsioni spettacolari della progettualità pubblica, o il suo uso meramente simbolico. Vedremo come l'analisi da noi svolta si riconnetta a molti di questi temi.

Il lavoro si articola in quattro parti.

La prima parte ha carattere introduttivo. In essa vengono richiamati i principali contributi della letteratura economica in materia di opere pubbliche. Segue una ricostruzione storica dell'andamento degli investimenti infrastrutturali pubblici nel nostro paese a partire dagli anni '60, che costituirà il quadro di riferimento della successiva analisi regionale.

Nella seconda parte si è effettuata la ricostruzione della serie storica degli investimenti infrastrutturali pubblici, centrali e locali e per categorie di opere, in Piemonte negli ultimi trenta anni. Il decennio 1978-1988 è stato esaminato a parte, con maggiore dettaglio per gli investimenti delle Amministrazioni locali, in considerazione dei motivi esposti all'inizio.

Viene anche tentata, a livello sperimentale, una stima del "potenziale infrastrutturale" delle province piemontesi sulla base di una metodologia proposta dalla Cee.

L'operazione ha reso necessaria una delicata opera di raccolta e valutazione di fonti diverse, le caratteristiche distintive delle quali vengono evidenziate nell'Appendice.

La terza parte è dedicata al tentativo di delineare i contorni di una sorta di modello dell'investimento pubblico degli enti locali, sulla base della situazione istituzionale-normativa degli ultimi anni. I dati dell'Osservatorio sulla finanza locale dell'Ires hanno poi consentito alcune applicazioni empiriche per la verifica delle ipotesi prospettate.

La quarta parte, infine, dopo una breve sintesi dei risultati del lavoro, individua alcune proposte operative per la politica regionale degli investimenti in opere pubbliche.

NOTA

- (1) E' doveroso ringraziare il Dott. P.L. Lesca, il Dott. F. Rossigno e la Dott.ssa C. Gagna dell'Assessorato al Bilancio della Regione Piemonte per la collaborazione prestata nella fornitura dei dati necessari alla ricerca e per i suggerimenti forniti nel corso della medesima.

1. PROFILI TEORICI E TENDENZE NAZIONALI

1.1. La rilevanza analitica del problema degli investimenti infrastrutturali pubblici

1.1.1. Le ragioni per uno studio sulle opere pubbliche

E' bene premettere alla parte empirica della ricerca una introduzione di carattere generale sui principali contributi dell'analisi economica in tema di opere pubbliche.

La spesa in opere pubbliche costituisce una componente della spesa pubblica degna di trattazione particolare per almeno quattro ordini di considerazioni.

Il primo è di natura meramente quantitativa, ed è rappresentato dal peso rilevante che essa comunque assume all'interno della spesa pubblica complessiva degli Stati contemporanei.

Il secondo è rappresentato dal fatto che all'interno di questa categoria di spese si ritrovano un ampio spettro di opere differenziate a seconda dei settori di intervento dello Stato contemporaneo: oggigiorno le tipologie di opere pubbliche sono talmente vaste e rispondono a logiche di intervento e criteri di gestione così diversi da rendere assai difficile una loro definizione unitaria. Qualcuno potrebbe addirittura mettere in discussione l'esistenza di una categoria unitaria "opera pubblica", in quanto ormai priva di un reale significato, privilegiando un'analisi delle varie funzioni pubbliche, all'interno delle quali si possono trovare vari tipi di intervento immobiliare pubblico.

Il terzo è legato all'importanza che hanno le opere pubbliche nell'ambito della teoria dei beni pubblici. Non vi è dubbio che le opere pubbliche hanno rappresentato un caso emblematico di beni pubblici, in certi casi vicini alla "purezza", e comunque dotati di rilevanti "esternalità". Con l'evolversi delle funzioni e delle forme di intervento dello Stato contemporaneo tale caratteristica si è in parte attenuata. Ne derivano alcune difficoltà di tipo analitico che devono essere approfondite.

Un quarto ordine di considerazioni è riconducibile all'importanza

crescente assunta negli Stati contemporanei dalle politiche fiscali, specialmente a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, sulla scia del ben noto insegnamento della teoria keynesiana.

All'interno di essa la spesa pubblica per investimenti viene vista come strumento di intervento macroeconomico da utilizzare contro le recessioni ed, in generale, per garantire adeguati tassi di sviluppo.

Tutte le considerazioni appena esposte si collegano poi al particolare momento "congiunturale" che stiamo vivendo, ovvero alla presenza di un disegno di politica economica incentrato su di un forte rilancio degli investimenti in infrastrutture pubbliche.

1.1.2. Inquadramento del problema

Nel corso del lavoro si parlerà indifferentemente di opere pubbliche o di infrastrutture pubbliche.

Il termine "opera pubblica" viene infatti spesso usato come sinonimo di lavoro pubblico, infrastruttura pubblica o sociale, capitale fisso sociale, investimento pubblico "tout court", ma raramente ne viene data una definizione. Il diritto positivo definisce l'opera pubblica come "qualsiasi modificazione dell'aspetto fisico del mondo esterno e qualsiasi specie di costruzione a cui procedono i pubblici poteri con un contributo finanziario totale o parziale" (Folin, 1978). Elementi costitutivi dell'opera pubblica sono quindi da un lato la caratteristica di essere una trasformazione immobiliare durevole dell'assetto fisico del territorio, dall'altro la proprietà pubblica di essa. La classificazione di tipo giuridico ha però un limite analitico: si definisce un bene in base ad un titolo di proprietà, senza tener conto delle sue caratteristiche distintive e delle ragioni della sua costruzione od acquisizione.

Per ovviare a questi inconvenienti soccorre la teoria economica, in particolare la teoria dello sviluppo economico e la teoria dei beni pubblici. Come noto, secondo la prima la caratteristica distintiva delle opere pubbliche è quella di essere beni capitali che producono tutti quei servizi di base senza i quali le attività produttive primarie secondarie e terziarie non possono funzionare. Due appaiono le caratteristiche economiche salienti delle infrastrutture pubbliche: il

fatto di essere beni capitali con un lungo ciclo di vita e la capacità di creare rilevanti "esternalità" per le attività produttive in senso stretto. Ciò comporta anche un livello di rendimenti insoddisfacente per gli investitori privati, e la conseguente necessità di un intervento pubblico.

Mentre la teoria dello sviluppo economico considera le infrastrutture pubbliche soprattutto alla luce delle "economie esterne" da esse prodotte sulle attività direttamente produttive, la teoria dei beni pubblici identifica in buona parte delle opere pubbliche le note caratteristiche di indivisibilità e non escludibilità, con diversi livelli di intensità.

In definitiva, integrando il criterio di tipo giuridico istituzionale con quello economico si può arrivare alla individuazione di alcuni connotati caratteristici delle opere pubbliche. In linea di massima esse sono degli investimenti immobiliari creati, o acquisiti, da parte di un ente pubblico, i cui servizi presentano delle caratteristiche più o meno ampie di indivisibilità e non escludibilità sia nella produzione che nel consumo. Dalle possibili integrazioni dei due criteri (la pubblicità dei soggetti attivatori e la pubblicità dei servizi prodotti), può derivare non tanto una definizione quanto uno schema classificatorio riportato nella tav. 1.1. Nel corso di questo lavoro si farà riferimento alle opere rientranti nelle caselle (3) e (5), tenendo sempre presente il carattere relativo di questa distinzione in quanto proprietà e controllo pubblico sono caratteristiche legate a fattori di tipo politico e sociale.

Molto spesso il concetto di servizio collettivo viene confuso con quello della infrastruttura che lo produce, mentre analiticamente occorre distinguerli. Il servizio può infatti essere prestato dall'opera pubblica direttamente, senza che intervenga la necessità di un'attività lavorativa all'interno dell'opera stessa, o indirettamente nella misura in cui essa costituisce uno dei fattori produttivi (capitale fisso) per la produzione di un servizio che viene utilizzato congiuntamente da altri fattori quali il lavoro, i macchinari e gli impianti (capitale mobile). Un esempio del primo caso può essere dato da un ponte. Una volta che questa opera sia costruita essa può essere direttamente utilizzata dagli utenti finali, senza che necessiti di un'attività lavo-

Tavola 1.1 (mancante)

rativa continuativa -al massimo richiede un'attività di manutenzione ordinaria- per renderlo effettivamente accessibile. Esempi del secondo caso possono essere dati da scuole o impianti di produzione e distribuzione di energia elettrica. Questi tipi di opere pubbliche possono essere visti come dei "contenitori" di un'attività produttiva che, nel primo caso, richiede per il suo svolgimento un massiccio impiego del fattore lavoro, nel secondo, invece, un prevalente impiego di macchinari ed attrezzature.

Tali differenze hanno implicazioni rilevanti anche per la individuazione di indicatori territoriali di dotazione infrastrutturale.

Anche se ambedue i casi si riferiscono a degli investimenti definibili come opere pubbliche si può ben comprendere come nel secondo diventino molto rilevanti gli aspetti di gestione economica del servizio (indipendentemente dalla sua maggiore o minore "pubblicità").

1.2. I principali approcci di analisi

1.2.1. Aspetti generali

Nonostante la rilevanza del problema delle opere pubbliche, i tentativi di sistematizzazione sono rari. In questa sede ci limiteremo ad un discorso relativo a un livello "macro", ovvero di analisi delle infrastrutture in complesso sulla base dell'ipotesi che la programmazione degli investimenti infrastrutturali pubblici dovrebbe essere fatta in maniera integrata e non per spezzoni; non ci occuperemo quindi delle tecniche di programmazione di tipo "micro" (analisi costi benefici, V.I.A, ecc.).

Recentemente (Curra e Polenske, 1985) è stata proposta una classificazione in tre approcci principali: il "developmental approach", l'"economic stabilization approach" e il c.d. "maintenance approach".

Come in tutte le classificazioni esistono spazi di sovrapposizione tra i tre approcci, ma ci pare che essa possa comunque costituire un buon quadro di riferimento per il nostro lavoro.

1.2.2. Il "developmental approach"

In questo approccio ricadono le analisi riconducibili alle teorie dello sviluppo economico.

In generale, le infrastrutture pubbliche vengono viste come uno strumento per stimolare lo sviluppo economico di una regione e per mantenerne un ritmo elevato. Il grosso del dibattito si articolava tra i teorici dello "sviluppo bilanciato" (Rosenstein Rodan, 1943, Nurkse, 1953) e quelli dello "sviluppo sbilanciato", tra i quali il più autorevole resta Hirschman (1963). Mentre i primi sostenevano l'esigenza di una politica infrastrutturale settorialmente e spazialmente equilibrata, il secondo sosteneva l'esigenza di scelte strategiche che consentissero interventi nei settori più "attivanti" in termini di sviluppo complessivo; ciò soprattutto in ragione della limitatezza di risorse, specie nei paesi sottosviluppati. Al di là di queste diatribe, emergeva in generale un assunto di base sull'importanza delle relazioni tra dotazione infrastrutturale e sviluppo economico, spesso documentate empiricamente, ma mancava una teoria positiva generale degli effetti delle infrastrutture sull'evoluzione dei sistemi economici, con la conseguenza che anche sul piano normativo era difficile dare dei suggerimenti di politica economica validi per ogni condizione di partenza. E' stato sovente rilevato (per le infrastrutture di trasporto, ma il discorso potrebbe essere ripetuto anche per altri tipi) come "tutti i miglioramenti nei sistemi dei trasporti hanno stimolato lo sviluppo economico. La triste verità che alcuni di essi lo hanno fatto, altri non lo hanno fatto ed anche alcuni di quelli che lo hanno fatto potrebbero non essere giustificati da un punto di vista economico, nel senso che potevano esserci migliori opportunità di investimento" (Alder, 1965, in Looney e Frederiksen, 1981).

La via per uscire dal dilemma se considerare le infrastrutture come fattore necessario e sufficiente per iniziare un processo di sviluppo, o come insieme di opere che viene approntato solo in conseguenza di un autonomo processo di sviluppo è probabilmente ancora quella delineata da Hansen (1965a, 1965b). Egli ha sviluppato un approccio disaggregato, nel senso che ha valutato il diverso impatto che possono avere differenti tipi di infrastrutture distinguendo tra

infrastrutture di tipo economico (EOC, "economic overhead capital") ed infrastrutture di tipo sociale (SOC, "social overhead capital"). Mentre le prime sono principalmente rivolte a supporto delle attività direttamente produttive, e per garantire la mobilità dei beni economici, le seconde sono rivolte al miglioramento del capitale umano ed all'accrescimento del benessere sociale della popolazione, contribuendo in maniera indiretta alla crescita della produttività del sistema economico. Una seconda importante differenza tra i due tipi di infrastrutture nasce dal fatto che i consumatori tendono ad accettare di spostarsi per consumare i servizi delle infrastrutture di tipo SOC, mentre richiedono un'accessibilità immediata a quelle di tipo EOC.

Secondo Hansen il contributo di queste due grandi tipologie di infrastrutture allo sviluppo economico è diverso a seconda delle caratteristiche economiche delle regioni in cui vengono promosse. Egli distingue le regioni a seconda delle fasi di sviluppo in cui si trovano: congestionate, intermedie ed in ritardo. Le prime presentano elevati livelli di infrastrutture pubbliche e private, ma anche elevate diseconomie esterne dovute a fattori di inquinamento e congestione, le seconde una situazione favorevole allo sviluppo delle attività produttive in termini di presenza di manodopera qualificata ed energie e materie prime a basso costo, mentre le ultime presentano le caratteristiche tipiche del declino e del sottosviluppo, in termini di limitata base produttiva, emarginazione, bassa qualificazione della manodopera, con conseguente scarsa capacità attrattiva di nuove attività economiche.

Ognuna di queste aree presenta problematiche diverse in relazioni alla dotazione delle due tipologie di infrastrutture, e richiede dunque strategie diverse di intervento in periodi successivi. Le aree congestionate richiedono un controllo dello sviluppo degli insediamenti produttivi e/o una politica di decentramento degli esistenti; le aree intermedie richiedono una politica infrastrutturale concentrata all'inizio sugli interventi EOC, per eliminare le residue strozzature per lo sviluppo delle attività produttive, e, solo successivamente, interventi di tipo SOC; le aree in ritardo, infine, richiedono interventi di tipo SOC: Hansen sostiene, cioè, che gli interventi sul capitale umano sono prioritari per rendere tali regioni suscettibili di

sviluppo. E' intuitivo come tale classificazione possa acquisire significato anche all'interno di una medesima regione.

Nel complesso Hansen si inserisce nel filone di studi delineato da Hirschman, dando forse più rilievo all'esigenza di percorsi "equilibrati", una volta che si siano superati i ritardi relativi iniziali. A differenza di Hirschman emerge l'importanza di uno "stimolo" iniziale in termini di infrastrutture di vario tipo per garantire adeguati ritmi di sviluppo. L'approccio "à la Hirschman-Hansen" resta a nostro parere il più fecondo per degli approfondimenti di tipo operativo per l'individuazione di politiche infrastrutturali efficaci. Anche la Comunità Europea ha lavorato in tale direzione (Cee, 1982), ai fini dell'individuazione di criteri più adeguati per la ripartizione del Fondo Europeo per lo sviluppo regionale per quanto concerne il finanziamento di infrastrutture. Obiettivo dello studio era quello di verificare all'interno della Cee i rapporti esistenti tra infrastrutture (intese come variabile esogena) e sviluppo economico regionale. Il gruppo europeo di studio sulle infrastrutture che ha operato per conto della Cee ha proposto un'ulteriore classificazione delle opere.

Essa è basata sull'intensità di caratteristiche di "pubblicità" e di "system effect" ovvero di capacità di integrazione di altre infrastrutture, di intensità di lavoro nella loro gestione, e, a ulteriore specificazione di quest'ultimo aspetto, di livello di qualificazione richiesto al fattore lavoro. Le caratteristiche di pubblicità sono state individuate nella "immobilità" (i beni sono fissi in una determinata area), "indivisibilità" (ovvero sono beni ad offerta congiunta), "non sostituibilità" (ovvero risorse non facilmente sostituibili fra loro), "polivalenza" (ovvero disponibilità per usi diversificati), alle quali si aggiungono le caratteristiche di maggiore o minore escludibilità (tav. 1.2.).

Tale classificazione era comunque finalizzata ad una applicazione della teoria dello sviluppo regionale potenziale, basata sull'individuazione di tutti i fattori potenziali di sviluppo regionale, tra i quali, appunto, le infrastrutture (Biehl, 1980).

Tavola 1.2. Classificazione delle infrastrutture proposte dal gruppo di studio della Cee sulle infrastrutture

| Tipologia delle infrastrutture | Immobilità | Indivisibilità | Non sostituibilità | Polivalenza | Non escludibilità | System effect | Intensità di lavoro | Qualificaz. di lavoro |
|--|------------|----------------|--------------------|-------------|-------------------|---------------|---------------------|-----------------------|
| Trasporti (strade, ferrovie) | A | A | A | A | M | A | M | M |
| Comunicazioni (reti telefoniche, ...) | M | M | A | A | B/M | A | M | A |
| Energia (centrali elettriche, ...) | A | M | A | A | B | A | B | M |
| Acqua (acquedotti, ...) | A | M | A | A | M | M | B | B/M |
| Ambiente (impianti depurazione) | M | M | A | M | M/A | M | B | B/M |
| Educazione (scuole università) | B | B | A | A | M | M | A | A |
| Sanità (ospedali, ambulatori) | B | B | A | A | B/M | M | A | A |
| Altre di tipo urbano (stazioni anti-incendio) | M | B | M | B | M | M | M | M |
| Sport e turismo (piscine, ...) | B | B | B/M | B | B/M | B | B/M | B |
| Cultura (musei, teatri) | B | B | M | B | B | B | A | M |
| Altre di tipo sociale (case per anziani) | B | B | M | B | B | B | M | M |

A = alto
B = basso
M = medio

Fonte: Cee, 1982.

L'ipotesi di base di tale teoria -che comunque è coerente con le analisi di Hansen- è quella che le infrastrutture, come le altre caratteristiche socio-economiche delle regioni, quali la situazione geomorfologica, le risorse naturali, la struttura della popolazione e dell'occupazione, costituiscono fattori potenziali di sviluppo delle medesime contribuendo a renderle più o meno attrattive nei confronti di imprese e famiglie. Una politica di sviluppo regionale deve quindi cercare di eliminare le strozzature che possono manifestarsi nella presenza contemporanea di tali fattori potenziali.

Applicazioni all'Italia (Bracalente, Di Palma, Mazziotta, 1980, Bracalente, Di Palma, 1982, Bracalente, 1983, Bracalente e Mazziotta, 1985, Bracalente e Minuti, 1988), ed al Piemonte (Ires, 1981, 1984) hanno testato la validità di questi approcci.

In particolare, per l'Italia, dopo aver identificato i confini delle ormai classiche "tre Italie" (Bagnasco, 1977), ricondotte ai tre tipi di regioni definiti da Hansen, è stato verificato un debole impatto delle dotazioni infrastrutturali sia di tipo EOC che SOC nei differenziali di sviluppo a livello provinciale, salvo che per le infrastrutture di tipo SOC nel Mezzogiorno. Ciò è stato interpretato come una parziale conferma delle ipotesi di Hansen a proposito delle regioni in ritardo.

Tutte le applicazioni empiriche hanno comunque lamentato la scarsa disponibilità di dati esaurienti sulla consistenza reale del patrimonio infrastrutturale pubblico nelle varie regioni. Nella seconda parte del nostro lavoro si cercherà di misurare il patrimonio infrastrutturale presente nelle province piemontesi.

1.2.3. L'"economic stabilization approach"

Si tratta dell'approccio più direttamente collegato all'insegnamento keynesiano ed allo sviluppo delle politiche fiscali del secondo dopoguerra. In questo caso le opere pubbliche vengono viste più come creazione diretta di reddito e di occupazione che come fattore di stimolo dello sviluppo economico, e possono essere considerate alla stregua di qualsiasi spesa pubblica finale per beni e servizi.

Anche nel nostro paese la politica dei lavori pubblici è stata spesso rivolta a questa finalità (che ovviamente non è necessariamente in contraddizione con l'altra); viene spesso ricordata l'alta capacità di attivazione di manodopera delle opere pubbliche (anche se questo non è vero per tutti i tipi di opere; cfr. Cee, 1982) ed il loro basso contenuto di importazione. Stime governative nel 1987 facevano ascendere a 40 posti -anno la capacità di attivazione di manodopera di un miliardo di spesa in opere pubbliche. Analoghe stime effettuate sulla base della matrice industriale piemontese -al netto degli effetti sulla domanda di consumo- al 1980 sono più basse: circa 31 posti-anno (Ires, 1986, Unione Industriale di Torino, 1987).

Ugualmente, la domanda pubblica che si crea in questo settore viene anche vista come fattore di stimolo per la razionalizzazione dell'industria delle costruzioni. Alcuni recenti accordi tra grandi

imprese in Italia sembrano appunto andare in quella direzione (DataBank, 1988).

Questo approccio pare comunque meno significativo per le analisi regionali (Pola, 1987). La localizzazione degli effetti diretti dell'investimento pubblico -centrale o locale che sia- in termini di occupazione e di reddito è infatti assai problematica, dipendendo dalla localizzazione dei fattori produttivi mobilitati e dal grado di apertura del sistema economico considerato (regionale o sub-regionale). In altre parole, il moltiplicatore keynesiano rispetto ad un investimento locale in un'economia "aperta" come quella regionale si ripercuoterà sull'intero sistema economico nazionale in proporzione al livello di apertura della medesima.

Non è quindi un caso che la teoria del federalismo fiscale (Oates, 1972) assegni le funzioni di stabilizzazione economica del bilancio pubblico alle autorità centrali.

D'altro canto, anche l'utilizzo della domanda pubblica locale come strumento di politica economica per la razionalizzazione e lo sviluppo del sistema produttivo regionale non appare una strada facilmente percorribile (Ires, 1987). La domanda effettiva attivabile nei diversi settori -nel nostro caso l'industria delle costruzioni nei suoi vari comparti-, anche se certamente non trascurabile, non appare di dimensioni tali da costituire di per sè un mercato sufficiente per le strategie di crescita e riconversione delle imprese.

1.2.4. Il "maintenance approach"

Il terzo approccio si è sviluppato prevalentemente negli Stati Uniti. In generale, esso è legato al fenomeno dell'invecchiamento del patrimonio infrastrutturale pubblico: basti pensare come secondo studi recenti alcuni acquedotti nelle aree urbanizzate del "frostbelt" (l'area nord-occidentale) negli U.S.A. hanno più di 150 anni di età.

Il valore di un bene capitale nel tempo, dopo l'investimento iniziale, è infatti funzione dell'evoluzione delle spese di manutenzione. In termini formali, avremo che il valore di un bene K costruito al tempo t , al tempo s , dipende dalle spese di manutenzione M nel periodo $(s-t)$:

$$K_{St}=K(I_t, M_{t+1}, M_{t+2}, \dots, M_{S-1}, M_S).$$

Si pone allora un grosso problema di manutenzione ordinaria e straordinaria, con conseguenti necessità finanziarie. Numerose indagini empiriche (Peterson, 1983, 1984) hanno però segnalato la tendenza delle amministrazioni pubbliche americane a posporre le spese di manutenzione delle opere, o, comunque, a sottodimensionarle rispetto alle esigenze effettive.

"Is the United States underinvesting in public capital?" è stato addirittura il tema di una sessione del convegno annuale dell'AEA (American Economic Association) nel Dicembre 1983, ed ha costituito l'oggetto di numerosi studi del governo federale.

Ma il problema è diventato cruciale anche per le politiche in favore dei paesi sottosviluppati. Il risultato di questo dibattito ha degli interessanti risvolti operativi, in quanto suggerisce delle modifiche nei sistemi di finanziamento delle infrastrutture da parte dei livelli superiori di governo verso quelli inferiori, o da parte di agenzie internazionali, come la World Bank, verso i paesi del terzo mondo. Si sostiene infatti che i trasferimenti finanziari dovrebbero tendere ad aumentare la vita media delle infrastrutture attraverso adeguata manutenzione, più che a sollecitarne la costruzione di nuove. E' chiaro che entrano in gioco fattori di tipo politico-istituzionale, quali la maggiore "visibilità" delle nuove opere e quindi il maggior rendimento politico delle stesse, ed il carattere "simbolico" che spesso esse vengono ad assumere, che diminuiscono di intensità dopo le inaugurazioni.

Nello stesso tempo non è chiaro, sulla base delle poche verifiche empiriche effettuate, quale sia l'effetto della scarsa manutenzione sui processi di sviluppo (Hulten e Schwab, 1984).

Anche se questo dibattito è di provenienza prevalentemente statunitense -non va dimenticato che gli Stati Uniti in questo secolo non hanno presentato cicli di rinnovo delle infrastrutture a seguito di distruzioni belliche come gli stati europei- il problema del decadimento del patrimonio infrastrutturale comincia da emergere anche in Europa ed in Italia (l'ANAS ha proprio recentemente lanciato un grido di allarme in proposito).

In generale, si ritiene che questo approccio dovrebbe essere integrato con il "developmental", al fine di tener nel debito conto questi problemi fin dalla fase della programmazione delle opere.

1.3. Conclusioni

I profili di analisi appena descritti possono costituire una griglia generale di lettura dell'evoluzione degli investimenti pubblici in Piemonte, in particolare di quelli delle Amministrazioni locali che costituiranno il fuoco dell'analisi.

Come si è avuto modo di anticipare, è soprattutto all'interno del "developmental approach" e del "maintenance approach" che si possono ricondurre le tematiche relative ai programmi di investimento degli enti locali correlati alle loro politiche urbanistiche, mentre la funzione di stabilizzazione congiunturale dei medesimi programmi può essere più correttamente analizzata a livello nazionale.

Assumendo che lo sviluppo economico sia identificabile con lo sviluppo del reddito prodotto dalla collettività, va ricordato come la più recente letteratura sui fattori di localizzazione sottolinei che le attività economiche siano attratte da quelle che vengono generalmente definite come buone "condizioni ambientali": presenza di scuole, attività di svago, zone residenziali, oltre che, ovviamente, di infrastrutture economiche di base (energia, smaltimento rifiuti, ecc.).

In termini formali, si può quindi sostenere che la creazione di ricchezza, misurata dalla produzione Y è funzione non solo dei fattori produttivi tradizionali, capitale (K) e lavoro (L), e consumi intermedi (M), ma anche del livello dei servizi pubblici (G), collegati all'infrastrutturazione di un territorio, e quindi dotati di scarsa mobilità:

$$Y=f(K,L,M,G).$$

L'operatore pubblico si trova così di fronte alla possibilità di operare su quattro strumenti di intervento possibili (e non mutuamente escludentisi).

Gli interventi sui costi del capitale e del lavoro sono legati alle tradizionali politiche di incentivazione, basate su sgravi fiscali

e contributivi o su trasferimenti diretti. La progressiva armonizzazione del mercato comune europeo per quanto concerne la difesa della concorrenza dovrebbero diminuire il peso di questo tipo politiche, anche se è difficile pensare ad un loro esaurimento nel medio periodo.

Particolare interesse rivestono gli interventi in direzione dei consumi intermedi. L'esperienza di regioni più sviluppate ha infatti messo in luce come i processi di modernizzazione, innovazione gestionale e tecnologica delle imprese siano legati allo sviluppo di "servizi avanzati" per la produzione (di tipo organizzativo, tecnico-produttivo, commerciale ecc.). In particolare, è l'area della piccola e media impresa a presentare i problemi più delicati per quanto concerne la domanda di questo tipo di servizi.

Infine, restano le politiche per i servizi pubblici riconducibili alle infrastrutture; si tratta in questo caso di attività direttamente svolte dalle Amministrazioni pubbliche che quindi presentano una maggiore manovrabilità. Da qui la loro rilevanza attuale.

Due sono in definitiva i messaggi della teoria. Da un lato la politica degli investimenti infrastrutturali deve tener conto dei diversi effetti che hanno i diversi tipi di investimento sui diversi (da un punto di vista di fasi di sviluppo) sistemi economici. Dall'altro va rivalutata l'importanza della manutenzione, ordinaria e soprattutto straordinaria, del patrimonio infrastrutturale esistente, sia in termini di costo-opportunità rispetto ai nuovi interventi, sia per quanto riguarda gli effetti negativi che si possono avere sui processi di sviluppo locale in caso di una sua inadeguatezza.

A livello regionale si può quindi pensare a strategie differenziate di investimento che tengano conto delle peculiarità e delle vocazioni delle diverse aree sub-regionali.

Vedremo, nel corso di questo lavoro, come, purtroppo, un percorso di ricerca in questa direzione sconti ancora grosse carenze informative di base -a partire dalla possibilità di riclassificare le opere pubbliche sulla base dei criteri suesposti- e debba arrestarsi ad un livello ancora preliminare.

1.4. L'evoluzione degli investimenti pubblici in Italia ed in Piemonte: aspetti generali

1.4.1. I dati di contabilità nazionale

La contabilità nazionale consente di collocare l'evoluzione degli investimenti pubblici finali nel quadro complessivo dell'andamento del sistema economico.

Gli investimenti fissi lordi costituiscono la componente più rilevante della spesa complessiva in conto capitale della Pubblica Amministrazione (circa il 70%), e sono prevalentemente riconducibili ad interventi infrastrutturali.

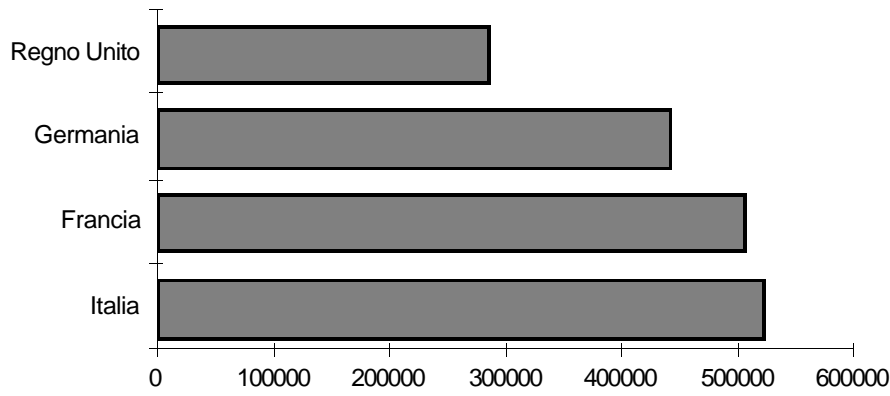
La percentuale degli investimenti fissi lordi sul PIL ha mostrata andamenti differenziati a partire dal 1960.

Dopo un primo decennio di continua diminuzione -nel 1969 essa è pari al 2%, il valore più basso nel periodo complessivo- negli anni '70 essa comincia nuovamente a crescere ma è solo negli anni '80 che raggiunge i valori più elevati attestandosi sul 3,53% del 1987.

Gli ultimi anni hanno quindi visto una svolta nei processi di accumulazione pubblica diretta nel nostro paese. Ciò è tanto più vero se confrontiamo tali dati con quelli di altri paesi europei. L'Italia ha avuto un andamento opposto rispetto a quello di Gran Bretagna, Francia e Germania. Il risultato è stato che mentre negli anni '60 e '70 la quota di investimenti pubblici sul PIL era nettamente più alta negli altri paesi europei, negli anni '80 la graduatoria si è ribaltata e l'Italia si colloca in cima alla graduatoria sia come percentuale sul PIL che come valori pro-capite in lire a parità di potere d'acquisto. L'impostazione di politica economica volta a recuperare il ritardo infrastrutturale italiano relativamente agli altri paesi europei ha quindi mostrato evidenti risultati, anche se certamente nulla si può dire sull'efficienza ed efficacia complessiva di tali interventi (figg. 1.1.-1.3.).

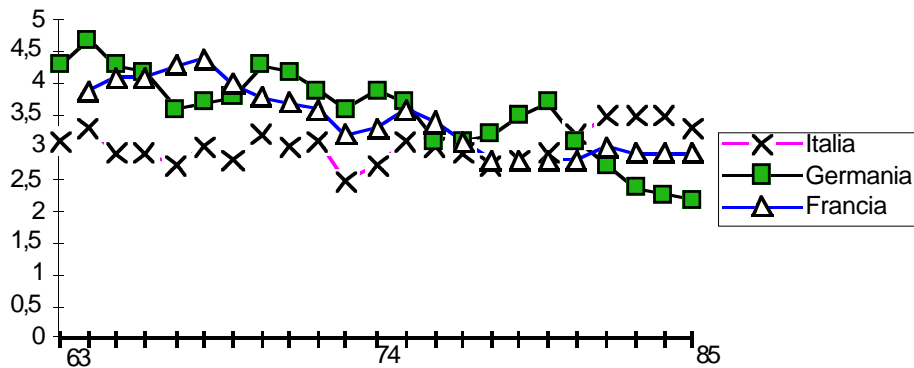
La crescita dell'accumulazione pubblica si è poi associata ad un forte decentramento della medesima. Tra il 1980 ed il 1987 la percentuale delle spese delle Amministrazioni locali sul totale è salita dal 58% al 64%. Il fenomeno appare generalizzato a livello europeo salvo

Figura 1.1 Spese pro-capite in investimenti pubblici diretti in alcuni paesi europei. Valori in migliaia di lire a parità di potere d'acquisto 1986



Fonte: Elaborazioni su dati Istat e OCSE in Confindustria (1988)

Figura 1.2 Quote degli investimenti pubblici sul PIL: 1963-1985



Fonte: OCSE, National Accounts

Figure 1.3 Quote degli investimenti pubblici sul PIL: 1963-85

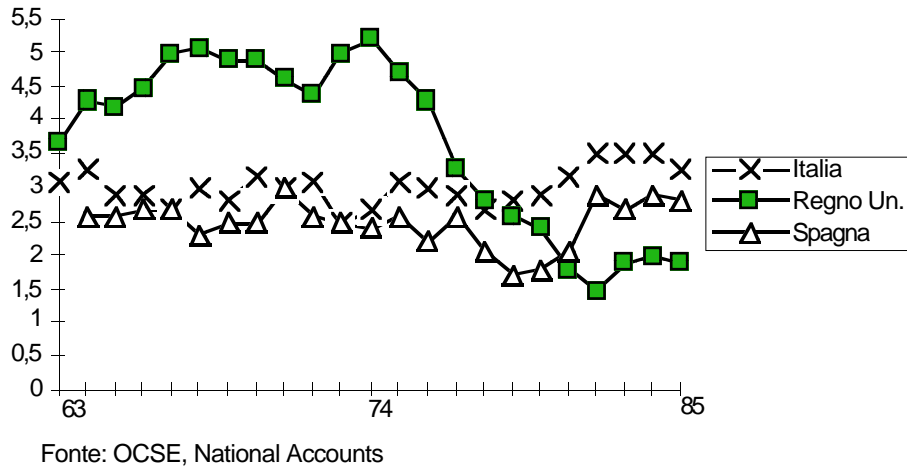


Figura 1.4 Quote della spesa per investimenti pubblici per livelli di Governo: Spagna

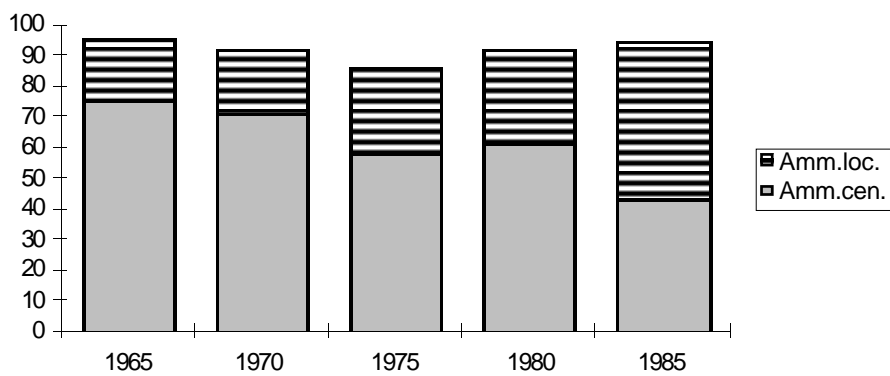


Figura 1.4 Quote della spesa per investimenti pubblici per livelli di Governo: Gran Bretagna

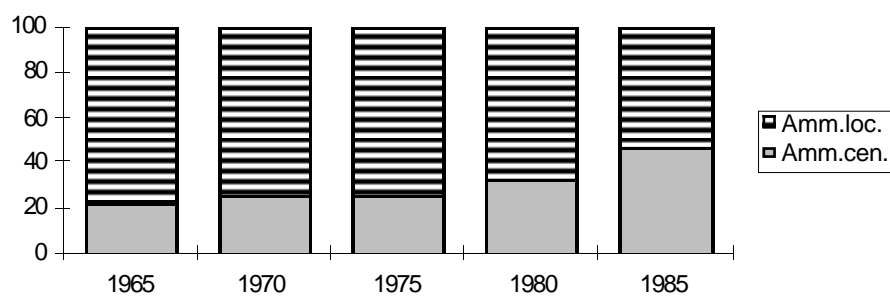


Figura 1.4 Quote della spesa per investimenti pubblici per livelli di Governo: Germania Federale

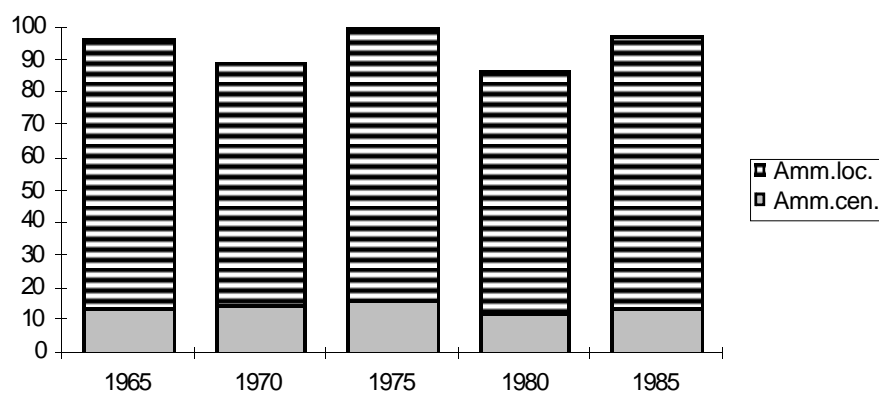


Figura 1.4 Quote della spesa per investimenti pubblici per livelli di Governo: Francia

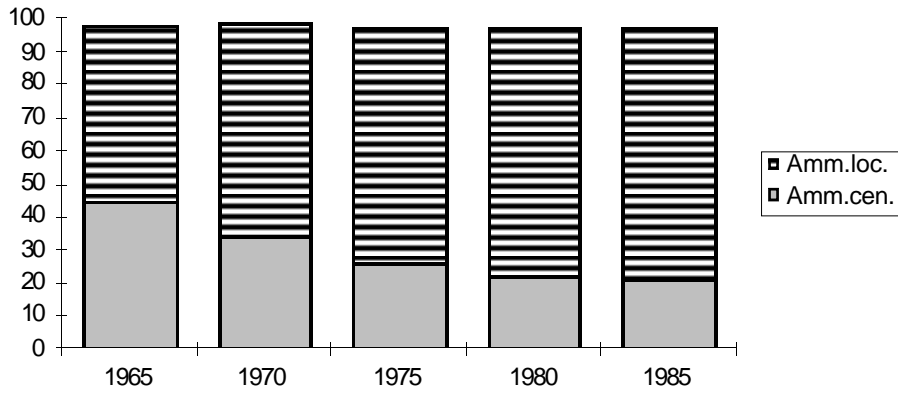


Figura 1.4 Quote della spesa per investimenti pubblici per livelli di Governo: Italia



Fonte: OCSE, National Accounts

che per la Gran Bretagna (fig. 1.4.).

In definitiva, i dati di contabilità ci segnalano come gli anni '80 in Italia siano contrassegnati da un grosso sviluppo degli investimenti pubblici finali attivati a livello decentrato, presentando una peculiare controtendenza nel processo di accumulazione complessivo rispetto a quanto avvenuto nei principali paesi europei.

1.4.2. L'evoluzione a livello regionale

La pubblicazione delle nuove serie di contabilità regionale 1983-87 coerenti con le nuove serie di contabilità nazionale da parte dell'Istat consente di offrire un quadro dell'evoluzione recente degli investimenti fissi lordi per ramo di appartenenza anche a livello regionale. Purtroppo non è possibile identificare gli investimenti complessivi della Pubblica Amministrazione a tale livello territoriale in quanto è disponibile solo il dato degli investimenti fissi lordi del ramo dei "servizi non destinabili alla vendita", che non comprendono una serie di investimenti dell'operatore pubblico che confluiscono negli altri rami produttivi, oltre che di quelli degli enti del settore pubblico allargato non facenti parte delle Amministrazioni pubbliche in senso stretto.

Nel complesso, comunque, si assiste ad un ciclo di crescita del peso degli investimenti nei servizi non destinabili alla vendita sino al 1985 (si passa dall'1,11% del PIL piemontese all'1,62%), per poi riscendere all'1,17% del 1987, dato che colloca il Piemonte in fondo alla graduatoria delle regioni italiane (tab. 1.1.).

In generale, il Piemonte si colloca in valori inferiori rispetto alle medie nazionali e ripartizionali, in particolare rispetto alle regioni meridionali verso le quali pesa grandemente il ruolo dell'intervento straordinario. Unico caso "anomalo" la Valle d'Aosta nella quale nel 1987 gli investimenti nei servizi non destinabili alla vendita raggiungono addirittura il 10,57% del PIL.

Anche se la cautela è d'obbligo nella lettura di dati come questi che non comprendono una buona parte degli investimenti pubblici, per i motivi detti poc'anzi, è lecito ipotizzare una distribuzione complessiva degli investimenti pubblici tra le regioni italiane nettamente pro-

Tabella 1.1. Percentuale investimenti nei servizi non destinabili alla vendita sul totale investimenti e sul Pil regionale

| | % Invest. s.n.d.v 1983 | %Invest su PIL 1983 | % Invest. s.n.d.v 1984 | %Invest su PIL 1984 | % Invest. s.n.d.v 1985 | %Invest su PIL 1985 | % Invest. s.n.d.v 1986 | %Invest su PIL 1986 | % Invest. s.n.d.v 1987 | %Invest su PIL 1987 |
|---------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Piemonte | 5,48 | 1,11 | 5,73 | 1,16 | 8,11 | 1,62 | 7,43 | 1,48 | 5,85 | 1,17 |
| Valle d'Aosta | 22,15 | 5,95 | 20,09 | 5,62 | 29,80 | 9,70 | 27,44 | 8,68 | 37,27 | 10,57 |
| Lombardia | 5,66 | 1,11 | 6,45 | 1,25 | 6,66 | 1,29 | 5,90 | 1,11 | 6,51 | 1,21 |
| Trentino A.A | 9,55 | 2,51 | 15,55 | 3,83 | 13,08 | 3,27 | 13,41 | 3,27 | 10,20 | 2,51 |
| Veneto | 3,88 | 0,79 | 8,14 | 1,75 | 7,04 | 1,40 | 7,17 | 1,40 | 6,44 | 1,30 |
| Friuli-V.G. | 12,70 | 2,95 | 12,37 | 2,78 | 14,27 | 3,26 | 10,77 | 2,35 | 10,52 | 2,22 |
| Liguria | 5,46 | 1,07 | 3,80 | 0,67 | 8,86 | 1,76 | 7,01 | 1,34 | 7,67 | 1,36 |
| Emilia | 4,87 | 0,97 | 5,80 | 1,14 | 8,08 | 1,58 | 7,96 | 1,51 | 7,40 | 1,39 |
| Toscana | 5,30 | 1,12 | 5,66 | 1,24 | 6,72 | 0,14 | 6,13 | 1,14 | 6,23 | 1,22 |
| Umbria | 4,61 | 0,98 | 6,02 | 1,31 | 7,75 | 1,77 | 7,18 | 1,53 | 5,89 | 1,51 |
| Marche | 13,59 | 2,70 | 5,31 | 0,95 | 9,34 | 1,79 | 10,65 | 1,86 | 11,78 | 2,02 |
| lazio | 3,44 | 0,76 | 5,99 | 1,30 | 6,31 | 1,42 | 6,61 | 1,34 | 6,37 | 1,35 |
| Abruzzi | 11,42 | 2,92 | 11,19 | 2,60 | 9,66 | 2,09 | 11,49 | 2,48 | 11,25 | 2,39 |
| Molise | 18,72 | 7,09 | 7,10 | 2,84 | 9,82 | 2,95 | 9,61 | 2,85 | 12,08 | 3,37 |
| Campania | 10,35 | 2,24 | 11,09 | 2,42 | 14,11 | 2,89 | 11,52 | 2,08 | 12,89 | 2,38 |
| Puglia | 6,47 | 1,33 | 6,32 | 1,32 | 10,49 | 2,19 | 10,69 | 1,59 | 9,08 | 1,74 |
| Basilicata | 14,27 | 5,43 | 10,71 | 3,54 | 13,37 | 3,78 | 17,60 | 4,75 | 21,29 | 6,17 |
| Calabria | 13,81 | 3,09 | 10,79 | 2,72 | 9,70 | 2,03 | 11,23 | 2,54 | 11,56 | 2,82 |
| Sicilia | 9,81 | 2,14 | 8,86 | 1,89 | 9,55 | 1,95 | 9,68 | 1,94 | 13,23 | 2,71 |
| Sardegna | 16,82 | 4,83 | 6,37 | 1,60 | 13,56 | 3,41 | 14,50 | 3,50 | 12,48 | 3,01 |
| Italia | 7,17 | 1,52 | 7,40 | 1,56 | 8,74 | 1,81 | 8,24 | 1,62 | 8,39 | 1,67 |
| Centro-Nord | 5,70 | 1,17 | 6,75 | 1,38 | 7,78 | 1,59 | 7,32 | 1,43 | 7,06 | 1,39 |
| Sud | 11,03 | 2,55 | 9,12 | 2,08 | 11,48 | 2,46 | 10,89 | 2,22 | 12,25 | 2,54 |

Fonte: Istat

Sud. Non è questa la sede per approfondire un'analisi di questo tipo, ma va ricordato come alcune verifiche svolte in passato (Forte et. al., 1978; Brosio e Piperno, 1989) hanno mostrato come la distribuzione regionale della spesa per opere pubbliche distinta per soggetti attuatori appare dominata da tre fattori:

- a) il livello di sviluppo decrescente da Nord a Sud: esso è correlato negativamente con la spesa delle Amministrazioni centrali e positivamente con quella delle Amministrazioni locali;
- b) la dimensione geografica (relazione positiva) e demografica (relazione negativa) delle regioni; esistono in altre parole delle indivisibilità delle opere che richiedono delle soglie minime di provvista (anche se non si possono escludere forme perverse di finanziamento a pioggia);
- c) la presenza di un ordinamento regionale autonomo, a causa dei noti regimi privilegiati di finanziamento, come si è già avuto modo di

rilevare a proposito della Valle d'Aosta.

Ai nostri fini il risultato più rilevante di questi studi deriva dalla constatazione che mentre il governo centrale sviluppa politiche infrastrutturali che favoriscono le regioni più arretrate, i governi locali paiono più rispondere ai fabbisogni infrastrutturali originati da processi autonomi di sviluppo economico. La parallela crescita del peso degli investimenti locali sul totale ha portato probabilmente ad un declino della quota di investimenti attribuibile al Sud nei primi anni '80, anche se tale quota risulta sempre superiore a quella del reddito e della popolazione.

Politiche efficaci di riequilibrio a livello regionale e sub-regionale dovrebbero quindi cercare di coniugare insieme l'obiettivo di diminuire le differenze nella dotazione infrastrutturale tra le varie zone del paese senza per questo penalizzare le zone più sviluppate, che spesso possono presentare fabbisogni maggiori anche in presenza di dotazioni relative superiori.

Il dilemma è facilmente riscontrabile anche in Piemonte.

Nell'edizione 1989 della Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte (Ires, 1989) numerose analisi portavano alla conclusione che Torino ed il Piemonte si trovano oggi impegnate in una gara competitiva con le diverse regioni europee che rischia di essere persa in assenza di adeguati investimenti di risorse, tra cui indubbiamente le infrastrutture pubbliche. Ciò pone delicati problemi di priorità e compatibilità rispetto alle varie aree sub-regionali ed alle nuove esigenze infrastrutturali originatesi a seguito dei loro processi autonomi di sviluppo. Ancora una volta emerge l'esigenza di politiche infrastrutturali funzionali alle specializzazioni dei vari sistemi locali (De Matteis, 1989).

2. LE INFRASTRUTTURE PUBBLICHE IN PIEMONTE: EVOLUZIONE DELLA SPESA E STIMA DELLE DOTAZIONI A LIVELLO PROVINCIALE

2.1. La ricostruzione delle serie storiche

2.1.1. Aspetti generali

Si è già richiamata la carenza nelle fonti conoscitive sugli investimenti pubblici a livello regionale. In questo paragrafo viene presentata la ricostruzione degli investimenti in opere pubbliche in Piemonte per un periodo di riferimento che va dal 1954 al 1987.

La disomogeneità delle serie storiche utilizzate ha però richiesto alcuni accorgimenti. La prima operazione compiuta è stata quella di tentare la ricostruzione di una serie di lungo periodo utilizzando le statistiche Istat sulle opere pubbliche. Ciò è stato possibile di fatto, per il periodo 1954-84, anche se resta il limite della non completezza di tale rilevazione per la seconda metà degli anni '70. Tale ricostruzione consente alcune riflessioni sulle relazioni tra investimenti infrastrutturali e cicli di sviluppo economico del Piemonte. Per l'ultimo decennio si è fatto uso anche dei dati desumibili dai bilanci degli enti locali e dalle statistiche creditizie. Tali dati restringono il campo di osservazione quasi esclusivamente alle Amministrazioni locali. Una descrizione analitica delle fonti statistiche utilizzate è contenuta nell'Appendice.

2.1.2. Gli investimenti in opere pubbliche in Piemonte nel periodo 1954-84

Il valore dei lavori eseguiti in Piemonte è cresciuto in termini reali (a prezzi 1970) dai 43 miliardi del 1954 ai circa 74 del 1984. Il rapporto tra tale valore ed il PIL regionale non supera mai il 2,1% (valore toccato solo nel 1959 e nel 1965), ed anzi mostra una certa tendenza alla diminuzione nei primi anni '80. Il periodo abbastanza lungo consente di individuare alcuni cicli di sviluppo. Se ne possono determinare tre: il primo tra la metà degli anni '50 ed il 1963, il secondo tra il 1963 ed il 1970-71, ed il terzo tra la metà degli anni

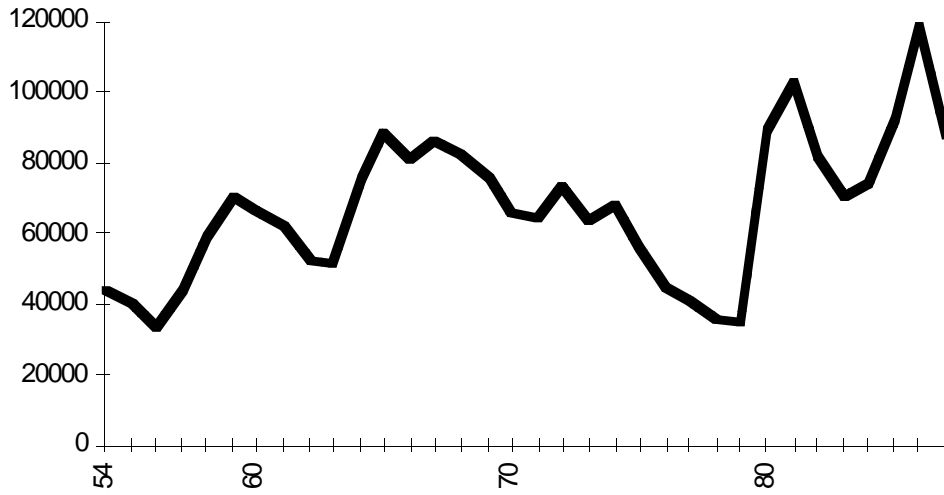
'70 e la metà degli anni '80; per quest'ultimo periodo siamo però in presenza di una difficoltà di individuazione degli esatti riferimenti temporali in conseguenza di alcuni limiti delle rilevazioni in quel periodo per i quali rinviamo all'Appendice (figg. 2.1.-2.2.).

Un altro interessante profilo di analisi è dato dalla composizione tipologica delle opere. Esse possono essere distinte in due grandi categorie, le opere c.d. a rete (strade, ferrovie, trasporti, impianti di telecomunicazioni, ecc.) e le opere puntuali (edilizia pubblica, abitativa, ospedali ecc.), che -sulla base delle già ricordate tesi di Hirschman e Hansen- rispondono ad esigenze diverse nelle differenti fasi dello sviluppo economico di una regione. Purtroppo tale distinzione non è però completamente ricostruibile attraverso i nostri dati; in particolare nella categoria delle opere igienico-sanitarie si ritrovano insieme ad opere puntuali, come gli ospedali, opere a rete come le fognature.

La ricostruzione consente comunque alcune interessanti notazioni. Vi è innanzitutto una osservazione di tipo generale. I cambiamenti nella distribuzione tipologica delle opere pubbliche nel tempo rispecchiano abbastanza fedelmente i cicli di sviluppo economico, sociale ed anche politico di un determinato sistema (figg. 2.3.-2.4.). Si può vedere come nel Piemonte degli anni '50 fossero soprattutto gli interventi in edilizia abitativa e per opere idrauliche a prevalere, mentre negli anni '60 si sviluppano strade (in parallelo ad una diminuzione delle ferrovie) ed opere igienico-sanitarie; per contro gli anni '70 sono caratterizzati dall'edilizia pubblica, presumibilmente con un grosso peso al suo interno di quella scolastica. I primi anni '80 sembrano contrassegnare un ritorno delle strade e delle opere a rete in generale, ma per questo periodo il discorso può essere arricchito da tutta la recentissima discussione sui grandi progetti e sui ritardi infrastrutturali lamentati dal sistema piemontese.

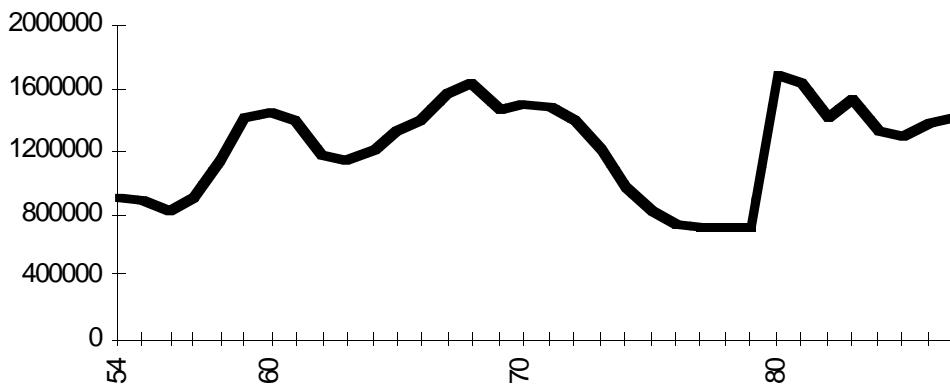
Un terzo interessante profilo di analisi è rappresentato dagli aspetti spaziali connessi agli interventi infrastrutturali. In particolare, la serie Istat consente una disaggregazione dei dati a livello provinciale (tab. 2.1.). In una regione come il Piemonte, caratterizzata sino alla fine degli anni '70 da una rilevante concentrazione spaziale delle attività economiche e della popolazione

Figura 2.1 Evoluzione investimenti in opere pubbliche in Piemonte. (valori in milioni di lire 1970)



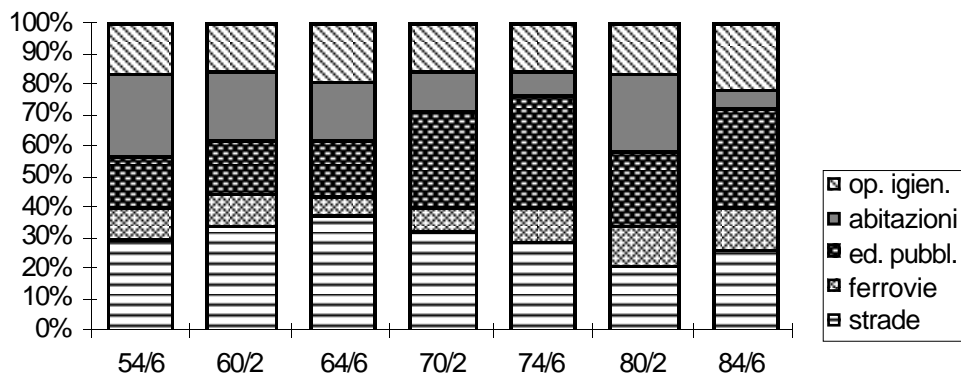
Fonte: Istat

Figura 2.2 Evoluzione investimenti in opere pubbliche in Italia (valori in milioni di lire 1970)



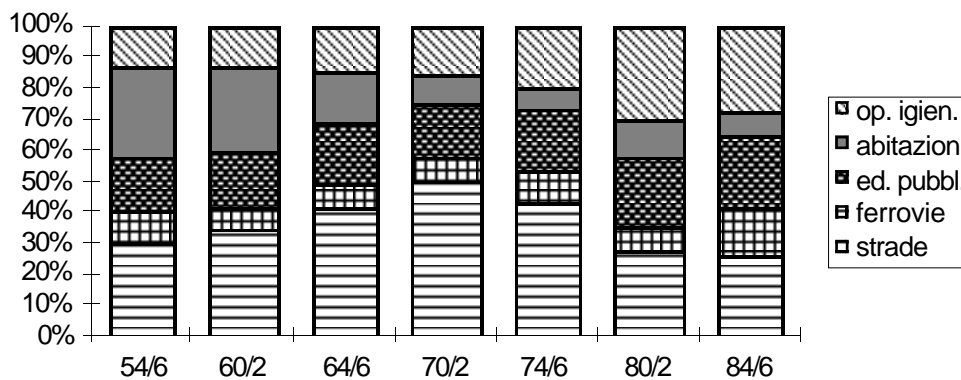
Fonte: Istat

Figura 2.3 Investimenti per categorie di opere in Piemonte (valori %)



Fonte: Istat

Figura 2.4. Investimenti per categorie di opere in Italia (valori %)



Fonte: Istat

Tabella 2.1. Ripartizione provinciale della costruzione di opere pubbliche.
Peso percentuale di ogni Provincia sul totale (val. assoluti in milioni di lire)

| | Totale | Torino | Vercelli | Novara | Cuneo | Asti | Alessandria |
|------|---------|--------|----------|--------|-------|------|-------------|
| 1960 | 37.000 | 45,24 | 8,25 | 11,13 | 14,82 | 3,53 | 17,04 |
| 1965 | 67.362 | 47,82 | 10,58 | 9,02 | 14,33 | 4,60 | 13,70 |
| 1970 | 65.902 | 54,51 | 6,30 | 10,01 | 11,10 | 3,29 | 14,78 |
| 1975 | 111.397 | 55,88 | 8,62 | 8,51 | 6,29 | 2,01 | 18,69 |
| 1980 | 423.807 | 55,61 | 6,48 | 8,06 | 17,63 | 3,23 | 8,99 |
| 1981 | 595.197 | 59,38 | 5,82 | 7,78 | 15,57 | 3,43 | 8,01 |
| 1982 | 564.315 | 62,43 | 5,58 | 10,30 | 10,49 | 3,19 | 8,00 |
| 1983 | 555.359 | 65,92 | 3,52 | 13,84 | 7,43 | 1,36 | 7,93 |
| 1984 | 659.328 | 54,10 | 6,24 | 19,86 | 10,18 | 4,06 | 5,56 |
| 1985 | 909.711 | 47,45 | 9,87 | 11,41 | 17,21 | 5,89 | 8,18 |

Fonte: Elaborazioni Ires sulla base della rilevazione Istat sulle opere pubbliche

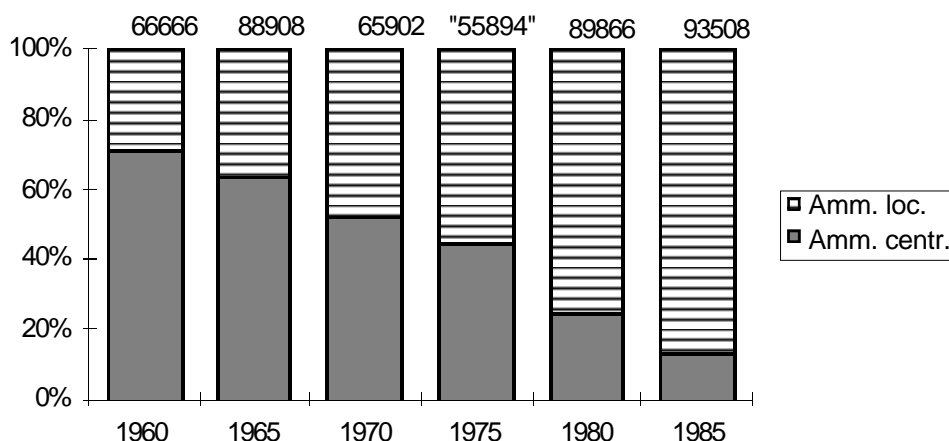
nell'area torinese, la distribuzione delle opere pubbliche dovrebbe apparire ugualmente concentrata in tale zona. In effetti tra il 1960 ed i primi anni '80 si assiste ad una crescita del peso delle opere eseguite nella Provincia di Torino dal 45% circa del 1960, ad un cifra compresa tra il 55% ed il 65% nel periodo a cavallo tra la fine degli anni '70 ed i primi anni '80. Probabilmente il fenomeno della concentrazione della spesa apparirebbe più evidente se ci si limitasse all'area metropolitana di Torino, data l'ampia zona montana della Provincia, contrassegnata in parte da fenomeni di spopolamento e di riduzione delle attività economiche. Il fenomeno comunque si sviluppa a partire dagli anni '60, quando, come si è visto, inizia un ciclo di sviluppo di opere prevalentemente puntuali che sostituisce in parte il precedente ciclo di opere a rete.

D'altro lato -ma su questo si tornerà- non va dimenticato come alla metà degli anni '80 compaiano alcuni segni di un leggero riequilibrio in favore di altre Province, in particolare Cuneo e Vercelli. Purtroppo il dato provinciale è legato ad un'area di riferimento che non coglie le dinamiche di sviluppo di sistemi economici locali che non possono essere racchiusi da confini amministrativi.

L'ultimo profilo di analisi utilizzabile è quello della ripartizione degli interventi tra Amministrazioni centrali e locali. Non

è il caso qui di richiamare le profonde trasformazioni istituzionali avvenute in Italia negli ultimi trent'anni, anche se è evidente come esse stiano alla base del diverso peso dei vari comparti del settore pubblico nel finanziamento (ma anche in gran parte nell'attuazione) delle opere. Il peso delle Amministrazioni statali decresce progressivamente in maniera assai netta: se nel 1960 esso era pari al 71% del finanziamento, nel 1981 è sceso al 22% e nel 1985 si è ridotto ulteriormente al 13% (fig. 2.5.).

Figura 2.5 Ripartizione interventi tra Amministrazioni centrali e Amministrazioni locali in Piemonte (valori %)



Fonte: Istat

Riassumendo, la ricostruzione consente di raggiungere le seguenti conclusioni:

- a) la spesa per opere pubbliche ha un andamento ciclico;
- b) la composizione di tale spesa in termini di categorie di opere segnala significativi mutamenti nel corso del tempo, individuando a sua volta una sorta di "cicli di specializzazione";
- c) si assiste nel tempo ad una progressiva concentrazione delle opere nella Provincia di Torino, anche se agli inizi degli anni '80 compaiono alcuni segni di un parziale riequilibrio in favore di altre aree;

d) i finanziamenti delle Amministrazioni locali diventano progressivamente dominanti rispetto a quelli delle Amministrazioni centrali, ribaltando completamente la situazione di inizio periodo.

E' bene precisare che la serie Istat appena commentata è l'unica fonte dalla quale è possibile individuare l'investimento finale in opere pubbliche distinto tra amministrazioni centrali e locali (secondo criteri che vengono richiamati nell'appendice) e risente di numerosi limiti nella copertura del fenomeno.

Non è quindi possibile a livello regionale -e ciò risulta una carenza da evidenziare e rispetto alla quale sarebbe utile che la Regione ovviasse- avere una conoscenza completa ed aggiornata dell'evoluzione degli investimenti pubblici finali distinti per enti del settore pubblico allargato, per tipologie di opere, ed in termini di assegnazioni, ripartizioni effettive, pagamenti finali, tutti movimenti contabili ai quali possono corrispondere fenomeni economici diversi.

A livello di stime di massima si può dire che nel periodo 1982-88 sono state attribuite al Piemonte risorse di competenza prevalentemente delle Amministrazioni centrali (in pratica Ente FS e ANAS) pari a circa 6.200 miliardi (limitandosi al settore dei trasporti, ed ai fondi F.I.O.) (Ires, 1989).

Uguualmente abbiamo stimato un flusso di pagamenti finali di competenza delle amministrazioni centrali dello stato -dato quindi non omogeneo rispetto al precedente- di circa 1.400 miliardi nel 1986.

Dati questi limiti informativi, nel prosieguo di questo lavoro si farà esclusivamente riferimento agli enti locali.

2.1.3. Gli investimenti degli enti locali in Piemonte nel periodo 1977-1987

2.1.3.1. Aspetti generali

Il periodo esaminato (1977-87) è contrassegnato da una crescita rilevante degli investimenti infrastrutturali degli enti locali italiani. Il Piemonte non si discosta da questa dinamica, caratterizzata comunque, come si è visto in precedenza, da sensibili differenziazioni tra le regioni italiane.

A livello nazionale, il peso di tale comparto (regioni, province, comuni ed altri enti dell'amministrazione locale) è cresciuto dal 16% del 1960 al 53% del 1980.

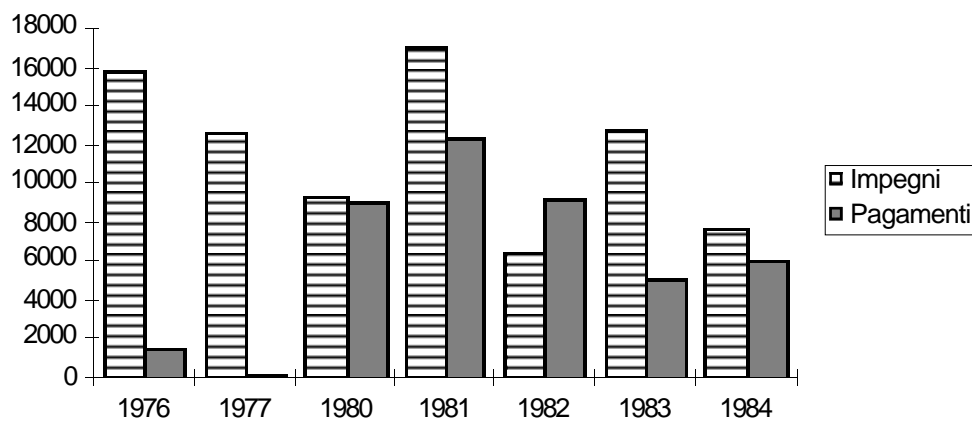
A partire dal 1986 i ritmi appaiono ancora sostenuti, ma i connotati di tale crescita sono sensibilmente diversi. Il finanziamento degli investimenti locali da parte dello Stato passa in gran parte attraverso leggi speciali, con una parallela diminuzione del peso del fondo nazionale per gli investimenti. Nello stesso tempo, non va dimenticato come si delineino sempre meglio alcune scelte generali di politica economica in favore dei grandi progetti infrastrutturali gestiti da Aziende autonome, Ente FS, Società concessionarie ecc., che probabilmente sono destinate a ridimensionare il ruolo degli enti locali. La discrezionalità degli enti locali nelle scelte di investimento -limitata solo dalle "maglie settoriali" previste dalla Cassa Depositi e Prestiti in base all'art. 9 della legge "triennale" (Le. 151/83)- diminuisce nettamente a seguito della crescita dei finanziamenti specifici, spesso destinati solo a specifiche aree del paese (calamità naturali, ecc.).

2.1.3.2. La dinamica degli investimenti degli enti locali in Piemonte

Per approfondire l'analisi degli investimenti degli enti locali in Piemonte si è fatto uso oltre che della rilevazione Istat sui bilanci delle Amministrazioni Provinciali e Comunali, anche di due fonti originali: l'archivio dell'Osservatorio sulla finanza locale dell'Ires, costituito dalle certificazioni annuali di bilancio, e l'archivio dei Programmi Operativi, messo a disposizione dall'Assessorato Regionale alla Programmazione.

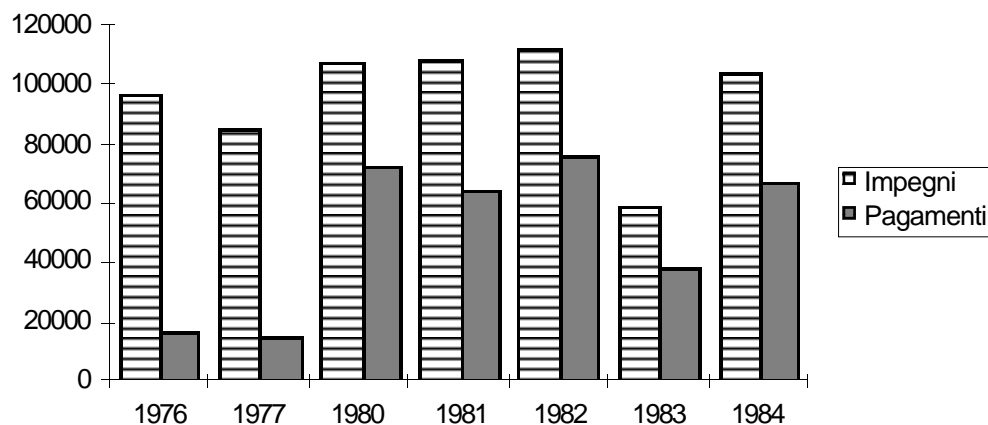
La fonte Istat (figg. 2.6.-2.7.) arriva infatti solo fino al 1984, ed evidenzia l'andamento ciclico che hanno assunto gli impegni ed i pagamenti in conto capitale, al netto degli oneri non ripartibili (non sono quindi esattamente le spese per investimenti finali), con i valori più elevati nel triennio 1980-82. L'archivio Ires delle certificazioni di bilancio consente degli aggiornamenti e degli approfondimenti. L'analisi dell'andamento nel periodo 1984-86 deve però essere spezzata in due sottoperiodi in quanto i Comuni presenti nell'archivio non sono

Figura 2.6. Spese in conto capitale delle Amministrazioni provinciali piemontesi. (valori in milioni di lire 1970)



Fonte: Istat

Figura 2.7. Spese in conto capitale delle Amministrazioni comunali piemontesi. (valori in milioni di lire 1970)



Fonte: Istat

omogenei in ogni anno. E' possibile avere una disaggregazione delle spese in conto capitale per sezioni e categorie, e per classi di popolazione e province (tabb. 2.2., 2.5.).

Nel complesso tra il 1984 ed il 1986 le previsioni di spesa per investimenti in opere pubbliche delle Amministrazioni Comunali sono salite da 1.562 miliardi a 2.430 miliardi. Tra le sezioni, sono soprattutto gli interventi in campo sociale e quelli per i trasporti a rappresentare le quote più rilevanti di spesa. Tali dati sono chiaramente sovradimensionati. Una semplice ricostruzione di alcuni indicatori sulla "fluidità" della spesa in conto capitale relativamente ai soli Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (tabb. 2.6., 2.9.), sono assai significativi a proposito.

In termini aggregati, ed al netto degli oneri non ripartibili che notoriamente rappresentano una categoria "spuria" di spesa si può rilevare come il rapporto tra i pagamenti in conto competenza e le previsioni di competenza sia pari solo al 2,88%; leggermente, ma non troppo, più alto il rapporto tra i medesimi pagamenti e gli impegni di competenza, l'8,51%. Sale invece nettamente il rapporto tra i pagamenti totali di bilancio (in conto competenza e residui) e gli impegni, arrivando al 66%.

Per la categoria dei beni immobili, quella che più ci interessa, è possibile analizzare il rapporto tra impegni e previsioni, articolato per sezioni e per province. Anche se permangono dei dubbi sull'attendibilità di alcuni dei dati delle certificazioni è interessante notare come per le più rilevanti sezioni di spesa (interventi in campo sociale e trasporti), tale rapporto oscilla tra il 22% ed il 42%. Complessivamente ciò porta ad una stima di un valore pari a circa 1.000 miliardi medi annui di investimenti in opere pubbliche delle Amministrazioni locali piemontesi nel triennio esaminato.

Dal 1986, è possibile, in aggiunta a quanto già osservato, analizzare alcune specifiche voci delle certificazioni di bilancio sulla base di due serie di dati: per il 1985 ed il 1986 sono disponibili i dati di 1.100 Comuni, mentre il periodo 1986-88 sono stati considerati i certificati dei 40 Comuni aventi popolazione superiore a 15.000 abitanti (verranno in seguito chiamati "grandi" Comuni). Le voci utilizzate sono: gli impegni di competenza relativi ai beni immobili e divisi in sezioni

Tabella 2.2. Spese in conto capitale per categorie economiche e classi di popolazione

A) Previsioni 1985 - Valori assoluti in migliaia di lire

| Classi di Popolazione | N. Comuni | Beni Immobili | Beni Mobili | Trasferim. Capitali | Partec. azionarie | Concessione Crediti produttivi | Concessione Crediti non produttivi | Somme non attribuibili | Totale |
|-----------------------|--------------|----------------------|-------------------|---------------------|-------------------|--------------------------------|------------------------------------|------------------------|----------------------|
| 0-1000 | 567 | 279.729.195 | 10.780.672 | 1.581.533 | 656.935 | 15.188.913 | 1.037.933 | 1.630.925 | 311.978.106 |
| 1001-2000 | 237 | 208.283.898 | 8.543.542 | 931.037 | 510.818 | 11.464.416 | 1.769.000 | 1.025.507 | 232.528.218 |
| 2001-5000 | 184 | 274.364.959 | 6.941.306 | 973.768 | 676.626 | 18.694.560 | 1.727.000 | 1.915.284 | 306.293.502 |
| 5001-10000 | 53 | 147.503.734 | 5.397.545 | 520.920 | 1.123.597 | 38.271.784 | 119.670 | 5.351.761 | 198.289.012 |
| 10001-20000 | 30 | 186.251.336 | 4.301.228 | 2.506.356 | 120.000 | 98.085.631 | - | 19.843.179 | 311.107.730 |
| 20001-50000 | 21 | 275.763.111 | 7.564.078 | 3.003.274 | 3.374.500 | 304.200.001 | - | 35.794.804 | 629.699.768 |
| >500000 | 8 | 840.394.724 | 5.071.687 | 20.688.440 | 87.514.351 | 1.924.659.444 | - | 73.649.600 | 2.951.978.246 |
| Totale | 1.100 | 2.212.290.957 | 48.600.058 | 30.205.328 | 93.976.827 | 2.410.564.749 | 4.653.603 | 139.211.060 | 4.941.874.582 |

B) Previsioni 1986 - Valori assoluti in migliaia di lire

| Classi di Popolazione | N. Comuni | Beni Immobili | Beni Mobili | Trasferim. Capitali | Partec. azionarie | Concessione Crediti produttivi | Concessione Crediti non produttivi | Somme non attribuibili | Totale |
|-----------------------|--------------|----------------------|-------------------|---------------------|--------------------|--------------------------------|------------------------------------|------------------------|----------------------|
| 0-1000 | 571 | 315.854.235 | 10.073.490 | 5.813.514 | 277.455 | 13.800.594 | 816.444 | 2.856.136 | 349.492.757 |
| 1001-2000 | 233 | 237.118.767 | 7.455.543 | 1.452.175 | 536.516 | 10.110.512 | 722.000 | 7.415.808 | 264.810.110 |
| 2001-5000 | 184 | 317.738.518 | 9.946.678 | 552.846 | 232.995 | 16.755.007 | 395.835 | 3.038.730 | 348.660.609 |
| 5001-10000 | 53 | 186.854.365 | 8.470.960 | 541.420 | 893.682 | 34.746.664 | 80.000 | 3.662.983 | 235.250.074 |
| 10001-20000 | 31 | 173.120.197 | 17.837.047 | 1.948.472 | - | 93.130.596 | 2.121.000 | 19.830.017 | 307.987.329 |
| 20001-50000 | 19 | 321.574.465 | 7.016.889 | 5.182.306 | 6.933.290 | 192.212.000 | - | 24.808.899 | 557.727.849 |
| >500000 | 9 | 878.734.891 | 17.118.575 | 12.160.347 | 92.509.363 | 3.197.384.828 | 22.200.000 | 48.363.340 | 4.268.471.344 |
| Totale | 1.100 | 2.430.995.438 | 77.919.182 | 27.651.080 | 101.383.301 | 3.558.140.201 | 26.335.279 | 109.975.913 | 6.332.400.072 |

Fonte: Certificazioni di Bilancio 1985-1986

Tabella 2.3. Spese in conto capitale per categorie economiche e per province

A) Previsioni 1985 - Valori assoluti in migliaia di lire

| Province | N. Comuni | Beni Immobili | Beni Mobili | Trasferim. Capitali | Partec. azionarie | Concessione Crediti produttivi | Concessione Crediti non produttivi | Somme non attribuibili | Totale |
|--------------------|--------------|----------------------|-------------------|---------------------|-------------------|--------------------------------|------------------------------------|------------------------|----------------------|
| Torino | 271 | 1.142.074.466 | 15.903.625 | 24.555.839 | 84.100.102 | 1.926.704.428 | 417.013 | 98.460.749 | 3.293.528.222 |
| Vercelli | 167 | 196.346.090 | 6.839.067 | 302.243 | 1.803.545 | 71.597.325 | 271.000 | 19.959 | 278.179.230 |
| Novara | 155 | 291.687.795 | 8.719.093 | 1.765.250 | 263.569 | 97.832.853 | 450.000 | 4.142.441 | 404.861.001 |
| Cuneo | 208 | 272.342.981 | 6.457.721 | 1.024.567 | 399.500 | 67.291.469 | 1.671.920 | 32.469.101 | 381.657.258 |
| Asti | 114 | 101.833.714 | 3.061.170 | 510.500 | 826.522 | 51.671.642 | 274.000 | 3.231.310 | 161.468.858 |
| Alessandria | 185 | 208.005.911 | 7.619.382 | 2.046.929 | 6.583.589 | 195.467.032 | 1.569.670 | 887.500 | 422.180.013 |
| Totale | 1.100 | 2.212.290.957 | 48.600.058 | 30.205.328 | 93.976.827 | 2.410.564.749 | 4.653.603 | 139.211.060 | 4.941.874.582 |
| Area Metropolitana | 21 | 824.937.574 | 6.461.363 | 21.704.932 | 83.840.340 | 1.865.930.001 | - | 63.975.006 | 2.866.849.216 |

B) Previsioni 1986 - Valori assoluti in migliaia di lire

| Province | N. Comuni | Beni Immobili | Beni Mobili | Trasferim. Capitali | Partec. azionarie | Concessione Crediti produttivi | Concessione Crediti non produttivi | Somme non attribuibili | Totale |
|--------------------|--------------|----------------------|-------------------|---------------------|--------------------|--------------------------------|------------------------------------|------------------------|----------------------|
| Torino | 271 | 1.239.743.830 | 33.660.126 | 17.417.967 | 90.987.993 | 3.186.108.577 | 24.695.870 | 79.858.642 | 4.672.472.707 |
| Vercelli | 167 | 238.470.942 | 7.139.280 | 714.706 | 1.572.223 | 44.806.428 | 65.700 | 17.256.905 | 310.028.873 |
| Novara | 155 | 324.906.386 | 11.339.101 | 2.055.230 | 1.752.160 | 84.672.859 | 882.709 | 7.947.241 | 433.553.772 |
| Cuneo | 208 | 274.991.050 | 14.334.557 | 4.845.731 | 11.000 | 93.171.580 | 462.000 | 1.357.071 | 389.172.190 |
| Asti | 114 | 110.725.872 | 3.423.476 | 403.070 | 140.000 | 33.371.349 | 50.000 | 2.150.724 | 150.264.491 |
| Alessandria | 185 | 242.157.358 | 8.022.642 | 2.214.376 | 6.919.925 | 116.009.408 | 179.000 | 1.405.330 | 376.908.039 |
| Totale | 1.100 | 2.430.995.438 | 77.919.182 | 27.651.080 | 101.383.301 | 3.558.140.201 | 26.335.279 | 109.975.913 | 6.332.400.072 |
| Area Metropolitana | 21 | 835.031.259 | 22.796.066 | 12.140.701 | 90.425.193 | 3.132.875.748 | 24.321.000 | 51.630.849 | 4.169.220.816 |

Fonte: Certificazioni di Bilancio 1985-1986

Tabella 2.4. Spese in conto capitale per sezioni funzionali e classi di popolazione

A) Previsioni 1985 - Valori assoluti in migliaia di lire

| Classi di Popolazione | N. Comuni | Amm. Generale | Giustizia | Sicurezza e Difesa | Istruzione e Cultura | Abitazioni | Interventi C. Sociale | Trasporti Comunic. | Interventi C.Economico | Oneri non ripart. | Totale |
|-----------------------|-----------|---------------|-------------|--------------------|----------------------|-------------|-----------------------|--------------------|------------------------|-------------------|---------------|
| 0-1000 | 567 | 28.934.628 | 155.376 | 622.800 | 16.460.105 | 8.119.268 | 138.350.227 | 85.997.601 | 9.261.771 | 23.072.602 | 311.978.106 |
| 1001-2000 | 237 | 25.918.930 | 15.560 | 1.117.689 | 19.688.564 | 5.265.158 | 102.601.336 | 45.913.797 | 11.027.850 | 22.168.506 | 232.528.218 |
| 2001-5000 | 184 | 26.764.555 | 1.430.519 | 686.920 | 32.050.215 | 13.128.788 | 128.556.052 | 51.834.087 | 21.496.424 | 30.343.973 | 306.293.502 |
| 5001-10000 | 53 | 14.260.342 | 2.938.806 | 1.096.300 | 19.994.207 | 7.451.674 | 63.119.560 | 28.063.873 | 9.600.178 | 51.764.070 | 198.289.012 |
| 10001-20000 | 30 | 27.132.298 | 1.077.958 | 2.816.650 | 17.929.896 | 15.590.023 | 73.533.927 | 36.208.562 | 9.144.126 | 127.674.285 | 311.107.730 |
| 20001-50000 | 21 | 22.985.002 | 19.095.200 | 5.166.000 | 46.993.005 | 14.421.649 | 109.806.336 | 48.419.572 | 24.513.200 | 338.299.804 | 629.699.768 |
| >500000 | 8 | 130.675.783 | 109.248.200 | 1.697.352 | 87.160.500 | 93.407.434 | 268.785.738 | 236.050.993 | 23.934.600 | 2.001.017.645 | 2.951.978.246 |
| Totale | 1.100 | 276.671.538 | 133.961.619 | 13.203.711 | 240.276.492 | 157.383.994 | 884.753.176 | 532.488.485 | 108.978.149 | 2.594.340.885 | 4.941.874.582 |

B) Previsioni 1986 - Valori assoluti in migliaia di lire

| Classi di Popolazione | N. Comuni | Amm. Generale | Giustizia | Sicurezza e Difesa | Istruzione e Cultura | Abitazioni | Interventi C. Sociale | Trasporti Comunic. | Interventi C.Economico | Oneri non ripart. | Totale |
|-----------------------|-----------|---------------|-------------|--------------------|----------------------|-------------|-----------------------|--------------------|------------------------|-------------------|---------------|
| 0-1000 | 571 | 31.880.329 | 208.200 | 613.769 | 17.073.963 | 12.178.935 | 156.933.771 | 98.494.330 | 8.503.047 | 22.270.182 | 349.492.757 |
| 1001-2000 | 233 | 25.504.925 | 120.000 | 218.858 | 25.661.433 | 9.489.175 | 119.905.260 | 53.878.380 | 6.063.218 | 23.949.273 | 264.810.110 |
| 2001-5000 | 184 | 32.667.569 | 786.906 | 844.741 | 43.380.714 | 16.592.625 | 152.922.119 | 64.745.764 | 8.868.537 | 29.105.918 | 348.660.609 |
| 5001-10000 | 53 | 19.094.159 | 3.020.000 | 456.231 | 25.666.318 | 10.980.345 | 76.467.957 | 49.949.262 | 4.852.859 | 44.762.939 | 235.250.074 |
| 10001-20000 | 31 | 25.970.117 | 545.150 | 64.171 | 22.067.717 | 17.977.872 | 73.270.454 | 33.228.974 | 9.291.162 | 117.351.710 | 307.987.329 |
| 20001-50000 | 19 | 22.450.543 | 18.536.340 | 445.200 | 54.465.338 | 18.433.829 | 116.538.380 | 85.892.837 | 19.707.020 | 221.258.362 | 557.727.849 |
| >500000 | 9 | 138.394.470 | 117.265.635 | 1.455.500 | 106.346.714 | 96.219.054 | 281.292.091 | 225.587.030 | 26.225.154 | 3.275.685.695 | 4.268.471.344 |
| Totale | 1.100 | 295.962.112 | 140.482.231 | 4.098.470 | 294.662.197 | 181.871.835 | 977.330.032 | 611.776.577 | 83.510.997 | 3.734.384.079 | 6.332.400.072 |

Fonte: Certificazioni di Bilancio 1985-1986

Tabella 2.5. Spese in conto capitale per sezioni funzionali e per province

A) Previsioni 1985 - Valori assoluti in migliaia di lire

| Province | N. Comuni | Amm. Generale | Giustizia | Sicurezza e Difesa | Istruzione e Cultura | Abitazioni | Interventi C. Sociale | Trasporti Comunic. | Interventi C.Economico | Oneri non ripart. | Totale |
|---------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|------------------------|----------------------|----------------------|
| Torino | 271 | 166.685.762 | 119.304.210 | 5.785.105 | 135.501.540 | 113.046.777 | 392.122.654 | 296.254.918 | 33.088.375 | 2.031.728.854 | 3.293.528.222 |
| Vercelli | 167 | 21.895.091 | 1.633.200 | 576.652 | 20.990.638 | 9.095.139 | 92.375.282 | 45.764.657 | 11.469.654 | 73.479.722 | 278.179.230 |
| Novara | 155 | 36.734.569 | 1.980.890 | 3.633.354 | 29.197.482 | 20.462.951 | 131.695.888 | 56.527.203 | 9.709.889 | 114.947.349 | 404.861.001 |
| Cuneo | 208 | 20.584.918 | 9.049.300 | 79.500 | 26.278.634 | 5.527.127 | 110.786.636 | 72.162.111 | 25.512.549 | 112.755.451 | 381.657.258 |
| Asti | 114 | 11.788.283 | 675.000 | 31.600 | 13.227.533 | 2.566.400 | 51.231.132 | 21.607.490 | 3.470.264 | 56.872.753 | 161.468.858 |
| Alessandria | 185 | 18.982.915 | 1.319.019 | 3.097.500 | 15.080.665 | 6.685.600 | 106.541.584 | 40.172.106 | 25.727.418 | 204.556.756 | 422.180.013 |
| Totale | 1.100 | 276.671.538 | 133.961.619 | 13.203.711 | 240.276.492 | 157.383.994 | 884.753.176 | 532.488.485 | 108.978.149 | 2.594.340.885 | 4.941.874.582 |
| Area Metrop. | 21 | 134.495.735 | 113.045.000 | 2.322.000 | 95.958.169 | 104.660.620 | 244.578.927 | 235.646.892 | 8.063.778 | 1.928.078.092 | 2.866.849.216 |

B) Previsioni 1986 - Valori assoluti in migliaia di lire

| Province | N. Comuni | Amm. Generale | Giustizia | Sicurezza e Difesa | Istruzione e Cultura | Abitazioni | Interventi C. Sociale | Trasporti Comunic. | Interventi C.Economico | Oneri non ripart. | Totale |
|---------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|------------------------|----------------------|----------------------|
| Torino | 271 | 159.554.194 | 121.394.535 | 2.646.805 | 152.862.218 | 120.502.445 | 433.132.694 | 353.045.719 | 20.104.813 | 3.305.954.871 | 4.672.472.707 |
| Vercelli | 167 | 28.091.523 | 6.916.862 | 485.000 | 32.335.185 | 13.652.997 | 110.170.047 | 46.483.257 | 9.497.613 | 63.692.379 | 310.028.873 |
| Novara | 155 | 46.624.310 | 2.001.000 | 414.624 | 43.818.644 | 27.192.405 | 138.296.378 | 65.181.181 | 7.757.597 | 101.638.598 | 433.553.772 |
| Cuneo | 208 | 29.038.948 | 7.630.684 | 391.041 | 32.993.342 | 10.015.710 | 116.429.399 | 63.578.453 | 22.480.887 | 106.951.953 | 389.172.190 |
| Asti | 114 | 9.030.125 | 79.150 | 81.000 | 12.447.411 | 3.094.000 | 53.789.228 | 31.481.634 | 2.502.623 | 37.438.019 | 150.264.491 |
| Alessandria | 185 | 23.623.012 | 2.460.000 | 80.000 | 20.205.397 | 7.414.278 | 125.512.286 | 52.006.333 | 21.167.464 | 118.708.259 | 376.908.039 |
| Totale | 1.100 | 295.962.112 | 140.482.231 | 4.098.470 | 294.662.197 | 181.871.835 | 977.330.032 | 611.776.577 | 83.510.997 | 3.734.384.079 | 6.332.400.072 |
| Area Metrop. | 21 | 125.027.489 | 112.478.885 | 1.349.371 | 95.800.300 | 104.883.206 | 268.940.608 | 232.451.489 | 11.777.145 | 3.213.312.323 | 4.169.220.816 |

Fonte: Certificazioni di Bilancio 1985-1986

Tabella 2.6. Rapporto tra pagamenti in conto competenze e previsioni delle spese in conto capitale
Anno 1985 - Valori percentuali

| Province | Amm. Generale | Giustizia | Sicurezza e Difesa | Istruzione e Cultura | Abitazioni | Interventi C. Sociale | Trasporti Comunic. | Interventi Economici | Oneri non ripart. | Totale | (Totale al netto di Oneri non rip.) |
|-------------|---------------|-----------|--------------------|----------------------|------------|-----------------------|--------------------|----------------------|-------------------|--------|-------------------------------------|
| Torino | 4,85 | 0,23 | 1,50 | 2,77 | 3,02 | 1,32 | 2,97 | 4,65 | 82,40 | 56,24 | 2,34 |
| Vercelli | 6,13 | - | 102,24 | 12,76 | 0,92 | 2,62 | 6,11 | 7,42 | 96,87 | 52,31 | 5,39 |
| Novara | 12,96 | 57,12 | 0,18 | 3,11 | 32,63 | 2,81 | 4,82 | 5,21 | 115,03 | 61,65 | 6,68 |
| Cuneo | 3,75 | 6,02 | - | 3,40 | 10,44 | 3,69 | 4,97 | 7,86 | 89,00 | 40,28 | 4,95 |
| Asti | 1,67 | 52,28 | - | 2,43 | 6,17 | 1,86 | 0,55 | 0,77 | 90,94 | 56,38 | 2,08 |
| Alessandria | 9,00 | - | 0,62 | 4,58 | 2,43 | 1,11 | 0,85 | 3,58 | 70,68 | 44,88 | 2,37 |
| Totale | 5,45 | 0,70 | 0,95 | 3,34 | 4,42 | 1,70 | 3,16 | 5,33 | 83,19 | 54,73 | 2,88 |

Fonte: Elaborazioni Ires su Certificazioni di Bilancio dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti

Tabella 2.7. Rapporto tra pagamenti in conto competenze ed impegni delle spese in conto capitale
Anno 1985 - Valori percentuali

| Province | Amm. Generale | Giustizia | Sicurezza e Difesa | Istruzione e Cultura | Abitazioni | Interventi C. Sociale | Trasporti Comunic. | Interventi Economici | Oneri non ripart. | Totale | (Totale al netto di Oneri non rip.) |
|-------------|---------------|-----------|--------------------|----------------------|------------|-----------------------|--------------------|----------------------|-------------------|--------|-------------------------------------|
| Torino | 31,69 | 7,35 | 1,55 | 9,38 | 3,46 | 4,75 | 6,56 | 58,19 | 95,15 | 81,22 | 7,01 |
| Vercelli | 25,40 | - | 100,00 | 29,82 | 4,46 | 7,13 | 27,71 | 15,93 | 96,50 | 78,31 | 17,15 |
| Novara | 15,66 | 69,94 | 3,31 | 8,02 | 29,49 | 8,21 | 11,25 | 13,32 | 95,75 | 73,47 | 14,33 |
| Cuneo | 9,40 | 6,39 | - | 12,71 | 49,69 | 17,41 | 11,45 | 57,23 | 97,60 | 71,70 | 16,09 |
| Asti | 9,31 | 62,24 | - | 4,54 | 71,34 | 6,37 | 0,92 | 0,86 | 99,98 | 79,48 | 5,28 |
| Alessandria | 14,34 | - | 1,19 | 17,47 | 3,84 | 4,63 | 2,02 | 13,46 | 93,07 | 75,55 | 7,37 |
| Totale | 24,22 | 8,66 | 1,97 | 10,66 | 5,27 | 6,15 | 7,15 | 21,37 | 95,24 | 79,98 | 8,51 |

Fonte: Elaborazioni Ires su Certificazioni di Bilancio dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti

Tabella 2.8. Rapporto tra pagamenti totali ed impegni delle spese in conto capitale
Anno 1985 - Valori percentuali

| Province | Amm. Generale | Giustizia | Sicurezza e Difesa | Istruzione e Cultura | Abitazioni | Interventi C. Sociale | Trasporti Comunic. | Interventi C.Economicc | Oneri non ripart. | Totale | (Totale al netto di Oneri non rip.) |
|------------|---------------|-----------|--------------------|----------------------|------------|-----------------------|--------------------|------------------------|-------------------|--------|-------------------------------------|
| Torino | 183,81 | 26,89 | 12,79 | 109,27 | 32,69 | 74,75 | 46,57 | 212,56 | 99,61 | 93,91 | 59,03 |
| Vercelli | 242,44 | - | 174,80 | 121,66 | 431,26 | 112,19 | 126,18 | 18,11 | 96,57 | 103,65 | 49,44 |
| Novara | 61,08 | 448,61 | 95,23 | 81,68 | 71,72 | 74,38 | 131,30 | 39,95 | 99,02 | 94,62 | 82,96 |
| Cuneo | 104,69 | 28,27 | - | 193,64 | 97,67 | 94,20 | 102,46 | 110,10 | 101,38 | 98,10 | 91,07 |
| Asti | 96,44 | 128,99 | - | 30,42 | 403,41 | 83,28 | 137,07 | 71,68 | 100,28 | 95,96 | 80,34 |
| Alesandria | 80,83 | - | 1,29 | 131,74 | 58,32 | 116,19 | 101,02 | 64,95 | 96,77 | 96,27 | 94,31 |
| Totale | 142,47 | 48,50 | 13,90 | 106,99 | 38,11 | 83,40 | 58,88 | 70,81 | 99,38 | 94,57 | 66,03 |

Fonte: Elaborazioni Ires su Certificazioni di Bilancio dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti

Tabella 2.9. Rapporto tra pagamenti totali ed impegni delle spese in conto capitale
Anno 1985 - Valori percentuali
(Categoria: Beni immobili)

| Province | Amm. Generale | Giustizia | Sicurezza e Difesa | Istruzione e Cultura | Abitazioni | Interventi C. Sociale | Trasporti Comunic. | Interventi C.Economicc | Oneri non ripart. | Totale | (Totale al netto di Oneri non rip.) |
|------------|---------------|-----------|--------------------|----------------------|------------|-----------------------|--------------------|------------------------|-------------------|--------|-------------------------------------|
| Torino | 13,16 | 3,16 | - | 28,16 | 108,55 | 19,32 | 43,73 | 7,85 | 126,59 | 32,61 | 351,02 |
| Vercelli | 19,97 | 0,30 | - | 42,54 | 20,65 | 37,27 | 18,37 | 46,50 | 102,06 | 30,89 | 22,78 |
| Novara | 73,44 | 33,33 | 3,81 | 32,90 | 110,15 | 34,33 | 43,41 | 34,25 | 84,28 | 46,06 | 43,92 |
| Cuneo | 33,18 | 94,26 | - | 25,60 | 21,01 | 19,80 | 43,32 | 13,19 | 72,11 | 30,64 | 101,11 |
| Asti | 14,55 | 84,00 | - | 50,99 | 8,65 | 18,56 | 59,61 | 93,49 | - | 33,65 | - |
| Alesandria | 53,80 | - | 51,56 | 24,19 | 62,63 | 23,66 | 45,31 | 21,21 | 87,47 | 32,85 | 34,41 |
| Totale | 19,43 | 8,01 | 27,38 | 29,63 | 100,86 | 22,37 | 42,94 | 21,92 | 97,58 | 33,27 | 122,75 |

Fonte: Elaborazioni Ires su Certificazioni di Bilancio dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti

funzionali, gli oneri di ammortamento sui mutui contratti dagli Enti Locali e rimborsati dallo Stato, le previsioni di investimento dei Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti.

Gli impegni di competenza, pur non rappresentando un dato di esborso effettivo, presentano il vantaggio di essere ripartiti per sezioni funzionali e categorie economiche e pertanto consentono di osservare in modo particolare la categoria dei beni immobili.

Nei grandi Comuni (tabb. 2.10.-2.11.) tra il 1986 ed il 1988 si verifica un incremento del totale al netto degli oneri non ripartibili sia globale che pro-capite (quest'ultimo passa da 160.000 lire a 213.000 lire). Per quanto concerne la composizione della spesa, le voci più rilevanti risultano essere: "interventi in campo sociale", che ha il valore più elevato sia nel 1987 che nel 1988, "trasporti" che nel 1986 rappresenta il 32% del totale (le due voci sommate coprono più del 60% del totale degli impegni anche nell'universo dei Comuni); a ruota seguono le voci "abitazioni" (21% in media) e "istruzione e cultura" (14,5% in media).

Dal punto di vista del valore pro-capite, l'impegno va da un minimo di 140 lire per la voce "sicurezza e difesa" nel 1987 ad un massimo di 58.000 lire per "interventi in campo sociale" nel 1988. Il totale degli impegni pro-capite presenta un andamento discontinuo, diminuendo del 10% circa tra il 1986 e il 1987 ed aumentando invece di oltre il 48% tra il 1987 e il 1988.

In termini di dinamica nel triennio in esame soltanto la voce "istruzione e cultura" presenta un andamento costantemente positivo, i "trasporti" e gli "interventi in campo economico" tendono a decrescere mentre le altre voci oscillano (fig. 2.8.). Questo dato non è in contraddizione con quanto sottolineato precedentemente in quanto globalmente si nota una tendenza all'ampliamento del ventaglio di categorie ritenute di primario interesse; a tale proposito si rileva una crescita del peso delle infrastrutture di tipo sociale relativamente a quelle di tipo economico.

Tabella 2.10. Impegni di competenza, categoria beni immobili
(valori in milioni di lire e pro capite)

| | Amm. Generale | Giustizia | Sicurezza e Difesa | Istruzione e Cultura | Abitazioni | Interventi C. Sociale | Trasporti Comunic. | Interventi C.Economico | Totale netto (*) |
|------|------------------|-----------|-----------------------|-------------------------|------------|--------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------|
| 1985 | 29.108 | 10.050 | 1.708 | 40.144 | 93.021 | 73.693 | 122.536 | 11.227 | 381.486 |
| 1986 | 41.518 | 12.954 | 339 | 54.885 | 39.311 | 95.724 | 90.999 | 7.591 | 343.320 |
| 1987 | 54.818 | 1.470 | 419 | 85.561 | 136.832 | 138.133 | 82.369 | 8.340 | 508.210 |
| 1985 | 12,17 | 4,20 | 0,71 | 16,78 | 38,89 | 30,81 | 51,23 | 4,69 | 159,48 |
| 1986 | 17,37 | 5,42 | 0,14 | 22,97 | 16,45 | 40,06 | 38,08 | 3,18 | 143,67 |
| 1987 | 23,06 | 0,62 | 0,18 | 35,99 | 57,55 | 58,10 | 34,76 | 3,51 | 213,77 |

(*) Totale al netto degli Oneri non ripartibili

Fonte: Certificazioni di bilancio 1986-1988 relative a 40 Comuni con popolazione superiore a 15000 ab.

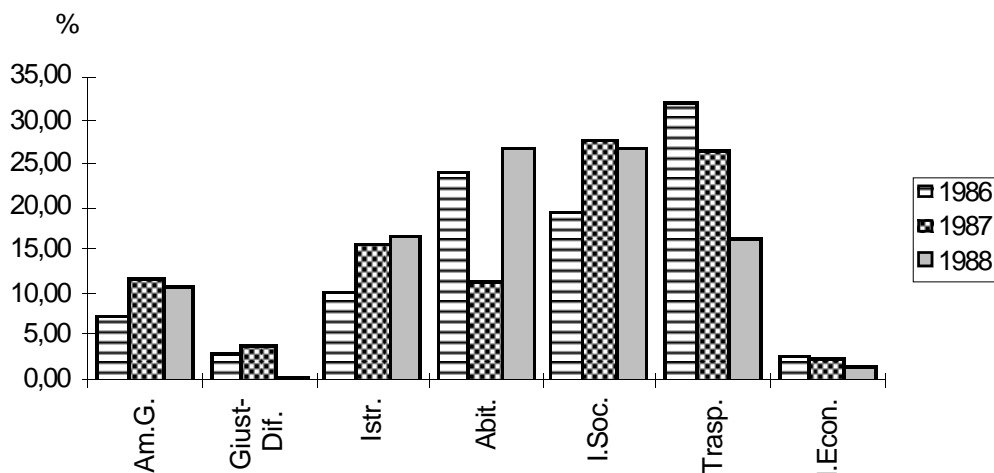
Tabella 2.11. Impegni di competenza, categoria beni immobili
(valori in milioni di lire e pro capite)

| | Amm. Generale | Giustizia | Sicurezza e Difesa | Istruzione e Cultura | Abitazioni | Interventi C. Sociale | Trasporti Comunic. | Interventi C.Economico | Totale netto (*) |
|------|------------------|-----------|-----------------------|-------------------------|------------|--------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------|
| 1985 | 76.619 | 11.133 | 1.845 | 83.260 | 108.156 | 285.804 | 236.712 | 40.637 | 842.895 |
| 1986 | 18,24 | 2,65 | 0,44 | 19,82 | 25,75 | 68,05 | 56,36 | 9,68 | 200,69 |

(*) Totale al netto degli Oneri non ripartibili

Fonte: Certificazioni di bilancio 1986 relative a 1.100 Comuni

Figura 2.8. Impegni di competenza dei Comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti. Distribuzione percentuale delle categorie di opera



Fonte: Certificazioni di Bilancio comunali

L'andamento degli investimenti finali degli enti locali può essere osservato non soltanto attraverso gli impegni di competenza ma anche utilizzando un indicatore indiretto: gli oneri di ammortamento rimborsati dallo Stato relativi ai mutui contratti dagli enti locali. Questa voce anch'essa presente nelle certificazioni di bilancio, dà un'idea del ruolo che lo Stato svolge nel finanziamento degli investimenti locali, oltre che, ovviamente, dello sforzo effettivo di investimento.

I dati a disposizione si riferiscono al periodo 1985-88 per i 40 Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, agli anni 1985 e 1986 per il gruppo più ampio di Comuni ed agli anni 1987 e 1988 per le Province (tabb. 2.12.-2.14.).

In linea generale, i contributi statali presentano un andamento decrescente sino al 1985 (in particolare nei grandi Comuni si evidenzia una diminuzione tra il 1984 ed il 1985 dei contributi per i mutui contratti, di circa 20 miliardi) e viceversa una tendenza a crescere negli anni successivi; infatti tra il 1986 ed il 1987 si verifica un aumento, sempre per i grandi Comuni, di oltre 28 miliardi. Il totale dei

Tabella 2.12. Trasferimenti correnti dello Stato per lo sviluppo degli investimenti delle Province
(valori assoluti in milioni di lire e pro capite in lire)

| Anni dei Certificati | Anni nei quali sono stati assunti i mutui | | | | | | | Totale | Popolazione |
|-------------------------|---|-------|--------|-------|-------|-------|-------|---------|-------------|
| | '81 | '82 | '83 | '84 | '85 | '86 | '87 | | |
| a) Valori assoluti | | | | | | | | | |
| 1987 | 52.698 | 2.926 | 18.071 | 6.514 | 6.683 | 7.310 | - | 94.202 | 1.416.666 |
| 1988 | 52.417 | 2.926 | 18.071 | 6.528 | 6.683 | 7.305 | 9.316 | 103.246 | 1.405.401 |
| b) Valori pro-capite | | | | | | | | | |
| 1987 | 37,20 | 2,07 | 12,76 | 4,60 | 4,72 | 5,16 | - | 66,50 | |
| 1988 | 37,30 | 2,08 | 12,86 | 4,64 | 4,76 | 5,20 | 6,63 | 73,46 | |

Fonte: Certificazioni di bilancio 1987 e 1988 relative alle Province

Tabella 2.13. Trasferimenti correnti dello Stato per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni
(valori assoluti in milioni di lire e pro capite in lire)

| Anni dei Certificati | Anni nei quali sono stati assunti i mutui | | | | | Totale | Popolazione |
|-------------------------|---|---------|--------|--------|--------|---------|-------------|
| | '81 | '82 | '83 | '84 | '85 | | |
| a) Valori assoluti | | | | | | | |
| 1985 | 221.640 | 63.043 | 91.999 | 87.363 | - | 464.045 | 4.202.261 |
| 1986 | 229.029 | 103.324 | 83.711 | 59.891 | 50.765 | 526.720 | 4.200.006 |
| b) Valori pro-capite | | | | | | | |
| 1985 | 52,74 | 15,00 | 21,89 | 20,79 | - | 110,43 | |
| 1986 | 54,53 | 24,60 | 19,93 | 14,26 | 12,09 | 125,41 | |

Note: Per quanto riguarda il 1986, la somma degli oneri di ammortamento mutui disaggregati per anno, non corrisponde alla sommatoria della voce Totale.

Ciò è dovuto ad inesatta compilazione dei certificati di bilancio.

Fonte: Certificazioni di bilancio 1985 e 1986 relative a 1100 Comuni.

Tabella 2.14. Trasferimenti correnti dello Stato per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni superiori a 15000 abitanti
(valori assoluti in milioni di lire e pro capite in lire)

| Anni dei Certificati | Anni nei quali sono stati assunti i mutui | | | | | | | Totale | Popolazione |
|-------------------------|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|-------------|
| | '81 | '82 | '83 | '84 | '85 | '86 | '87 | | |
| a) Valori assoluti | | | | | | | | | |
| 1986 | 194.535 | 96.152 | 70.006 | 42.566 | 23.636 | - | - | 426.895 | 2.392.087 |
| 1987 | 192.263 | 94.942 | 69.827 | 44.278 | 23.776 | 29.159 | - | 454.245 | 2.389.657 |
| 1988 | 187.641 | 94.213 | 70.093 | 44.339 | 23.657 | 29.066 | 57.537 | 506.546 | 2.377.429 |
| b) Valori pro-capite | | | | | | | | | |
| 1986 | 78,47 | 24,43 | 32,81 | 28,13 | - | - | - | 163,84 | |
| 1987 | 81,32 | 40,19 | 29,26 | 17,79 | 9,33 | - | - | 177,89 | |
| 1988 | 80,46 | 39,73 | 29,22 | 18,53 | 9,95 | 12,20 | - | 190,09 | |
| 1988 | 78,92 | 39,63 | 29,48 | 18,65 | 9,95 | 12,23 | 24,20 | 213,06 | |

Fonte: Certificazioni di bilancio 1985-1988 relative a 40 Comuni con popolazione superiore a 15000 ab.

trasferimenti per investimenti a livello di universo presenta un andamento crescente sia in termini globali che pro capite; la quota di ammortamento pro capite è passata infatti da 110.000 a 125.000 lire (figg. 2.9.-2.10.).

Tale situazione si riscontra anche (su di un arco temporale più lungo), nei grandi Comuni che coprono più dell'80% del totale delle spese pubbliche locali. L'incremento annuale pro-capite è stato mediamente del 9,12% passando dall'8,5% nel 1986 al 12% nel 1988.

Tale ripresa nei trasferimenti dello Stato per oneri di ammortamento mutui costituisce il motivo fondamentale dell'incremento precedentemente osservato nel valore degli impegni per investimenti finali.

Ciò trova conferma nei dati riportati nel Bollettino di informazioni della Ragioneria Generale relativi ai mutui concessi agli Enti Locali per il finanziamento degli investimenti, i quali mostrano un andamento nel complesso positivo.

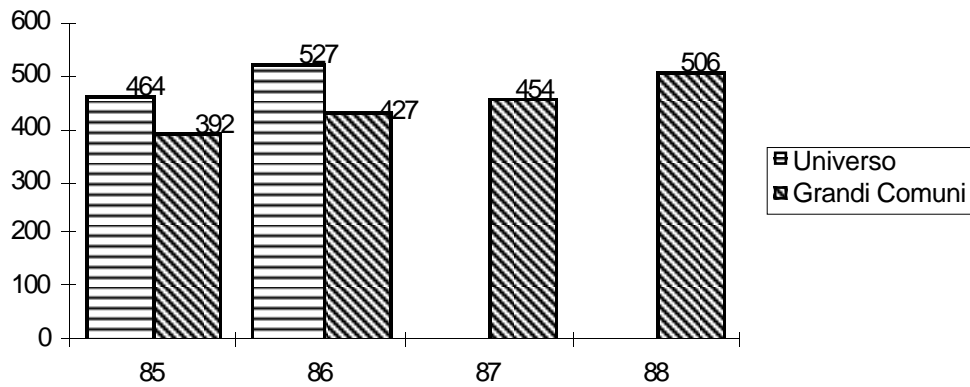
Nel periodo 1985-87 si è avuta una crescita nell'entità dei mutui sia a livello nazionale che piemontese (figg. 2.11.-2.12.). Qui i mutui concessi sono passati da 510 miliardi nel 1985 a 802 miliardi nel 1987 in termini monetari pari rispettivamente a 52 miliardi ed a 81 miliardi in termini reali a prezzi '80 con un impegno della Cassa Depositi e Prestiti che è passato da 47 miliardi a 70 miliardi, sempre in termini reali.

Per quanto riguarda le tipologie di opere, si sottolinea l'importanza delle opere edili sia di interesse locale che sociale, delle opere igienico-sanitarie e di quelle per viabilità e trasporti.

In particolare, l'incidenza della Cassa Depositi e Prestiti, che si configura sempre come principale ente finanziatore, si concentra sulle ultime due categorie citate, infatti per le opere igieniche nel 1987 le concessioni ammontano a 158 miliardi su un totale di 160 miliardi (in termini reali si hanno di 15 miliardi su 16 miliardi) per la viabilità la cifra è di 173 miliardi su un totale di 181 miliardi (in termini reali si hanno 17 miliardi su 18).

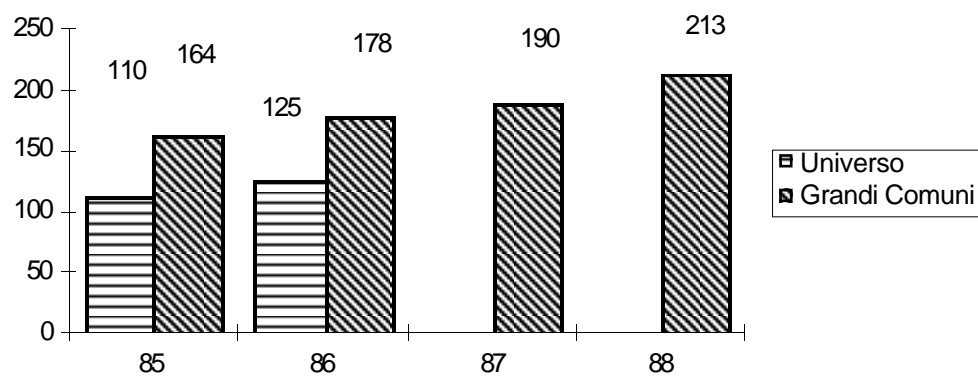
Le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti prevedono un flusso di investimenti infrastrutturali tra il 1985-88 ed il 1987-90 che passa da 6.500 miliardi nel primo periodo ad

Figura 2.9. Totale dei trasferimenti correnti dello Stato per investimenti (valori assoluti in miliardi di lire)



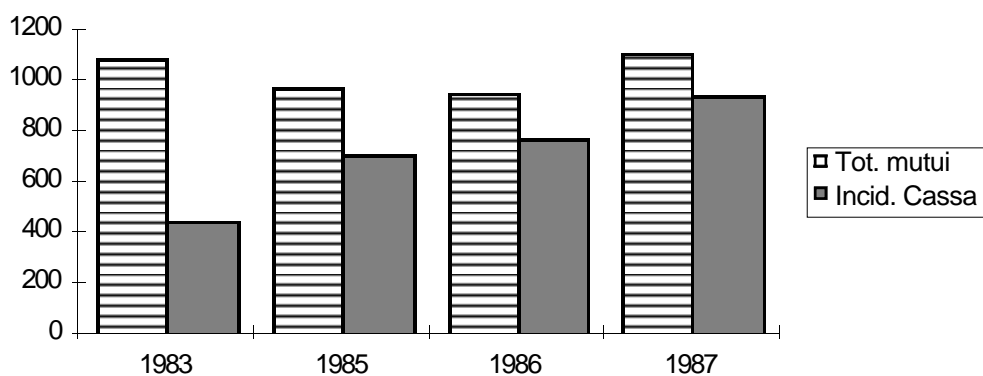
Fonte: Certificazioni di bilancio comunali

Figura 2.10. Totale dei trasferimenti correnti dello Stato per investimenti (valori pro capite in migliaia di lire)



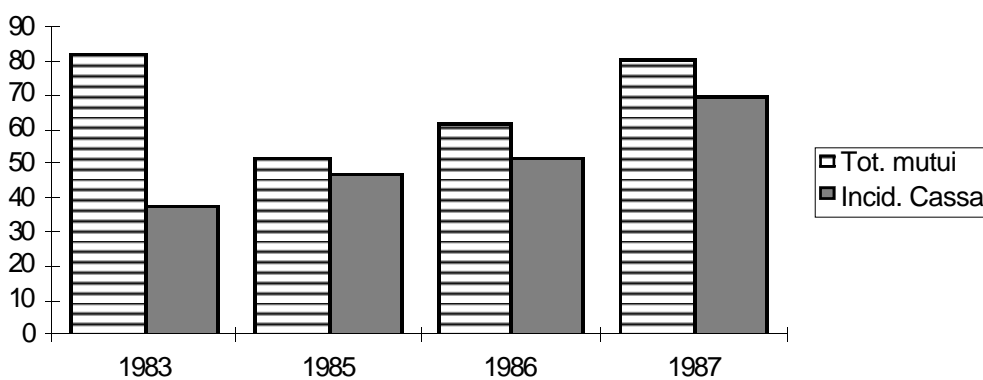
Fonte: Certificazioni di Bilancio comunali

Figura 2.11. Totale mutui concessi agli Enti Locali per opere pubbliche Italia. (valori in miliardi di lire 1970)



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato

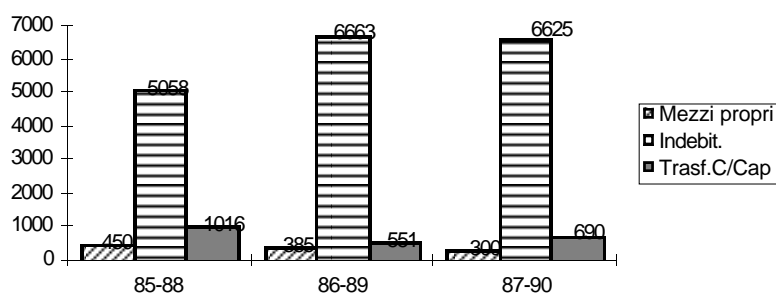
Figura 2.12. Totale mutui concessi agli Enti Locali per opere pubbliche in Piemonte. (valori in miliardi di lire 1970)



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato

oltre 7.600 miliardi nel secondo (fig. 2.13.). Il finanziamento previsto si basa principalmente attraverso l'indebitamento che costituisce il 78% del totale nel quadriennio 1985-88 e giunge all'87% nel 1987-90. L'utilizzo di mezzi propri è previsto in costante diminuzione mentre andamento discontinuo presentano i trasferimenti in conto capitale, restando per il 1987-90 al di sotto del 10% del totale. Inoltre si rileva come l'indebitamento sia, per le amministrazioni provinciali, quasi l'unico mezzo di copertura rappresentando sempre più del 95% del totale dei mezzi.

Figura 2.13. Spese di investimento dei Comuni superiori a 20000 abitanti e delle Province. Mezzi di copertura (valori in miliardi di lire)



Fonte: Certificazioni di bilancio 1986-1988

Sia i pagamenti che le previsioni totali sono divisi per categorie di opere (le stesse considerate dalla Ragioneria Generale), edilizia locale e sociale, impianti sportivi, opere igieniche, opere idriche e marittime, viabilità e trasporti, impianti di produzione di energia, opere di varia natura.

I pagamenti considerati nel loro complesso regionale subiscono una diminuzione tra il 1986 e il 1988 passando da più di 89 miliardi a 43 miliardi nel 1988. L'andamento è particolarmente negativo per i Comuni i quali presentano una riduzione nei pagamenti tra il 1986 e il 1988 superiore al 60%. Le Province, viceversa, mostrano un andamento inverso ma non sufficiente ad invertire la tendenza generale alla diminuzione.

Alcuni tipi di intervento mantengono nel corso del tempo un peso preminente. Accantonando la voce "altre" per chiari motivi di eterogeneità di contenuto (in essa sono presenti le spese di urbanizzazione, quelle per edifici religiosi ed altre relative a settori diversi), emergono tre categorie: le opere di edilizia sociale, che comprendono sia strutture scolastiche che istituti per l'infanzia, le opere di edilizia locale in cui si trovano edifici pubblici, giudiziari e militari, e le opere di viabilità e trasporti (strade, ponti, metropolitane, aeroporti) (tab. 2.15.).

Esse vedono aumentare la loro importanza nell'arco del triennio passando dal 30% (1986) al 60% (1988) del totale, e, addirittura, nelle Amministrazioni provinciali sono le uniche tre voci presenti. Fra le opere di interesse relativamente minore si trovano quelle igienico-sanitarie, in cui sono inseriti gli impianti di depurazione e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, che presentano un andamento crescente giungendo a rappresentare nel 1988 l'8,5% del totale con un incremento rispetto all'anno precedente del 51,7%.

Circa lo stesso tipo di schema si ritrova nelle previsioni di spesa relative al periodo 1985-90. Osservando l'insieme di Comuni e Province si nota, come già in precedenza, il notevole peso dell'edilizia e della viabilità con in più un certo aumento di importanza delle spese per impianti ed attrezzature sportive. Questa voce assume un peso rilevante nelle previsioni 1987-90, raggiungendo quasi il 10% del totale delle spese e scavalcando l'edilizia di interesse sociale. I finanziamenti speciali dello Stato legati agli imminenti campionati mondiali di calcio sono alla base di tale aumento (tab. 2.16.) (fig. 2.14.).

Il totale delle previsioni, contrariamente al totale dei pagamenti, cresce tra il 1986 e il 1988; ciò può essere collegato all'andamento, anch'esso positivo, sia dei trasferimenti per investimenti che degli impegni di competenza.

L'ultima fonte contemplata, i Programmi operativi pervenuti alla Regione Piemonte, consente qualche verifica finale. Pur in presenza di dati non omogenei, tra il 1985 ed il 1988 (tab. 2.17.) si assiste ad una crescita di interventi richiesti da 1.346 miliardi a 2.105 miliardi, cifra che si avvicina a quanto emerso dall'analisi delle certificazioni

Tabella 2.15. Spese di investimento dei Comuni superiori a 20000 ab. e delle Province. Pagamenti (valori in milioni di lire)

| | Ed. locale | Ed. soc. | Imp. sport. | Op. igien. | Op. idr.-mar | Viabilità | Energia | Altre | Totale |
|------|------------|----------|-------------|------------|--------------|-----------|---------|--------|--------|
| 1986 | 8.771 | 6.555 | 1.324 | 1.092 | 409 | 10.980 | 810 | 59.856 | 89.797 |
| 1987 | 10.314 | 6.459 | 1.450 | 2.429 | 301 | 12.789 | 282 | 53.208 | 87.232 |
| 1988 | 10.644 | 5.855 | 728 | 3.686 | 217 | 10.300 | 418 | 11.368 | 43.216 |

Fonte: Certificazioni di bilancio 1986-1988

Tabella 2.16. Spese di investimento dei Comuni superiori a 20000 ab. e delle Province. Totale dei mezzi di copertura suddiviso in categorie di opere (val. in miliardi di lire)

| | Amm. Provinciali | | | | | | Amm. Comunali | | | | | |
|--------------|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 85-88 | % | 86-89 | % | 87-90 | % | 85-88 | % | 86-89 | % | 87-90 | % |
| Ed. loc. | 89 | 15,0 | 99 | 12,4 | 116 | 13,5 | 1.847 | 31,0 | 2.007 | 29,5 | 2.061 | 30,5 |
| Ed. soc. | 120 | 20,2 | 167 | 20,9 | 210 | 24,2 | 1.004 | 16,9 | 484 | 7,1 | 500 | 7,4 |
| Imp. sport. | 13 | 2,2 | 12 | 1,6 | 15 | 1,8 | 386 | 6,5 | 591 | 8,7 | 737 | 10,9 |
| Op. ig-san. | 5 | 0,8 | 0,2 | - | 0,5 | - | 463 | 7,8 | 570 | 8,4 | 710 | 10,5 |
| Op. idr. | - | - | 0,5 | - | 1 | 0,1 | 122 | 2,0 | 109 | 1,6 | 101 | 1,5 |
| Viab. trasp. | 329 | 55,3 | 470 | 58,8 | 468 | 54,2 | 1.455 | 24,4 | 2.212 | 32,5 | 1.645 | 24,4 |
| Energia | 10 | 1,6 | - | - | - | - | 156 | 2,6 | 287 | 4,3 | 417 | 6,2 |
| Varie | 29 | 4,9 | 50 | 6,3 | 53 | 6,2 | 523 | 8,8 | 538 | 7,9 | 581 | 8,6 |
| Totale | 595 | 100,0 | 799 | 100,0 | 863 | 100,0 | 5.956 | 100,0 | 6.798 | 100,0 | 6.752 | 100,0 |

Fonte: Certificazioni di bilancio 1986-1988

Figura 2.14. Spese di investimento dei Comuni superiori a 20000 abitanti e delle Province. Totale dei mezzi di copertura suddiviso in categorie (valori %)

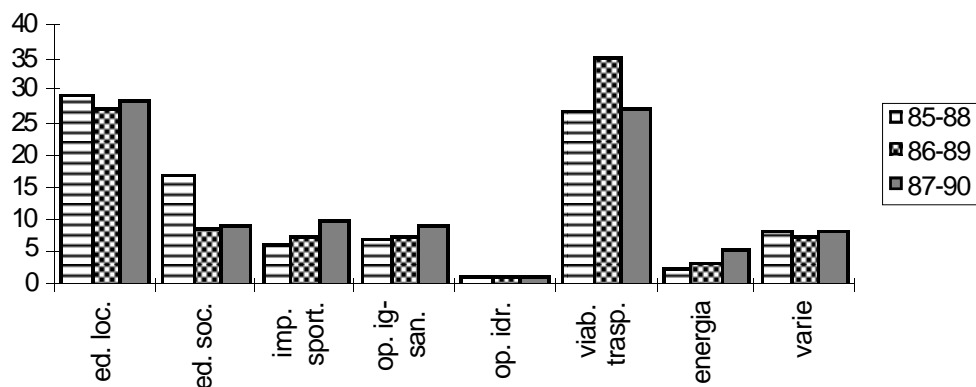


Tabella 2.17. Distribuzione delle modalità di finanziamento delle infrastrutture dei Comuni piemontesi superiori a 20.000 abitanti in base ai programmi operativi - 1985-86-87-88 (*) - (valori in milioni di lire)

| Tipologie di opere | Nr. interventi | Modalità di finanziamento | | | | | | | TOTALE |
|-----------------------------|----------------|---------------------------|-----------------|--------------|-----------------------------|----------------------------|--------------------|-----------------|-----------|
| | | Somme acquisite | | | Somme da acquisire | | | | |
| | | Finanz. altri Enti | Finanz. Regione | Mezzi propri | Oneri urb. e/o mezzi propri | Mutui a tot. carico Comune | Finanz. altri Enti | Finanz. region. | |
| a) Anno 1985 | | | | | | | | | |
| Infrastrutture primarie | 698 | 5.942 | 144 | 5.748 | 17.210 | 209.897 | 42.315 | 55.187 | 336.443 |
| Infrastrutture secondarie | 549 | 230 | 257 | 22.146 | 9.402 | 262.412 | 111.440 | 57.410 | 463.297 |
| Infrastrutture indotte | 190 | 973 | 983 | 15.317 | 7.599 | 179.699 | 9.408 | 32.432 | 246.411 |
| Infrastrutture di tipo gen. | 257 | 3.650 | 1.300 | 10.207 | 15.795 | 119.344 | 23.973 | 8.296 | 182.565 |
| Totale | 1.694 | 10.795 | 2.684 | 53.418 | 50.006 | 771.352 | 187.136 | 153.325 | 1.228.716 |
| b) Anno 1986 | | | | | | | | | |
| Infrastrutture primarie | 746 | 9.485 | 288 | 13.637 | 19.064 | 197.043 | 76.127 | 63.616 | 379.260 |
| Infrastrutture secondarie | 682 | 16.550 | 21 | 11.195 | 11.406 | 280.706 | 17.644 | 50.604 | 388.126 |
| Infrastrutture indotte | 117 | 1.551 | 516 | 126.985 | 28.589 | 148.826 | 3.088 | 37.789 | 347.344 |
| Infrastrutture di tipo gen. | 195 | 6.387 | - | 1.815 | 7.073 | 149.632 | 30.953 | 10.230 | 206.090 |
| Totale | 1.740 | 33.973 | 825 | 153.632 | 66.132 | 776.207 | 127.812 | 162.239 | 1.320.820 |
| c) Anno 1987 | | | | | | | | | |
| Infrastrutture primarie | 628 | 5.196 | 100 | 8.663 | 15.858 | 353.576 | 54.345 | 58.794 | 496.532 |
| Infrastrutture secondarie | 658 | 12.699 | 280 | 27.359 | 7.440 | 263.674 | 164.048 | 33.275 | 508.775 |
| Infrastrutture indotte | 90 | - | - | 2.094 | 542 | 205.084 | 11.551 | 6.003 | 225.274 |
| Infrastrutture di tipo gen. | 156 | 5.068 | - | 6.506 | 15.267 | 68.746 | 12.070 | 8.650 | 116.307 |
| Totale | 1.532 | 22.963 | 380 | 44.622 | 39.107 | 891.080 | 242.014 | 106.722 | 1.346.888 |

(segue) Tabella 2.17.

| Tipologie di opere | Nr. interventi | Modalità di finanziamento | | | | | | | TOTALE |
|-----------------------------|----------------|---------------------------|-----------------|--------------|--------------------|--------------|--------------|-----------------|-----------|
| | | Somme acquisite | | | Somme da acquisire | | | | |
| | | Finanz. enti | Finanz. Regione | Mezzi propri | Oneri propri | Mutui Comune | Finanz. enti | Finanz. regione | |
| d) Anno 1988 | | | | | | | | | |
| Infrastrutture primarie | 768 | 35.620 | 890 | 20.176 | 20.279 | 504.604 | 40.333 | 77.544 | 699.448 |
| Infrastrutture secondarie | 684 | 13.736 | 1.620 | 10.929 | 10.617 | 518.403 | 75.125 | 30.673 | 661.105 |
| Infrastrutture indotte | 96 | 208 | 40 | 761 | 15.913 | 218.390 | 11.829 | 20.407 | 267.549 |
| Infrastrutture di tipo gen. | 183 | 1.732 | - | 5.578 | 12.862 | 425.917 | 18.484 | 13.033 | 477.607 |
| Totale | 1.731 | 51.296 | 2.550 | 37.444 | 59.671 | 1.667.314 | 145.771 | 141.657 | 2.105.709 |

Fonte: Assessorato alla Programmazione della Regione Piemonte - Servizio bilanci consolidati.
 (I Comuni piemontesi su 20.000 ab. sono 30, di cui 29 hanno dato il P.O. relativo a 29 Comuni (il P.O. di Asti non è pervenuto), per il 1987 si riferiscono a 26 Comuni (non sono pervenuti i P.O. dei Comuni di Acqui Terme, A. Verbania e Vercelli). Infine per il 1988 i dati riguardano 28 Comuni (non sono pervenuti i P.O. dei Comuni di Verbania e Vercelli).

di bilancio, e pari a circa il doppio di quanto abbiamo stimato sulle realizzazioni effettive. Il finanziamento dei fabbisogni per il 1988 è individuato prevalentemente nel credito, per un valore pari a 1.667 miliardi. Per dare solo un'idea della scarsa veridicità di tale cifra basti però pensare come nel 1987 i mutui concessi a tutte le Amministrazioni locali piemontesi sono stati pari a 802 miliardi.

I dati dei programmi operativi possono risultare utili per una serie di elaborazioni secondarie, quali ad esempio l'analisi dei costi medi per tipi di intervento nelle varie classi di popolazione (tab. 2.18.). Si osserva una tendenza alla crescita del costo medio per intervento al crescere della dimensione dei Comuni passando dalle infrastrutture primarie a quelle secondarie.

L'incidenza del costo delle opere per i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti alla totalità dei Comuni, risulta avere un certo rilievo nel periodo 1985-88 con un valore medio del 43%.

Tabella 2.18. Costo medio degli interventi in infrastrutture relativo ai Programmi Operativi dei comuni piemontesi Anno 1988 - (ripartizione per classi di popolazione e province - Valori in milioni di lire)

| | Infrastrutture primarie | Nr. interventi | Infrastrutture secondarie | Nr. interventi | Infrastrutture indotte | Nr. interventi | Infrastrutture tipo gener. | Nr. interv. |
|--------------------|-------------------------|----------------|---------------------------|----------------|------------------------|----------------|----------------------------|-------------|
| TORINO | | | | | | | | |
| 1-5.000 | 148,1 | 1.911 | 196,6 | 759 | 96,3 | 109 | 144,5 | 271 |
| 5.001-20.000 | 280,8 | 632 | 399,2 | 408 | 175,9 | 68 | 209,1 | 108 |
| > 20.000 | 1.224,1 | 156 | 1.237,3 | 445 | 4.218,6 | 58 | 4.123,0 | 109 |
| VERCELLI | | | | | | | | |
| 1-5.000 | 134,9 | 845 | 179,8 | 377 | 73,8 | 78 | 148,3 | 143 |
| 5.001-20.000 | 236,7 | 193 | 373,3 | 99 | 269,8 | 18 | 303,0 | 39 |
| > 20.000 | 192,3 | 41 | 367,7 | 23 | 411,0 | 5 | 315,2 | 9 |
| NOVARA | | | | | | | | |
| 1-5.000 | 201,0 | 1.221 | 198,3 | 451 | 90,6 | 109 | 230,2 | 171 |
| 5.001-20.000 | 277,6 | 293 | 335,6 | 144 | 117,7 | 20 | 336,7 | 47 |
| > 20.000 | 499,3 | 53 | 645,3 | 27 | 435,2 | 8 | 345,6 | 3 |
| CUNEO | | | | | | | | |
| 1-5.000 | 134,0 | 1.556 | 226,7 | 560 | 131,0 | 142 | 168,5 | 229 |
| 5.001-20.000 | 161,5 | 215 | 317,1 | 115 | 166,3 | 33 | 219,7 | 30 |
| > 20.000 | 347,6 | 96 | 417,5 | 109 | 574,2 | 12 | 412,0 | 25 |
| ASTI | | | | | | | | |
| 1-5.000 | 127,7 | 611 | 190,6 | 269 | 111,5 | 66 | 167,0 | 116 |
| 5.001-20.000 | 188,0 | 53 | 267,2 | 35 | 240,0 | 4 | 114,1 | 8 |
| > 20.000 | 2.393,0 | 15 | 631,0 | 15 | 1.066,6 | 3 | 329,0 | 3 |
| ALESSANDRIA | | | | | | | | |
| 1-5.000 | 156,0 | 987 | 196,4 | 440 | 130,4 | 96 | 138,0 | 200 |
| 5.001-20.000 | 189,5 | 62 | 193,1 | 40 | 227,8 | 12 | 632,2 | 16 |
| > 20.000 | 352,0 | 107 | 456,0 | 65 | 724,2 | 10 | 383,5 | 34 |

Fonte: Elaborazioni Ires su Programmi Operativi 1988

Per contro, il peso percentuale del finanziamento regionale (richiesto ed in corso) dei Comuni superiori a 20.000 abitanti su quello della totalità dei Comuni, è nel periodo 1985-88 del 13,5% in media con un andamento tendenzialmente decrescente. Ciò è spiegabile, con la maggiore capacità di indebitamento dei Comuni più grandi che consente loro di finanziare in modo diverso gli investimenti.

L'incidenza delle somme acquisite sul costo totale delle opere previste, risulta essere, sempre nello stesso periodo, del 12,6% in media per la totalità dei Comuni e del 7,25% in media per i Comuni con più di 20.000 abitanti; invece risulta essere di molto superiore il peso del finanziamento regionale richiesto: infatti, il valore medio per i

Comuni di maggiori dimensioni sale, rispetto al totale delle somme acquisite, al 10,5% e per i Comuni in totale al 37,2%.

Per quanto riguarda, infine, le tipologie di opere ed in particolare le infrastrutture primarie e secondarie, che rappresentano sempre più della metà degli investimenti previsti, si può sottolineare la tendenziale diversità della suddivisione delle due categorie sul costo totale, a seconda della popolazione comunale. Per i Comuni più grandi il peso delle infrastrutture secondarie presenta un valore medio del 34% circa, sempre tra il 1985 e il 1988, contro un 31,5% medio delle infrastrutture primarie. La situazione si ribalta se si considera la totalità dei Comuni, infatti in questo caso le infrastrutture primarie rappresentano il 50% circa del costo mentre le infrastrutture secondarie raggiungono quasi il 40%.

E' noto come i finanziamenti regionali possano essere distinti all'interno delle due grandi categorie di finanziamenti in conto capitale ed in conto interesse.

Purtroppo le rilevazioni dei Programmi operativi non consentono di operare questa distinzione, assai rilevante da un punto di vista finanziario. I trasferimenti in conto interesse comportano infatti un graduale irrigidimento del bilancio regionale eliminando ulteriormente i già limitati margini di manovra delle politiche di spesa. E' però possibile fare riferimento ad un'elaborazione sui bilanci di previsione del 1986 di undici regioni a statuto ordinario (Biagini e Trebeschi, 1987), attraverso la quale si può notare (tab. 2.19) che il Piemonte si caratterizza rispetto alle altre Regioni per una politica di trasferimenti che fa ampio uso dei contributi in annualità: essi rappresentano il 47% dei contributi a Comuni e Province ed il 7% di quelli a Consorzi e Comunità montane, rispetto a valori medi dell'11% e dell'1,3%.

2.1.3.3. La dinamica dell'indebitamento

Una seconda fonte, che può indirettamente segnalare l'andamento degli investimenti è costituita dalle concessioni di credito agli enti

Tabella 2.19. Bilanci di previsione delle R.S.O. 1986: totale complessivo
 Trasferimenti in C/Capitale agli enti locali: massa spendibile (milioni di lire)

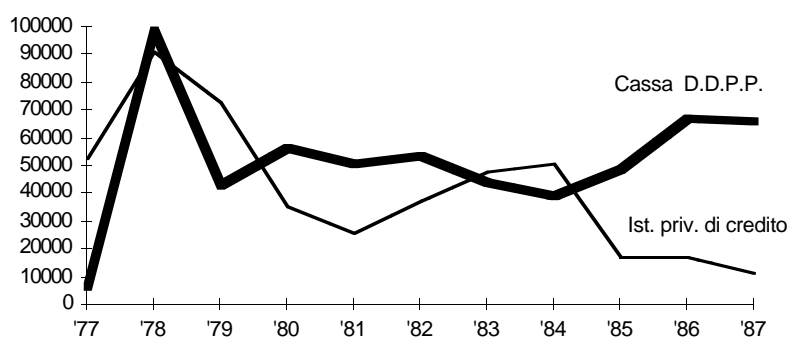
| Regioni | Comuni e Province | | | Consorzi di enti loc. e Comunità mont. | | |
|------------|----------------------------------|------------------------------------|------------------------|--|------------------------------------|------------------------|
| | Contributi una tantum '(1) | Contributi in annualità '(2) | Totale '(1+2) | Contributi una tantum '(3) | Contributi in annualità '(4) | Totale '(3+4) |
| Piemonte | 69.247,0 (52,3) | 63.040,7 (47,7) | 132.287,7 (100,0) | 150.695,0 (92,7) | 11.895,8 (7,3) | 162.590,8 (100,0) |
| Veneto | 177.316,0 (86,3) | 28.265,4 (13,7) | 205.581,4 (100,0) | 73.990,0 (100,0) | 0,0 (0,0) | 73.990,0 (100,0) |
| Toscana | 33.934,0 (88,7) | 4.318,0 (11,3) | 38.252,0 (100,0) | 187.670,0 (99,0) | 1.834,1 (1,0) | 189.504,1 (100,0) |
| Umbria | 241.710,9 (99,3) | 1.645,4 (0,7) | 243.356,3 (100,0) | 30.206,7 (100,0) | 0,0 (0,0) | 30.206,7 (100,0) |
| Lazio | 426.551,0 (80,6) | 102.556,0 (19,4) | 529.107,0 (100,0) | 94.781,0 (100,0) | 0,0 (0,0) | 94.781,0 (100,0) |
| Abruzzo | 122.499,4 (94,7) | 6.793,5 (5,3) | 129.292,9 (100,0) | 20.171,7 (100,0) | 0,0 (0,0) | 20.171,7 (100,0) |
| Molise | 24.780,1 (95,5) | 1.157,4 (4,5) | 25.937,5 (100,0) | 29.374,5 (100,0) | 0,0 (0,0) | 29.374,5 (100,0) |
| Campania | 215.001,1 (82,9) | 44.331,6 (17,1) | 259.332,7 (100,0) | 230.303,9 (99,9) | 170,0 (0,1) | 230.473,9 (100,0) |
| Puglia | 510.119,4 (99,9) | 600,0 (0,1) | 510.719,4 (100,0) | 194.808,0 (100,0) | 0,0 (0,0) | 194.808,0 (100,0) |
| Basilicata | 192.634,0 (100,0) | 0,0 (0,0) | 192.634,0 (100,0) | 100.398,0 (97,6) | 2.475,0 (2,4) | 102.873,0 (100,0) |
| Calabria | 230.346,5 (87,3) | 33.564,2 (12,7) | 263.910,7 (100,0) | 108.132,3 (100,0) | 0,0 (0,0) | 108.132,3 (100,0) |
| Totale | 2.244.139,4 (88,7) | 286.272,2 (11,3) | 2.530.411,6 (100,0) | 1.220.531,1 (98,7) | 16.374,9 (1,3) | 1.236.906,0 (100,0) |

In parentesi sono indicate le composizioni percentuali. La massa spendibile è rappresentata dagli stanziamenti di bilanci dell'anno sommati ai residui passivi provenienti da esercizi precedenti
 Fonte: Biagini e Trebeschi, 1987

pubblici da parte della Cassa Depositi e Prestiti e delle Sezioni speciali per le opere pubbliche degli Istituti di credito speciale. Ciò risulta di particolare interesse anche perchè consente di identificare il sistema di intermediazione finanziaria prevalente per gli enti locali: è noto come in questi ultimi anni sia avvenuto un fenomeno di specializzazione funzionale del credito agli enti locali, che si è concentrato nell'attività della Cassa Depositi e Prestiti.

La ricostruzione della serie consente di verificare l'enorme crescita delle concessioni di credito di quest'ultima agli enti locali piemontesi, che -prescindendo dai dati riferiti al biennio 1977-78 che risentono dei provvedimenti generali di risanamento finanziario degli enti locali- crescono dai 43 miliardi (a prezzi 1970) del 1979 ai 67 miliardi del 1987. E' interessante notare come emergano due cicli di crescita, tra il 1979 ed il 1987, con un punto di svolta nel 1984 (il valore più basso della serie), dovuto all'incertezza legislativa fino alla fine dell'anno in merito all'assunzione degli oneri di ammortamento dei mutui da parte dello Stato, (fig. 2.15.).

Figura 2.15. Evoluzione operazioni di finanziamento mutui in Piemonte (valori in milioni di lire 1970)

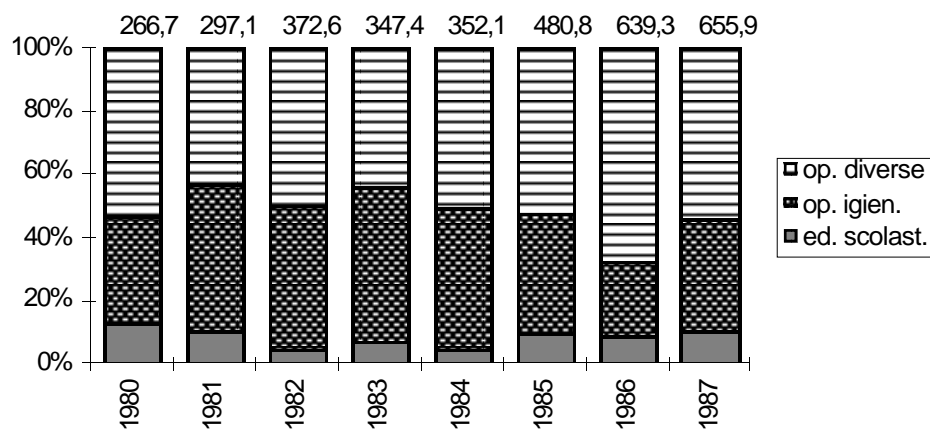


Fonte: Cassa Depositi e Prestiti, Banca d'Italia

Parallelamente le statistiche creditizie della Banca d'Italia segnalano una tendenziale diminuzione in termini reali delle nuove concessioni di credito per opere pubbliche tra il 1978 ed il 1981, alla quale fa seguito un nuovo ciclo di crescita sino al 1984 (50 miliardi in

termini reali), mentre negli anni successivi le limitazioni legislative poste all'accesso al credito fanno sentire i loro effetti (si scende ai 16 miliardi del 1986). Il peso del credito extra-Cassa passa così dal 61% del 1980 al 20% nel 1986. In realtà se ci limitiamo ai soli enti locali la diminuzione è assai più drastica, in quanto nel 1986 il credito extra-Cassa per questi ultimi era pari all'8%. A partire dal 1980 è possibile distribuire il credito concesso per tipologie di opere, (fig. 2.16.). L'eccessiva aggregazione con cui vengono presentati i mutui della Cassa Depositi e Prestiti ed il relativamente limitato lasso di tempo non consentono l'individuazione di tendenze precise. Nel complesso, le opere diverse coprono quasi sempre la maggioranza degli interventi, mentre dopo una caduta rilevante, ricomincia a crescere il peso degli interventi per l'edilizia scolastica, a seguito dei nuovi finanziamenti previsti; parallelamente oscilla il peso degli interventi igienico-sanitari.

Figura 2.16. Cassa D.D.P.P.: concessioni per tipologie di opere (val.% ed in miliardi di lire)



Fonte: Cassa Depositi e Prestiti

Dal 1983 al 1987 è disponibile una serie più disaggregata pubblicata dalla ragioneria generale dello Stato, che comprende l'indebitamento presso il sistema creditizio extra-Cassa. Da essa è

interessante desumere, oltre che le tipologie di opere in forma più analitica, il peso dell'indebitamento con la Cassa per ogni tipo di opera.

Si conferma il peso rilevante degli interventi igienico-sanitari e per la viabilità, ma si assiste anche ad una sensibile crescita del peso degli interventi di edilizia sociale (scuola) e negli impianti ed attrezzature ricreative. Il finanziamento della Cassa appare dominante per il primo tipo di interventi (tra l'80% ed il 90%), mentre assai rilevante risulta il peso del sistema creditizio ordinario per gli altri interventi (tra il 78% ed il 25%). Nel complesso, però, si conferma la grossa crescita dell'incidenza della Cassa.

In definitiva le tendenze del credito agli enti locali, sia da un punto di vista funzionale che settoriale, confermano gli indirizzi legislativi assunti nel medesimo periodo per quanto riguarda i finanziamenti attribuiti.

2.1.4. I conti consuntivi delle Amministrazioni locali

L'Osservatorio sulla finanza locale dell'Ires cura anche la raccolta dei certificati sui conti consuntivi delle Amministrazioni provinciali e degli 11 Comuni più grandi del Piemonte. Si tratta di documenti molto ricchi sia da un punto di vista della qualità che della quantità di informazioni. In particolare, è possibile analizzare in dettaglio le spese per investimento finale e l'indebitamento comunale per investimenti, oltre che una serie di altre variabili finanziarie rilevanti, ma raramente valutate dagli studiosi di finanza locale.

Il quadro che ne risulta può ritenersi sufficientemente rappresentativo della finanza locale piemontese in quanto gli 11 Comuni coprono il 36% della popolazione regionale (Comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti), il 56% delle spese correnti di tutti i Comuni e, soprattutto, il 33% di quelle di investimento finale.

L'analisi che segue è riferita alle sole Amministrazioni comunali per il 1985. Entro breve tempo l'Osservatorio disporrà della serie completa 1984-87, che consentirà analisi oltre che di tipo sezionale anche su serie storica, più corrette quando si parla di investimenti.

La distribuzione delle spese in conto capitale per sezioni e categorie (tab. 2.20.)

Nel complesso le amministrazioni considerate hanno impegnato 283 miliardi per investimenti finali (277 per opere), ed effettuato pagamenti pari a 194 miliardi (180 per opere), pari al 68% degli impegni. La percentuale di pagamenti in conto competenza sugli impegni è però solo pari allo 0,6%. Gli interventi in campo sociale e nei trasporti rappresentano quasi il 50% degli impegni.

Torino da sola rappresenta il 72% degli impegni ed il 65% dei pagamenti del totale. Negli altri Comuni solo Novara supera il flusso di 10 miliardi di pagamenti annui.

Il tasso di realizzazione degli investimenti, misurato dal rapporto pagamenti in conto competenza/impegni è abbastanza differenziato, in quanto oscilla dallo 0,7% di Alessandria al 34% di Biella. Va comunque tenuto presente che in base ai risultati dei modelli econometrici che saranno commentati in una parte successiva gli anni elettorali -come il 1985- sono generalmente contrassegnati da tassi di realizzazioni modesti, nettamente inferiori a quelli preelettorali.

Il valore bassissimo di Torino segnala poi una maggiore difficoltà dei processi decisionali ed attuativi delle scelte di investimento nei Comuni metropolitani.

Nel complesso gli impegni finali per opere immobiliari corrispondono al 31% del valore delle opere eseguite di fonte Istat, anche se va ricordato che i due dati non sono direttamente comparabili.

La situazione finanziaria (tab. 2.21.)

Un indicatore raramente analizzato in maniera esauriente è dato dal quadro riassuntivo della gestione finanziaria di bilancio che determina il risultato finale di amministrazione (avanzo o disavanzo). Esso è dato dal fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi (comprensivi di quelli perenti).

Nel complesso risulta una situazione di avanzo di amministrazione non indifferente, pari a 106 miliardi. In termini relativi Torino si colloca in testa con 87.000 lire pro-capite seguita da Vercelli (48.000)

Tabella 2.20. Spese in conto capitale (valori in milioni di lire)
Anno 1985

| | | Totale | | |
|-------------|--------------|---------|------------|-----------|
| | | Impegni | P. c/comp. | P. c/res. |
| Collegno | costruz. op. | 3.610 | 456 | 2.769 |
| | acquisti | 119 | 38 | 14 |
| | totale | 3.729 | 494 | 2.783 |
| Moncalieri | costruz. op. | 5.363 | 536 | 1.547 |
| | acquisti | 347 | 71 | 278 |
| | totale | 5.710 | 607 | 1.825 |
| Nichelino | costruz. op. | 1.126 | 120 | 3.889 |
| | acquisti | 0 | 0 | 48 |
| | totale | 1.126 | 120 | 3.937 |
| Rivoli | costruz. op. | 5.317 | 1.135 | 4.453 |
| | acquisti | 0 | 0 | 288 |
| | totale | 5.317 | 1.135 | 4.740 |
| Torino | costruz. op. | 204.215 | 5.772 | 118.784 |
| | acquisti | 200 | 0 | 0 |
| | totale | 204.415 | 5.772 | 118.784 |
| Biella | costruz. op. | 3.410 | 1.176 | 4.955 |
| | acquisti | 365 | 281 | 245 |
| | totale | 3.775 | 1.457 | 5.200 |
| Vercelli | costruz. op. | 6.622 | 596 | 8.396 |
| | acquisti | 0 | 0 | 21 |
| | totale | 6.622 | 596 | 8.417 |
| Novara | costruz. op. | 20.517 | 2.705 | 10.861 |
| | acquisti | 1.748 | 181 | 435 |
| | totale | 22.265 | 2.886 | 11.296 |
| Cuneo | costruz. op. | 8.475 | 707 | 7.204 |
| | acquisti | 815 | 54 | 624 |
| | totale | 9.290 | 761 | 7.828 |
| Asti | costruz. op. | 8.684 | 361 | 7.215 |
| | acquisti | 1.882 | 236 | 1.177 |
| | totale | 10.566 | 597 | 8.392 |
| Alessandria | costruz. op. | 10.241 | 70 | 7.674 |
| | acquisti | 59 | 0 | 0 |
| | totale | 10.293 | 70 | 7.674 |
| Totale | costruz. op. | 277.580 | 13.634 | 177.747 |
| | acquisti | 5.535 | 861 | 3.130 |
| | totale | 283.108 | 14.495 | 180.876 |

Fonte: Certificazioni di Bilancio dei conti consuntivi degli 11
maggiori Comuni piemontesi

(segue) Tabella 2.20. Spese in conto capitale (valori in milioni di I Anno 1985

| | | Totale | | |
|-------------|--------------|---------|------------|-----------|
| | | Impegni | P. c/comp. | P. c/res. |
| Amm. gener. | costruz. op. | 18.833 | 2.703 | 33.662 |
| | acquisti | 2.903 | 1.378 | 5.008 |
| | totale | 21.736 | 2.703 | 348.467 |
| Giustizia | costruz. op. | 4.912 | 285 | 983 |
| | acquisti | 0 | 0 | 0 |
| | totale | 4.912 | 285 | 983 |
| Sicur. dif. | costruz. op. | 1.597 | 0 | 293 |
| | acquisti | 139 | 22 | 70 |
| | totale | 1.736 | 22 | 363 |
| Istruzione | costruz. op. | 26.889 | 3.074 | 29.061 |
| | acquisti | 525 | 190 | 327 |
| | totale | 27.414 | 3.264 | 29.387 |
| Abitazioni | costruz. op. | 86.840 | 3.065 | 23.161 |
| | acquisti | 0 | 0 | 0 |
| | totale | 86.840 | 3.065 | 23.161 |
| C. sociale | costruz. op. | 32.015 | 2.410 | 42.508 |
| | acquisti | 1.586 | 18 | 924 |
| | totale | 33.594 | 2.428 | 43.432 |
| Trasporti | costruz. op. | 103.380 | 1.840 | 45.618 |
| | acquisti | 319 | 87 | 293 |
| | totale | 103.699 | 1.927 | 45.911 |
| C. econ. | costruz. op. | 3.114 | 257 | 2.461 |
| | acquisti | 63 | 0 | 34 |
| | totale | 3.177 | 257 | 2.495 |
| Totale | costruz. op. | 277.580 | 13.634 | 177.747 |
| | acquisti | 5.535 | 861 | 3.130 |
| | totale | 283.108 | 14.495 | 180.876 |

Fonte: Certificazioni di Bilancio dei conti consuntivi degli 11 maggiori Comuni piemontesi

e Moncalieri (38.000). Gli altri Comuni presentano valori al di sotto delle 30.000 lire pro-capite.

Il dato quindi segnala un situazione finanziariamente positiva, anche se va ricordato come a partire dal 1986 la situazione è gradualmente peggiorata sino ad arrivare alla crisi del 1988-89 con l'esplosione dei disavanzi sommersi e dei debiti fuori bilancio.

L'avanzo di amministrazione in una gestione contabile corretta dovrebbe essere impiegato in spese "una tantum", tra cui gli investimenti. In questa ottica colpisce la sua entità dato che mediamente l'avanzo è stato pari al 37% degli impegni per investimenti finali, oscillando tra il 6% di Alessandria ed il 44% di Moncalieri e Torino.

Tabella 2.21. Quadro riassuntivo della gestione finanziaria
Avanzo di amministrazione (val. in migliaia di lire

| | 1985 | Avanzo/Investimenti finali % |
|-------------|-------------|---------------------------------|
| Collegno | 720.598 | 20 |
| Moncalieri | 2.408.542 | 44 |
| Nichelino | 458.034 | 40 |
| Rivoli | 885.428 | 16 |
| Torino | 90.797.653 | 44 |
| Biella | 1.210.088 | 32 |
| Vercelli | 2.479.341 | 37 |
| Novara | 3.027.432 | 13 |
| Cuneo | 1.569.836 | 17 |
| Asti | 1.622.713 | 15 |
| Alessandria | 619.332 | 6 |
| Totale | 105.798.997 | 37 |

Fonte: Certificazioni di bilancio dei conti consuntivi
degli 11 maggiori Comuni piemontesi

Le spese di manutenzione (tab. 2.22.)

Si è già ricordata l'importanza della manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere pubbliche, tanto che si può identificare addirittura un filone di studi in materia.

La valutazione delle politiche di conservazione del patrimonio

pubblico è quindi di enorme rilevanza. Basti pensare alla maggior durata fisica che esso può avere attraverso un adeguata manutenzione. Purtroppo gli elementi conoscitivi in materia sono praticamente nulli. Nei bilanci pubblici la voce ammortamenti corrisponde all'unica voce economica in un bilancio di tipo finanziario, ed è estremamente sottostimata. Basti pensare come nei Comuni analizzati gli ammortamenti siano pari solo a 215 miliardi circa. Le spese di manutenzione ordinaria finiscono nella parte corrente di bilancio mentre quelle straordinarie vengono comprese in maniera indistinguibile nelle voce investimenti in opere immobiliari.

I consuntivi da noi analizzati consentono di evidenziare le spese per "gestione e conservazione del patrimonio disponibile" all'interno delle spese per amministrazione generale. Esse si riferiscono "alla manutenzione di quei beni dell'ente locale, che soltanto in modo indiretto, cioè tramite il loro reddito, servono all'ente stesso per soddisfare bisogni pubblici". Il patrimonio disponibile è infatti costituito da beni che sono a totale disposizione dell'ente, il quale li può utilizzare con la massima libertà, anche sottraendoli alla loro destinazione naturale (ad es. i terreni e gli alloggi dati in locazione).

Il dato in questione consente comunque di verificare l'atteggiamento di massima degli enti locali rispetto alla gestione del proprio patrimonio.

In generale l'impegno in materia è risibile. Nel complesso i Comuni spendono circa 12 miliardi di parte corrente e 5 miliardi in conto capitale per la manutenzione, pari rispettivamente allo 0,87% delle spese correnti ed al 1,1,7% delle spese in conto capitale.

Anche se, come è noto, non si dispone di dati aggiornati reali sul valore dei beni immobili di proprietà comunale a livello regionale si può ricordare che la Commissione Cassese (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1988) ha stimato un valore nazionale del patrimonio immobiliare pubblico (terreni e fabbricati) di circa 300.000 miliardi. Attribuendo al Piemonte un 8% del valore (un peso pari all'incirca a quello del valore aggiunto e della popolazione), cioè circa 24.000 miliardi, ci si può rendere conto della rilevanza del problema manutentivo.

Tabella 2.22. Analisi delle spese per rubriche. Gestione e conservazione del patrimonio disponibile (val. in migliaia di lire). Anno 1985

| | Parte Corrente | | Conto Capitale | |
|---------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| | Impegni | Pagamenti | Impegni | Pagamenti |
| Collegno | 274.387 | 294.072 | - | - |
| Moncalieri | 401.193 | 303.729 | 200 | - |
| Nichelino | 76.023 | 77.885 | - | - |
| Rivoli | 117.419 | 129.479 | 136.000 | 16.748 |
| Torino | 5.748.470 | 9.436.443 | - | - |
| Biella | 296.717 | 258.020 | 137.423 | 598.821 |
| Vercelli | 1.603.799 | 1.536.504 | 1.088.018 | 2.762.110 |
| Novara | 2.340.145 | 2.299.685 | 2.997.473 | 1.012.504 |
| Cuneo | 300.511 | 332.631 | 382.264 | 389.417 |
| Asti | 309.488 | 315.551 | 79.037 | 192.319 |
| Alessandria | 298.967 | 291.345 | - | - |
| Totale | 11.767.119 | 15.275.344 | 4.820.415 | 4.971.919 |

Fonte: Certificazioni di bilancio dei conti consuntivi degli 11 maggiori Comuni piemontesi

La gestione dei fondi vincolati per l'edificabilità dei suoli (tab. 2.23.)

Una voce di entrata significativa per il finanziamento degli investimenti è quella che deriva dagli introiti per concessioni edilizie e dalle sanzioni amministrative legate all'attività edilizia nei Comuni. Le concessioni edilizie sono infatti configurabili come una tassa di scopo basata sul principio del beneficio: chi costruisce deve anche sobbarcarsi l'onere delle opere di urbanizzazione (intese in senso lato).

Nel 1985 sono stati riscossi circa 29 miliardi per concessioni edilizie, e ne sono stati spesi 18 per gli interventi previsti dalla L. 10/78. Tali spese sono andate per l'85% alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, per il 13% al risanamento di complessi edilizi e complessi storici, e per il 2% - pari a 290 milioni, un valore assai basso- all'acquisizione di aree per programmi pluriennali.

Nel complesso tali spese rappresentano il 6,3% delle spese di investimento finale dei Comuni.

In termini relativi va notato come Moncalieri presenti il valore

Tabella 2.23. Gestione dei fondi vincolati per l'edificabilità dei suoli. Anno 1985 (valori in milioni di lire, valori pro capite in lire)

| Fondo al 31/12/84 | | Riscossioni | | | | Pagamenti | | | | Fondo al 31/12/85 |
|-------------------|---------------|----------------|-------------|--------------------|-----------------------|----------------|---------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| | | Conc. edilizie | Sanz. ammir | Totale riscossioni | Totale risc. pro cap. | Op. urb. prim. | Risanam. sec. edil. | Aree stor. progr. | Totale plur pagamenti | |
| Collegno | 567 | 3.117 | - | 3.117 | 63.173 | 1.075 | - | - | 1.075 | 2.609 |
| Moncalieri | 3.207 | 1.590 | - | 1.590 | 25.321 | 283 | - | - | 283 | 4.514 |
| Nichelino | 101 | 11 | - | 11 | 242 | 4 | - | - | 4 | 108 |
| Rivoli | 4.192 | 2.539 | - | 2.539 | 50.503 | 3.169 | 956 | - | 4.125 | 2.606 |
| Torino | 15.592 | 14.075 | 119 | 14.194 | 13.709 | 2.867 | 618 | - | 3.485 | 26.301 |
| Biella | 980 | 1.361 | - | 1.361 | 26.205 | 246 | 657 | 44 | 947 | 1.394 |
| Vercelli | 754 | 517 | - | 517 | 10.062 | 627 | - | - | 627 | 645 |
| Novara | 2.425 | 1.974 | - | 1.974 | 19.240 | 2.116 | 32 | 164 | 2.312 | 2.087 |
| Cuneo | 1.389 | 927 | 40 | 967 | 17.257 | 1.112 | 141 | 82 | 1.335 | 1.201 |
| Asti | 4.146 | 693 | 30 | 723 | 9.547 | 1.735 | - | - | 1.735 | 3.135 |
| Alessandr | 1.503 | 2.182 | 40 | 2.222 | 22.958 | 2.294 | - | - | 2.294 | 1.431 |
| Totale | 34.856 | 28.986 | 229 | 29.215 | 17.404 | ##### | 2.404 | 290 | 18.222 | 46.031 |

Fonte: Certificazioni di bilancio dei conti consuntivi degli 11 maggiori Comuni piemontesi

pro-capite più alto degli incassi per concessioni con 72.000 lire, mentre Torino presenta un valore di 25.000 lire circa. In fondo alla graduatoria troviamo Nichelino con 2.336 lire.

La gestione dei residui passivi in conto capitale (tab. 2.24.)

I residui passivi derivanti dalla gestione degli anni precedenti costituiscono una voce di rilievo per una valutazione della politica di spesa dei Comuni in quanto molto spesso al loro interno si mascherano impegni fittizi che non corrispondono a vere obbligazioni.

Si può notare come però il fenomeno non sia rilevante nel nostro caso.

Rispetto a 738 miliardi di residui presunti all'inizio del 1985 quelli effettivamente corrispondenti ad impegni sono stati di 722 miliardi, con una diminuzione del 2% mentre a fine periodo si è registrata un'ulteriore riduzione del 5% circa.

Tabella 2.24. Gestione dei residui passivi in conto capitale (valori in milioni di lire)
Anno 1985

| | Presunti | Impegnati | Pagati | Da riportare | Magg. res. | Minori res. |
|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|---------------|
| Collegno | 13.163 | 13.163 | 3.050 | 9.815 | - | 298 |
| Moncalieri | 9.823 | 9.823 | 1.795 | 7.946 | - | 82 |
| Nichelino | 13.823 | 13.707 | 4.110 | 9.597 | - | - |
| Rivoli | 8.744 | 8.744 | 4.485 | 4.228 | - | 31 |
| Torino | 538.300 | 521.102 | 118.783 | 371.288 | - | 31.031 |
| Biella | 12.323 | 12.835 | 4.996 | 7.276 | - | 563 |
| Vercelli | 25.176 | 25.032 | 8.418 | 16.450 | - | 164 |
| Novara | 34.177 | 34.177 | 13.045 | 19.082 | - | 2.050 |
| Cuneo | 19.059 | 19.059 | 7.211 | 11.551 | 297 | - |
| Asti | 25.246 | 25.241 | 7.332 | 15.872 | - | 2.037 |
| Alessandria | 39.131 | 39.284 | 9.374 | 28.138 | - | 1.772 |
| Totale | 738.965 | 722.167 | 182.599 | 501.243 | 297 | 38.028 |

Nota: I dati di Vercelli corrispondono al totale Titolo II non essendo disponibile la ripartizione per categorie e versamenti

Fonte: Certificazioni di bilancio dei conti consuntivi degli 11 maggiori Comuni piemontesi

I contributi in conto ammortamento mutui (tab. 2.25.)

Si è già ampiamente sottolineata l'importanza che ha avuto questa voce di entrata per la politica dell'investimento degli enti locali. Una verifica sul dato dei consuntivi evidenzia scostamenti rilevanti rispetto alle previsioni di bilancio riportate nei certificati sui preventivi corrispondenti, ponendo non pochi interrogativi sulla bontà di tale dato.

In termini relativi, si può notare che i valori pro-capite più elevati si riscontrano nei Comuni di Torino, Asti e Novara.

Tabella 2.25. Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato. Trasferimenti per concorso ammortamento mutui; accertamenti (val. in milioni di lire, val. pro capit in lire). Anno 1985

| | Valori desunti dai Certificati Consuntivi | Cons.-pro cap. | Preventivi |
|---------------|---|----------------|----------------|
| Collegno | 1.985 | 40.224 | 4.300 |
| Moncalieri | 378 | 6.020 | 3.346 |
| Nichelino | 2.317 | 50.117 | 2.749 |
| Rivoli | 108 | 2.150 | 3.123 |
| Torino | 180.385 | 174.220 | 277.229 |
| Biella | 2.370 | 45.623 | 3.315 |
| Vercelli | 3.502 | 68.080 | 8.149 |
| Novara | 9.759 | 95.104 | 9.943 |
| Cuneo | 2.069 | 36.936 | 5.961 |
| Asti | 8.002 | 105.595 | 8.914 |
| Alessandria | 4.680 | 48.360 | 11.882 |
| Totale | 215.555 | 128.413 | 338.911 |

Fonte: Certificazioni di bilancio dei conti consuntivi e del bilancio di previsione degli 11 maggiori Comuni piemontesi

Le entrate derivanti da alienazione di beni patrimoniali (tab. 2.26.)

Un'altra voce di bilancio spesso "dimenticata" è rappresentata dalle entrate per alienazione di beni patrimoniali. Si tratta ovviamente dell'opposto di un investimento, ovvero di un disinvestimento, ma che può costituire una fonte di entrata straordinaria utile per una

successiva diversificazione degli investimenti o comunque utilizzabile nell'ambito della gestione finanziaria dell'ente. In questi ultimi tempi si è molto discusso sulla possibilità di una graduale smobilizzazione del patrimonio pubblico statale immobiliare attraverso una sua vendita ai privati ed è in discussione un disegno di legge governativo in materia.

In Inghilterra una politica di questo tipo è stata seguita dagli enti locali che hanno visto una graduale riduzione dei "grants" dal governo centrale.

Le vendite di aree e immobili (il 53% delle vendite totali) nel 1985 sono però ancora risultate assai limitate: 3,6 miliardi, pari all'1,1% delle spese di investimento finale. Nel complesso le alienazioni hanno portato (accertamenti) circa 6,8 miliardi nelle case comunali.

In termini relativi sono Cuneo, Asti Collegno ed Alessandria (solo per le aree) a presentare i valori più elevati.

Sarà interessante osservare più approfonditamente la politica dei Comuni in materia negli anni successivi.

Tabella 2.26. Entrate derivanti da alienazione di beni patrimoniali, accertamenti.
Anno 1985 (valori in migliaia di lire)

| | Aree | Stabili | Mob. attrez. | Tit. pub. priv. | Altre | Totale | Tot. pro-cap. |
|---------------|------------------|------------------|----------------|-----------------|------------------|------------------|---------------|
| Collegno | 416.402 | 191.270 | - | - | - | 607.672 | 12.314 |
| Moncalieri | - | - | - | 200 | - | 200 | 3 |
| Nichelino | - | - | - | - | - | - | - |
| Rivoli | 80.972 | - | - | - | 404.600 | 485.572 | 9.657 |
| Torino | - | 74.135 | 171.341 | 266.158 | 415.480 | 927.114 | 895 |
| Biella | 54.720 | 1.389 | 8.785 | 2.100 | 3.808 | 70.802 | 1.363 |
| Vercelli | 27.130 | - | - | 22.650 | 485.253 | 535.033 | 10.402 |
| Novara | 413.905 | - | - | - | 602.420 | 1.016.325 | 9.904 |
| Cuneo | 1 | 451.501 | 12.121 | - | 793.115 | 1.256.738 | 22.432 |
| Asti | 289.134 | 671.656 | 19.593 | 5.750 | - | 986.133 | 13.012 |
| Alessandria | 946.745 | - | 28.759 | - | - | 975.504 | 10.079 |
| Totale | 2.229.009 | 1.389.951 | 240.599 | 296.858 | 2.704.676 | 6.861.093 | 4.087 |

Fonte: Certificazioni di bilancio dei conti consuntivi degli 11 maggiori Comuni piemontesi

L'accensione ed il rimborso prestiti (tab. 2.27.)

L'analisi dell'accensione e del rimborso prestiti per ente erogatore conferma quanto già emerso nei precedenti paragrafi. Mentre il 75% delle accensioni deriva dalla Cassa Depositi e Prestiti, solo l'11% degli impegni per rimborso prestiti va a favore di questo ente. Viceversa mentre il 25% delle accensioni deriva dalle aziende di credito, il 58% degli impegni va a favore di tali enti. Nel 1985 è quindi in corso la graduale sostituzione della Cassa alle aziende di credito nel finanziamento degli investimenti degli enti locali, e ciò è riscontrabile in tutti i Comuni. Addirittura, si può notare come Torino, Moncalieri, Nichelino e Novara non abbiano acceso mutui con il sistema creditizio ordinario. Nel complesso appare basso anche il ricorso agli istituti di credito speciale ed alle altre forme di finanziamento, salvo che per gli istituti previdenziali.

Tabella 2.27. Accensione e rimborso prestiti per ente erogatore, val. relativi al totale dei Comuni. Anno 1985 (valori in milioni di lire)

| | Accertamenti | Riscossioni | Impegni | Pagamenti |
|---------------------------------|----------------|---------------|------------------|------------------|
| Cassa D.D.P.P. | 132.094 | 54.790 | 14.693 | 14.693 |
| Az. di credito | 3.567 | 9.618 | 70.369 | 73.247 |
| I. cred. speciale | 2.950 | 9.463 | 28.015 | 27.566 |
| Cassa mutui a tasso zero | 3.574 | 3.994 | 2.910 | 2.910 |
| I. previdenz. | | | | |
| I. cred. sportivo | | | | |
| I. assicurazione Stato (Tesoro) | 339 | 408 | 3.229 | 4.278 |
| Prest. esteri | | | | |
| Prest. obblig. | | | | |
| Altri finanziatori | | | | |
| Totale | 142.524 | 78.273 | 119.215,5 | 122.693,5 |

Fonte: Certificazioni di bilancio dei conti consuntivi degli 11 maggiori Comuni piemontesi

2.2. La dotazione di infrastrutture pubbliche in Piemonte

2.2.1. Aspetti generali

L'analisi svolta sinora si è basata sui flussi degli investimenti, con tutti limiti conseguenti a questo tipo di informazione. Resta infatti completamente assente la conoscenza dello stock di infrastrutture pubbliche presenti in Piemonte, il capitale fisso pubblico, cioè, che si è andato costituendo nel corso del tempo. Tale conoscenza può basarsi su dati sia di tipo fisico che in valore. Questi ultimi sono di fatto sconosciuti a causa della nota carenza e nella tenuta e nell'aggiornamento degli inventari dei beni degli enti pubblici, più volte lamentati dalla Corte dei Conti e, più recentemente, dalla Commissione Cassese (Presidenza del Consiglio dei Ministri, cit.).

I dati di tipo fisico possono basarsi su informazioni maggiori, anche se molto spesso sulla base di indicatori quantitativi che nulla ci dicono sulla qualità delle opere o dei servizi che da esse promanano.

Abbiamo allora tentato di effettuare una stima di questi ultimi, sulla base di una metodologia di indagine originariamente sviluppata dalla Cee (Cee, cit.), richiamata nella prima parte di questo lavoro, e recentemente utilizzata anche dall'Irres (Irres, 1988).

Pur presentando numerosi limiti essa risulta l'unica attualmente applicabile. Vedremo nelle conclusioni come un suggerimento finale di questa ricerca sia quello di approfondire la conoscenza dello stock infrastrutturale regionale utilizzando indicatori più adeguati.

Prima di passare all'analisi dei risultati è bene richiamare i limiti analitici degli indicatori prescelti.

Alcuni di essi risultano dei veri e propri indicatori di dotazione fisica (la lunghezza delle strade ed, in genere, delle infrastrutture a rete), con scarsa valutazione delle loro caratteristiche qualitative; altri sono indicatori di dotazione ancora più approssimativi, riducendosi al numero di infrastrutture presenti (aule scolastiche, ecc.); altri, infine, costituiscono indicatori di uso come il numero di biglietti venduti nei teatri.

Come si vede, si incontrano alcuni dei problemi individuati nella prima parte di questo lavoro, quando si è osservato che occorre distinguere analiticamente il concetto di infrastruttura da quello di servizio collettivo che da esse promana (1).

Le soluzioni adottate rispecchiano comunque lo stato della disponibilità dei dati.

2.2.2. La scelta delle infrastrutture

Le infrastrutture sono considerate beni capitali pubblici, dotate di particolari caratteristiche tipiche di questi ultimi: immobilità, indivisibilità, non sostituibilità, polivalenza. Partendo da tale definizione, si possono individuare numerose categorie di infrastrutture, non tutte però analizzabili in modo empirico per la difficoltà, già accennata, del reperimento delle informazioni. Le categorie prese in considerazione sono riconducibili alla distinzione di Hansen (cit.) tra infrastrutture economiche ed infrastrutture sociali:

- ECONOMICHE: - infrastrutture di trasporto
 - infrastrutture di comunicazione
 - infrastrutture energetiche
 - infrastrutture idriche
- SOCIALI: - infrastrutture scolastiche
 - infrastrutture sanitarie
 - infrastrutture sportive-turistiche
 - infrastrutture sociali
 - infrastrutture culturali.

Per ciascuna di queste categorie saranno costruiti degli indicatori di dotazione del Piemonte rispetto al resto del paese e di ciascuna provincia piemontese rispetto al valore medio regionale.

2.2.3. Metodologia di costruzione degli indicatori

Gli indicatori infrastrutturali sono ottenuti attraverso l'elaborazione di informazioni elementari relative alle nove categorie già ricordate. Per quanto riguarda l'anno di riferimento, quasi tutte le informazioni si riferiscono agli anni 1986 e 1987, tranne quelle:

Tavola 2.2. Indicatori elementari utilizzati per la costruzione dell'indicatore sintetico delle infrastrutture sociali

| | | | |
|---|-----------------------------|-------------------|---------|
| Num. aule Num. altri ambienti | Sc. Materne | | |
| Num. aule | Sc. Elementari | | |
| Num. aule ordinarie Num. aule speciali | Sc. Medie | SCOLASTICHE | |
| Num. aule ordinarie Num. aule speciali | Sc. Superiori | | |
| Personale insegnante | Universit  | | |
| Posti letto | Ospedali | SANITARIE | |
| Addetti istituzioni sanitarie senza ricovero | Altre istituz. sanitarie | | |
| P. letto in campeggi e villaggi Area campeggi e villaggi Posti letto altri esercizi | Turismo | | SOCIALI |
| Categoria A Categoria B Catagoria C Categoria D Categoria E Categoria F | Sport | SPORT- TURISMO | |
| Posti disponibili | Asili nido | | SOCIALI |
| Posti letto istit. di ricovero | Ist. ricovero | | |
| Sale cinematografiche | Cinema | | |
| Num. rappresentazioni Biglietti venduti Addetti agli spettacoli | Teatri | CULTURALI | |
| Num. visitatori di istituti statali d'arte Addetti biblioteche, musei, .. | Altre culturali | | |

1. gli indicatori delle categorie elementari rappresentati dalle singole informazioni raccolte per ciascun tipo di infrastruttura;
2. gli indicatori delle categorie intermedie derivanti dalla aggregazione degli indicatori elementari;
3. gli indicatori delle categorie principali anch'essi ottenuti da un'aggregazione degli indicatori intermedi e dai quali derivano le due tipologie di infrastrutture economiche e sociali.

Il processo attraverso il quale si giunge all'indicatore generale di dotazione infrastrutturale, è il seguente:

- a) innanzitutto, i dati elementari sono standardizzati ovvero sono rapportati alla superficie territoriale espressa in km² nel caso di infrastrutture a rete (strade, ferrovie, aeroporti, ecc.), alla popolazione residente nel caso di infrastrutture puntuali (scuole, teatri, ospedali, ecc.).

La popolazione utilizzata è quella del 1987 tranne che per i dati del Censimento generale per i quali si adotta la popolazione del 1981. Naturalmente ciascun dato provinciale è rapportato alla popolazione o alla superficie della provincia relativa, così come il dato regionale è diviso per le rispettive, popolazione e superficie.

- b) In secondo luogo, poichè i dati sono espressi in unità di misura diverse tra loro, devono essere normalizzati affinché sia possibile sommarli e confrontarli. Questo procedimento di normalizzazione consiste nel dividere ciascun dato a disposizione, già standardizzato, per il massimo valore territoriale, moltiplicando il risultato per 100.

Più precisamente, nell'analisi attuale, il singolo dato provinciale viene diviso inizialmente per il dato regionale (il quale assume valore 100) e poi moltiplicato per 100, ed in secondo luogo per il dato nazionale e poi moltiplicato per 100 (in questo secondo caso è il dato ITALIA ad essere pari a 100) (3).

- c) In seguito, gli indicatori così ottenuti sono aggregati in indicatori relativi alle categorie infrastrutturali intermedie (ad esempio: autostrade, strade statali, strade provinciali, strade comunali aggregate danno l'indicatore STRADE), attraverso una media aritmetica oppure, ove sia possibile, una media ponderata.

La media ponderata è stata effettuata per le seguenti categorie:

Strade = ad esse viene applicato un peso proporzionale alla larghezza media della carreggiata cioè,

Autostrade = 1.0

St. statali = 0.5

St. provinciali = 0.375

St. comunali = 0.25

Ferrovie = ad esse si attribuisce un peso proporzionale alle caratteristiche della tratta ferroviaria cioè,

Ferr. elettrificate a binario doppio = 1.0

Ferr. elettrificate a binario semplice = 0.5

Ferr. non elettrificate a binario doppio = 0.5

Ferr. non elettrificate a binario semplice = 0.25

Impianti sportivi = essi sono stati raggruppati in sei categorie attribuendo a ciascuna un peso in relazione al costo di riferimento dell'impianto, stimato dal CONI (CONI, 1988).

Categoria A = 2.0 (piscine, campi da golf, sport ghiaccio, velodromi, motodromi)

Categoria B = 1.5 (palestre, sport invernali, ippodromi)

Categoria C = 1.0 (piste atletica, canottaggio, tiro a segno)

Categoria D = 0.7 (campi da calcio, hockey su prato, altri)

Categoria E = 0.6 (hockey e pattini a rotelle, baseball, softball, rugby)

Categoria F = 0.3 (bocce, tennis, tiro a volo e con l'arco, pesca sportiva).

- d) Gli indicatori delle categorie intermedie vengono a questo punto aggregati attraverso una media aritmetica per ottenere gli indicatori delle categorie principali (ad esempio: strade, ferrovie, aeroporti, altri = TRASPORTI).

Questi ultimi nove indicatori, con un'ulteriore aggregazione, vanno a formare gli indicatori di infrastrutture economiche e sociali, da cui, attraverso una media geometrica, si ottiene finalmente l'indicatore generale di dotazione infrastrutturale.

2.2.4. I risultati dell'analisi

Alcune osservazioni di tipo generale sul grado di infrastrutturazione del Piemonte, si possono svolgere con l'aiuto delle tabelle riassuntive riportate di seguito.

In particolare, nelle tabelle 2.28. e 2.29. sono evidenziati i valori dell'indice generale di infrastrutturazione rispettivamente, delle sei province nei confronti del Piemonte (il cui indice è posto pari a 100) e delle sei province più il Piemonte in relazione al grado di infrastrutturazione dell'Italia (eguagliato a 100).

Tabella 2.28. Gli indicatori sintetici di dotazione infrastrutturale e l'indicatore generale. Piemonte

| | Infr. economiche | Infr. sociali | Indic. gen. |
|-------------|------------------|---------------|-------------|
| Torino | 133,2 | 99,1 | 114,9 |
| Vercelli | 84,5 | 111,6 | 97,1 |
| Novara | 65,1 | 112,1 | 85,4 |
| Cuneo | 55,1 | 100,6 | 74,5 |
| Asti | 77,0 | 81,5 | 79,2 |
| Alessandria | 118,2 | 96,8 | 107,0 |
| Piemonte | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Tabella 2.29. Gli indicatori sintetici di dotazione infrastrutturale e l'indicatore generale. Italia

| | Infr. economiche | Infr. sociali | Indic. gen. |
|-------------|------------------|---------------|-------------|
| Torino | 171,9 | 98,5 | 130,1 |
| Vercelli | 114,4 | 120,0 | 117,2 |
| Novara | 82,3 | 106,0 | 93,4 |
| Cuneo | 69,7 | 109,7 | 87,4 |
| Asti | 99,0 | 90,2 | 94,5 |
| Alessandria | 191,7 | 103,2 | 140,7 |
| Piemonte | 133,4 | 103,2 | 117,3 |
| Italia | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Nelle tabelle 2.30.-2.33., lo stesso tipo di suddivisione (Piemonte-Italia) viene adottato per segnalare gli indicatori delle infrastrutture economiche e di quelle sociali a livello aggregato e per categorie principali.

Mentre l'indicatore regionale risulta superiore alla media italiana, a livello provinciale risulta evidente la netta separazione della Regione in due aree: da un lato le province di Torino, Alessandria, Vercelli le quali hanno un valore medio notevolmente elevato (117,3), dall'altro le province di Asti, Novara, Cuneo che presentano valori inferiori alla media nazionale (valore medio di 91,7). In particolare, sembra soffrire di questa scarsità di dotazione infrastrutturale la provincia di Cuneo, specialmente per quella di tipo economico. Inoltre, questa posizione viene mantenuta dalla provincia di Cuneo anche nella ripartizione rispetto al solo Piemonte, mentre la provincia di Vercelli presenta un valore al di sotto della media regionale.

Analizzando in modo distinto le due categorie fondamentali, il Piemonte presenta un valore superiore alla media nazionale sia in tema di infrastrutture economiche che sociali, ma maggiormente per le prime. Rispetto alla classificazione di Hansen, il Piemonte complessivamente si collocherebbe tra le "regioni intermedie", anche se va rilevato che questo valore medio maschera profonde differenze all'interno delle aree subregionali tra le quali si possono trovare tutte e tre le tipologie di tale autore: le regioni congestionate (area metropolitana di Torino), quelle intermedie (Piemonte Sud), e quelle in ritardo (area montana). Disponendo però di dati solo a livello provinciale non è però

Tabella 2.30. Le principali categorie di infrastrutture economiche. Piemonte

| | Trasporti | Comunicazioni | Energetiche | Idriche | Infr. economiche |
|-------------|-----------|---------------|-------------|---------|------------------|
| Torino | 153,1 | 124,7 | 140,2 | 114,7 | 133,2 |
| Vercelli | 57,8 | 78,8 | 91,1 | 110,3 | 84,5 |
| Novara | 56,3 | 63,2 | 67,5 | 73,2 | 65,1 |
| Cuneo | 48,7 | 63,5 | 38,0 | 70,2 | 55,1 |
| Asti | 75,7 | 66,3 | 82,2 | 83,7 | 77,0 |
| Alessandria | 121,4 | 71,8 | 190,0 | 89,6 | 118,2 |
| Piemonte | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Tabella 2.31. Le principali categorie di infrastrutture economiche. Italia

| | Trasporti | Comunicazioni | Energetiche | Idriche | Infr. economiche |
|-------------|-----------|---------------|-------------|---------|------------------|
| Torino | 136,5 | 146,6 | 233,5 | 171,1 | 171,9 |
| Vercelli | 67,6 | 94,4 | 131,2 | 164,5 | 114,4 |
| Novara | 70,0 | 76,0 | 74,0 | 109,2 | 82,3 |
| Cuneo | 57,5 | 76,2 | 40,5 | 104,7 | 69,7 |
| Asti | 101,6 | 80,2 | 89,2 | 124,8 | 99,0 |
| Alessandria | 149,6 | 86,4 | 397,2 | 133,6 | 191,7 |
| Piemonte | 105,4 | 118,3 | 160,7 | 149,2 | 133,4 |
| Italia | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

possibile verificare compiutamente questa ipotesi. Va però notato comunque come, all'interno di ciascuna provincia, dove sono presenti valori superiori alla media di infrastrutture economiche risultano valori inferiori alla media di infrastrutture sociali e viceversa, evidenziando come i "patterns" di infrastrutturazione siano probabilmente legati alle fasi di sviluppo.

Per quanto riguarda la distribuzione a livello provinciale, ponendo però l'indicatore del Piemonte pari a 100, il discorso è analogo a quello appena svolto con alcune particolarità. La provincia di Torino risulta essere la più dotata di infrastrutture economiche, ma non di quelle sociali. Le carenze sono particolarmente evidenti nelle infrastrutture legate allo sport e al turismo e in quelle sanitarie (tab. 2.31.). Al contrario, la provincia di Cuneo presenta un buon livello di infrastrutture sociali, specie per quanto riguarda le sociali in senso stretto (asili nido e istituti di ricovero) e quelle sportivo-turistiche ma continua ad avere un livello relativamente basso di infrastrutture economiche. La Provincia di Asti, invece, risulta relativamente sottodimensionata sia in termini di infrastrutture economiche che di infrastrutture sociali, l'unico valore superiore alla media risultando quello corrispondente agli asili e istituti per anziani.

Il valore più elevato, in assoluto, all'interno delle infrastrutture economiche, escludendo per prudenza i dati sull'energia, è presente nella provincia di Torino nella voce "trasporti" mentre

all'interno di quelle sociali, la provincia di Vercelli risulta la più dotata di asili nido e istituti di ricovero per anziani, ossia delle infrastrutture di tipo assistenziale.

2.3. Conclusioni

Dall'esame dei dati complessivamente presentati appare evidente come gli anni '80 abbiano rappresentato un periodo di forte espansione della spesa locale di investimento.

Ciò ha prodotto sensibili modificazioni nelle caratteristiche quali-quantitative del capitale fisso regionale, anche se in misura maggiore nelle infrastrutture di interesse infraregionale rispetto a quelle di competenza delle amministrazioni centrali dello Stato, che hanno risentito di grossi intoppi tecnico-procedurali. E' probabile però che gli anni '90 vedano un ribaltamento della situazione, con una crescita dell'intervento centrale basato su legislazioni di settore "straordinarie" che ridimensioneranno lo sforzo di investimento locale.

Ciò per due ordini di motivi. Il primo è relativo alle scelte generali di politica economica in direzione dei c.d. "grandi progetti" che devono costituire l'ossatura delle trasformazioni infrastrutturali delle grandi aree urbane italiane (in parallelo alle modifiche istituzionali previste per le aree metropolitane).

Il secondo è legato alle condizioni finanziarie degli enti locali. Il ciclo degli investimenti degli anni '80 ha portato ad un graduale irrigidimento dei bilanci correnti degli enti locali (con l'aumento delle spese di gestione e per interessi). In parallelo le modalità di crescita e di ripartizione del fondo ordinario e di quello perequativo hanno avuto come conseguenza una diminuzione in termini reali delle risorse correnti di numerosi enti locali negli ultimi anni.

Resta comunque un grande vuoto conoscitivo sui livelli di infrastrutturazione fisica raggiunti nelle varie aree sub-regionali. Il tentativo di stima da noi svolto a livello provinciale evidenzia quali limiti si incontrino in tale direzione, nonostante l'importanza che potrebbero avere tali informazioni per le politiche regionali.

APPENDICE DEL CAPITOLO 2

LE FONTI STATISTICHE UTILIZZATE

1. Aspetti generali

In questo lavoro, si sono utilizzati quattro tipi principali di fonti, ognuna delle quali presenta caratteristiche sensibilmente diverse. La lettura congiunta di tali fonti consente però di costruire un quadro abbastanza completo del fenomeno oggetto di studio. La prima è costituita dalla rilevazione Istat sull'attività edilizia e sulle opere pubbliche; la seconda trae origine dai bilanci degli enti del settore pubblico allargato, in particolare dal dato sulle spese per investimenti di tipo immobiliare; la terza deriva dalle statistiche creditizie pubblicate dalla Cassa depositi e prestiti e dalla Banca d'Italia, ed è prevalentemente riferita agli enti locali territoriali; la quarta, infine, tratta dalle rilevazioni svolte dalla regione Piemonte sui programmi operativi degli enti locali, nei quali sono contenute tutte le previsioni, annuali e pluriennali, di investimento infrastrutturale degli enti locali territoriali.

Per ognuna di queste fonti viene riportata di seguito una breve descrizione delle principali caratteristiche.

2. La rilevazione dell'Istat sulle opere pubbliche

L'Istat presenta annualmente i risultati delle rilevazioni sulle opere pubbliche (oltre che sulla produzione e sull'attività edilizia), iniziate, ultimate ed eseguite nell'anno.

Il valore dei lavori eseguiti nell'anno corrisponde all'entità degli stessi effettivamente realizzata nello stesso periodo, esclusa quindi la quota eseguita negli anni precedenti.

Il valore delle opere ultimate dato dal valore iniziale del lavoro più tutte le variazioni avutesi durante l'esecuzione; il valore dei lavori iniziati, infine, è desumibile dal contratto di appalto relativo a ciascuna opera. Il valore dei lavori eseguiti permette quindi di conoscere l'effettiva consistenza dei lavori in infrastrutture realizzati nei diversi anni e risulta il più adeguato per un'analisi economica. Le opere sono distinte per categorie e per Ente finanziatore.

La classificazione per categorie non è particolarmente disaggregata ed inoltre subisce alcune modificazioni nel corso degli anni che rendono la serie di lungo periodo non omogenea. In particolare, per il periodo 1954-87, le categorie di opere riportate nella pubblicazione variano da 9 ad 11, benchè nel modello di rilevazione delle opere pubbliche (I/302) distribuito dall'Istat, le categorie siano 13 sino al 1979 e 14 dal 1980. Inoltre, sempre nel modello riepilogativo, sono indicate oltre 50 sub-categorie, non presenti nelle tabelle dell'Annuario.

Attualmente le categorie considerate sono 11, e precisamente: opere stradali; ferroviarie; marittime, lacuali e fluviali; impianti di telecomunicazione; opere di edilizia sociale e scolastica; opere di edilizia pubblica; opere idrauliche ed impianti elettrici; bonifiche; opere igienico-sanitarie; opere di edilizia abitativa ed infine altre opere non inseribili nelle categorie precedenti.

La classificazione per Ente finanziatore è meno omogenea di quella per categorie e pertanto di più difficile utilizzo. (Per Ente finanziatore si intende quello sul cui Bilancio risultano imputati i fondi necessari alla realizzazione delle opere). L'Annuario distingue fra opere pubbliche realizzate con finanziamento:

- totale o parziale dello Stato attraverso Ministeri, Cassa per il Mezzogiorno, Altri Enti;
- degli Enti locali e di altri Enti pubblici attraverso Regioni, Province, Comuni, Altri Enti pubblici.

Per alcuni anni è riportata la distinzione per Ministeri e quella per Regioni, Province e Comuni mentre per altri anni è presente solo la somma delle varie voci. Inoltre, dal 1980, la ripartizione per Ente finanziatore varia presentandosi nel modo seguente:

- Amministrazione pubblica, comprendente Ministeri e Cassa per il Mezzogiorno, Enti locali ed altri Enti pubblici (ANAS, Foreste);
- Aziende pubbliche, comprendenti Aziende autonome (Ferrovie, Poste, Telefoni, Monopolio) ed altre Aziende (Az. municipalizzate, ENEL).

Infine, dal 1 gennaio 1985, in seguito ad innovazioni apportate e riguardanti, tra l'altro, la procedura di raccolta e trasmissione dei dati all'Istat, le opere sono distinte non più per Ente finanziatore, bensì per Ente realizzatore. Tra l'altro, è utile sottolineare il fatto

che, l'importo dei lavori eseguiti, si riferisce esclusivamente al prezzo convenuto contrattualmente, pertanto i dati non comprendono qualsiasi spesa diversa, tra cui l'IVA, eventualmente sostenuta da ciascun Ente.

In conclusione, la serie storica ricostruita per il presente lavoro riguarda le opere eseguite in Piemonte, distinte in 11 categorie, e relative al periodo 1954-85. Attraverso tale serie è possibile analizzare l'andamento degli investimenti in infrastrutture nella regione. La disponibilità, per lo stesso periodo, di dati nazionali, consente di effettuare un confronto tra il Piemonte ed il resto dell'Italia. Inoltre, per un periodo più ristretto, ovvero dalla metà degli anni '70 alla metà degli anni '80 (precisamente sino al 1984, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati), sono stati osservati i valori delle opere, sempre distinti per categorie, relativi alle sei province piemontesi.

Per quanto riguarda le modificazioni avvenute in sede di presentazione dei dati e che obbligano ad una maggiore aggregazione nella ricostruzione della serie, le principali sono le seguenti:

- dal 1954 al 1979 compresi, esiste un'unica voce "Edilità pubblica", in cui sono presenti sia edifici scolastici che fabbricati per uffici pubblici, penitenziari, ecc. Dal 1980, invece, sono presenti due voci distinte: "Edilità sociale e scolastica", "Edilità pubblica";
- non esistono dati disaggregati per categoria di opere relativi al 1979; gli unici dati disponibili riguardano il totale dei lavori eseguiti nell'anno distinti per singola provincia;
- dal 1980, entro la categoria "Opere igienico-sanitarie" sono inclusi gli impianti di depurazione acque e gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti solidi, oltre alle voci usuali: ospedali, fognature, acquedotti;
- in alcuni anni, voci tenute in precedenza distinte sono state raggruppate sotto un'unica denominazione; ciò accade ad esempio per le Opere marittime e gli Impianti di telecomunicazione racchiusi, nel 1984, nella voce "Altre".

3. I Bilanci delle Amministrazioni locali

Una seconda fonte di informazioni sull'evoluzione degli investimenti pubblici in Piemonte, benchè meno estesa della precedente, è data dalle statistiche dei Bilanci delle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali, redatte dall'Istat.

La ricostruzione ottenibile, riguarda la serie degli investimenti distinti per sezioni di bilancio e al netto degli oneri non ripartibili che va dal 1977 al 1983. Le voci di riferimento sono le spese in conto capitale delle Amministrazioni provinciali suddivise in impegni e pagamenti e riguardanti le seguenti sezioni:

- amministrazione generale;
- istruzione e cultura;
- azioni ed interventi nel campo sociale e delle abitazioni;
- trasporti e comunicazioni;
- azioni ed interventi nel campo economico.

Per il 1983 è, inoltre, disponibile una serie di valori maggiormente disaggregata, ovvero una ripartizione delle spese in conto capitale per rubriche, oltre che per sezioni funzionali.

Per quanto concerne le Amministrazioni comunali, la suddivisione principale si ha tra Comuni con più' di 10.000 abitanti e Comuni con meno di 10.000 abitanti. I dati dei primi sono relativi al periodo 1980-83, mentre per i secondi sono disponibili dati per il periodo 1980-82. E' inoltre riportata la ripartizione per rubriche di spesa per l'anno 1983 riguardante però esclusivamente i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti. Le voci per le Amministrazioni provinciali, relative alle sezioni, sono le seguenti:

- amministrazione generale;
- giustizia;
- sicurezza pubblica e difesa;
- istruzione e cultura;
- azioni ed interventi nel campo delle abitazioni;
- azioni ed interventi nel campo sociale;
- trasporti e comunicazioni;
- azioni ed interventi nel campo economico.

Il problema principale posto dalla presente fonte è relativo alla non completa omogeneità delle classificazioni, ovvero all'esistenza di

voci di natura diversa all'interno della stessa categoria. Ad esempio, la voce "Azioni ed interventi nel campo sociale", relativa al Bilancio dei Comuni, comprende sia la gestione delle farmacie ed i servizi di assistenza sanitaria e farmaceutica, sia il servizio idrico e fontane ed il servizio fogne, collettori e depuratori, il servizio necroscopico e cimiteriale con l'assistenza all'infanzia e gli asili nido.

Un secondo problema, comune ad altre fonti, riguarda il ritardo col quale vengono pubblicati i dati (siamo fermi ai consuntivi 1983). Infine, è necessario ricordare che l'importo dei pagamenti per investimenti non corrisponde necessariamente all'effettiva realizzazione delle opere. Generalmente, tra le due fasi pagamento e realizzazione, esiste un divario di un anno circa, nel senso che il pagamento avviene con tale ritardo. Ciò rende questi dati disomogenei rispetto a quelli dell'Istat sui lavori eseguiti.

4. I certificati relativi al Bilancio di previsione

Un' ulteriore interessante fonte di informazioni è rappresentata dai certificati di bilancio redatti annualmente dai Comuni ed inviati alle Amministrazioni regionali ed al Ministero degli Interni.

In essi, si trovano i risultati complessivi della gestione dell'anno precedente, desunti dal verbale di chiusura, e le previsioni di competenza dell'esercizio in corso. In particolare, in tali documenti, sono presenti sia dati di previsione relativi alle entrate ed alle spese, disaggregate per categorie economiche e sezioni funzionali, sia dati consuntivi, anch'essi riguardanti voci di entrata e di spesa, descritti però, fino al 1985, solo in termini complessivi. Dal 1986, si è operato un ampliamento dei documenti con l'inserimento di un allegato contenente l'analisi dettagliata delle voci di consuntivo, distinte in categorie e sezioni.

Inoltre vengono rilevate le spese e le entrate derivanti dalla gestione, da parte dell'ente, di servizi a carattere produttivo e a domanda individuale le quali forniscono un quadro del tipo di servizi presenti e della loro entità.

Tali documenti costituiscono la base dell'Osservatorio sulla finanza locale dell'Ires e possono consentire un'analisi più approfondita ed aggiornata rispetto alle pubblicazioni Istat.

I dati sono disponibili dal 1980 ad oggi, ma purtroppo il numero di certificati presenti varia di anno in anno. Pertanto, nel presente lavoro, vengono presi in esame i certificati di un campione di Comuni reso omogeneo che rappresenta la quasi totalità dei Comuni piemontesi (1.100 Comuni su 1.209), ed i certificati dei 40 Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti per il periodo 1986-88.

In particolare si utilizzano le voci di spesa in conto capitale limitatamente alla categoria dei beni immobili, ed alle spese di investimento previste dai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti; ciò, consente di ottenere un quadro abbastanza esauriente degli investimenti infrastrutturali degli enti locali.

5. I certificati del Conto Consuntivo

Un ultimo documento contabile che si può esaminare, redatto dai Comuni per il Ministero degli Interni, la Corte dei Conti e l'Istat, è il certificato del rendiconto finanziario in cui si trovano espressi i risultati consuntivi annuali di tutta l'attività finanziaria dell'ente sia in entrata che in uscita.

Esso è caratterizzato dalla presenza di diversi prospetti, dei quali i principali riguardano:

- le entrate suddivise per titoli e categorie economiche e ripartite in accertamenti e riscossioni;
- le spese suddivise in correnti e in conto capitale, analizzate per sezioni funzionali e distinte in impegni e pagamenti;
- l'analisi delle spese per rubriche anch'esse suddivise in parte corrente e in conto capitale;
- l'accensione ed il rimborso dei prestiti ripartiti in base all'ente erogatore;
- la gestione dei residui attivi e passivi;
- la fornitura di servizi generali e istituzionali (anagrafe, polizia locale, scuole, abitazioni, fognature, rifiuti, manutenzione strade, ...), di servizi a domanda individuale (alberghi, asili nido, impianti sportivi, mense, mercati, parcheggi, ...) e di servizi a carattere produttivo (acquedotti, gas metano, farmacie, elettricità, ...).

Attualmente sono disponibili i certificati degli 11 Comuni piemontesi di maggiori dimensioni (con popolazione superiore ai 40.000

abitanti) e precisamente: Collegno, Moncalieri, Nichelino, Rivoli, Torino, Biella, Vercelli, Novara, Cuneo, Asti, Alessandria, e relativamente agli anni 1983-86.

6. Il credito agli Enti locali

E' possibile disporre di un ventaglio di informazioni relative ai mutui concessi a tali Enti sia dall'Istituto "principe" in materia, cioè la Cassa Depositi e Prestiti, sia da altre istituzioni finanziarie quali Istituti di credito speciale, Casse di risparmio, Consorzio per il credito alle opere pubbliche, ecc..

Le informazioni sono ricavabili da tre pubblicazioni principali:

- il Bollettino di informazioni redatto dalla Ragioneria generale dello Stato, sui mutui concessi agli Enti locali;
- il Rendiconto della Cassa Depositi e Prestiti;
- il Bollettino statistico della Banca d'Italia, riferito agli ICS (sezione per il finanziamento alle opere pubbliche).

In linea di massima, la pubblicazione della Ragioneria generale dovrebbe inglobare le notizie ricavabili dalle altre due fonti, ma in pratica spesso i dati non sono perfettamente e totalmente coincidenti. In ogni modo, è possibile ottenere un quadro sufficientemente chiaro dell'andamento del credito agli Enti locali nel corso dell'ultimo decennio, attraverso i dati della Cassa Depositi e Prestiti e della Banca d'Italia.

La Cassa Depositi e Prestiti, è oggi il finanziatore principale degli enti locali; tali Enti debbono obbligatoriamente rivolgersi alla Cassa in prima istanza, per ogni richiesta di finanziamento. Nel caso in cui essa dia risposta negativa o non dia risposta, entro 45 giorni dalla data della richiesta stessa, gli enti possono rivolgersi ad altri istituti di credito.

I mutui concessi per opere pubbliche riguardano essenzialmente le seguenti categorie:

- edilizia scolastica;
- opere igieniche;
- opere diverse;

all'interno delle opere igieniche si trovano voci tipo: acquedotti, fognature, assistenza all'infanzia. Nelle opere diverse è inserito un

notevole gruppo di opere e maggiormente disomogeneo: strade (le quali hanno un grande peso nella categoria), impianti elettrici, trasporti pubblici, impianti sportivi, opere di edilizia giudiziaria e, negli ultimi anni, anche interventi a favore di popolazioni terremotate e mutui per le linee metropolitane di alcune città italiane. In linea generale, comunque, la Cassa può finanziare non solo opere di importanza primaria ma tutte quelle a cui sono collegati i fini istituzionali degli Enti locali. La serie di dati di cui si dispone copre un periodo sufficientemente lungo, dal 1977 al 1986 presentando il valore globale dei mutui concessi. Dati maggiormente disaggregati per grandi categorie (le tre sopra menzionate), si hanno a partire dal 1980.

L'analisi sull'indebitamento ottenuto dagli Enti locali tramite le sezioni preposte al finanziamento di opere pubbliche degli istituti di credito speciale, può essere svolta con l'ausilio del Bollettino statistico redatto dalla Banca d'Italia. In esso si trovano infatti, gli impieghi in essere e le erogazioni di credito concesse dagli ICS agli Enti locali a livello provinciale.

Nel lavoro si ricorre ad una serie decennale di dati (1977-87) disponendo sia del totale delle operazioni effettuate durante l'anno che della situazione a fine trimestre. Questo tipo di serie è confrontabile con quella della Cassa Depositi e Prestiti per avere un'idea dell'importanza delle due fonti di indebitamento anche se restano escluse le voci relative ai finanziamenti ottenuti dal Consorzio per le opere pubbliche, dall'Istituto di credito sportivo, e dagli Istituti di previdenza del Tesoro, le quali trovano invece posto nelle pubblicazioni della Ragioneria generale, limitate per cui al periodo 1983-87.

7. I Programmi Operativi dei Comuni

I P.O. vengono redatti annualmente dai Comuni piemontesi e contengono le richieste ufficiali di contributo per investimenti infrastrutturali, presentate alla Regione Piemonte.

La redazione avviene dal 1983, sulla base delle leggi regionali n. 56/77 e n. 18/84.

Le opere e gli interventi pubblici sono distinti in 4 categorie principali:

1. Infrastrutture primarie, in cui si trovano opere idrauliche,

impianti di depurazione acque, di smaltimento rifiuti, opere relative al sistema viario compresa l'illuminazione pubblica ad esso collegata, giardini ed aree attrezzate al verde pubblico. Si tratta in buona parte di infrastrutture di tipo economico, secondo la classificazione di Hansen.

2. Infrastrutture secondarie, in cui si trovano essenzialmente opere relative a: asili nido e scuole di ogni ordine e grado, sedi municipali e biblioteche, impianti sportivi ed opere riguardanti il patrimonio artistico e culturale. Si tratta, quindi, di opere inseribili tra le infrastrutture di tipo sociale.
3. Infrastrutture indotte, in cui trovano collocazione opere maggiormente variegata riguardanti i settori più diversi: mercati, attrezzature tecniche (spazzaneve), impianti di trasporto collettivo (rete filotramviaria comunale), discariche, opere di bonifica e relative al recupero di aree degradate.
4. Infrastrutture di interesse generale, in cui sono inserite opere cimiteriali, strutture socio-sanitarie, uffici giudiziari e carceri, attrezzature turistico-ricettive, mattatoi, parchi extra urbani; anche in questo caso le opere sono di tipo sociale.

I Comuni devono indicare, oltre alle caratteristiche dell'intervento, le previsioni annuali e pluriennali di riparto delle fonti di finanziamento comprendenti: una stima dei costi; le somme acquisite tramite mezzi propri, finanziamenti della Regione e di altri Enti; le somme da acquisire anch'esse distinte in mezzi propri, mutui a totale carico dei Comuni, finanziamenti regionali e di altri Enti.

Tali previsioni vengono effettuate sulla base del Bilancio di previsione dell'anno corrente.

Nella normativa regionale, i P.O. dovrebbero avere un ruolo centrale in quanto, attraverso le previsioni di investimento dei Comuni la Regione dovrebbe poter: verificare la fattibilità delle opere e controllare l'efficacia del proprio intervento. Tuttavia, sinora, i P.O. hanno avuto un valore dal punto di vista amministrativo, cioè come punto di riferimento per l'erogazione dei contributi regionali, mentre non sono stati utilizzati all'interno della gestione finanziaria, malgrado negli ultimi tre anni la quasi totalità dei Comuni abbia inviato i documenti (il 92% in media).

Questa breve descrizione consente quindi di sottolineare, l'utilità potenziale dei dati contenuti nei P.O., per un'analisi degli investimenti in opere pubbliche di tipo qualitativo. Da tali documenti è possibile trarre un quadro dei progetti di investimento più significativi cioè ritenuti prioritari dagli stessi operatori locali; inoltre è possibile estrapolare informazioni sulle modalità di finanziamento degli investimenti, in particolare sul ricorso al credito da parte dei Comuni e sulla disponibilità di mezzi propri.

Attualmente sono disponibili i P.O. degli anni 1985, 1986, 1987, 1988 ripartiti per province e per classi di popolazione. E' naturalmente possibile avere anche un dato riassuntivo regionale confrontabile con le restanti fonti statistiche a disposizione.

Alla fine del 1989 la modulistica regionale è stata modificata, apportando notevoli semplificazioni.

8. FONTI STATISTICHE UTILIZZATE PER LA STIMA DELLA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE

| CATEGORIE DI INFRASTRUTTURE | FONTI | ANNO |
|---|---|-------------|
| <u>Strade</u> | <u>ISTAT</u> - "Statistiche degli incidenti stradali" | <u>1987</u> |
| - Autostrade (km.) | | |
| - Strade statali " | | |
| - Strade provinciali " | | |
| - Strade comunali extra-urb. " | | |
| <u>Ferrovie</u> | <u>Unione Camere Comm., Ind.,</u> - "Le infrastrutture di trasporto in Piemonte" | <u>1987</u> |
| - Elettrificate - doppio bin. (km.) | <u>FFSS</u> - "Annuario statistico" | <u>1986</u> |
| - Elettrificate - bin. semplice " | | |
| - Non elettrif. - bin. doppio " | | |
| - Non elettrif. - bin. semplice " | | |
| <u>Aeroporti</u> | <u>Min. Trasporti</u> - "Conto nazionale dei Trasporti" | <u>1986</u> |
| - Aerop. princip. - area piste (mq.) | | |
| - Aerop. princip. - area parcheggio. " | | |
| - Aerop. minori - area piste " | | |
| <u>Altre infrastrutture di trasporto</u> | <u>ISTAT</u> - "Censimento generale dell'ind., del commercio, dei servizi e dell'artigianato" | <u>1981</u> |
| - Addetti metropolitane, tranvie, servizi regolari autobus (num.) | | |
| <u>Telefoni</u> | <u>Censis</u> - "A metà del decennio riflessioni e dati sull'Italia (1980-85)" | <u>1984</u> |
| - Telefoni collegati (num.) | | |
| - Num. installati " | | |
| <u>Radio - Tv</u> | <u>ISTAT</u> - "Censimento generale dell'ind., del commercio, dei servizi e dell'artigianato" | <u>1981</u> |
| - Addetti a radio e telev. pubbliche e private (num.) | | |
| <u>Elettricit </u> | <u>ENEL</u> - "Produzione e consumo di energia elettrica in Italia" | <u>1987</u> |
| - Linee elettriche a 220 kv. | Compartimento di Torino | |
| - Linee elettriche a 380 kv. | | |
| <u>Oleodotti</u> | <u>ENI</u> - "Il gruppo ENI nelle regioni italiane" | <u>1988</u> |
| - Lunghezza oleodotti (km.) | | |

(segue) Fonti statistiche

| CATEGORIE DI INFRASTRUTTURE | FONTI | ANNO |
|---|--|----------------------------------|
| <u>Gasdotti</u> - Lunghezza metanodotti (km.) | <u>SNAM</u> - "Compendio provinciale della distribuzione di gas mediante reti urbane" | <u>1987</u> |
| <u>Acqua</u> - Pop. residente in centri e nuclei con acquedot. con H ₂ O suff. | <u>ISTAT</u> - "Rilevazione statistica degli acquedotti e dell'approvvig. idrico in Italia" | <u>1975</u> |
| <u>Scuole materne</u> - Numero aule - Numero altri ambienti | <u>ISTAT</u> - "Statistiche dell'istruzione" (edizione 1989) <u>Regione Piemonte</u> - "Rilevazione scolastica annuale" | <u>1985-86</u> <u>1987-88</u> |
| <u>Scuole elementari</u> - Numero aule | <u>ISTAT</u> - "Statistiche dell'istruzione" (edizione 1989) <u>Regione Piemonte</u> - "Rilevazione scolastica annuale" | <u>1985-86</u> <u>1987-88</u> |
| <u>Scuole medie inferiori</u> - Numero aule ordinarie - Numero aule speciali | <u>ISTAT</u> - "Statistiche dell'istruzione" (edizione 1989) <u>Regione Piemonte</u> - "Rilevazione scolastica annuale" | <u>1985-86</u> <u>1987-88</u> |
| <u>Scuole medie superiori</u> - Numero aule ordinarie - Numero aule speciali | <u>ISTAT</u> - "Statistiche dell'istruzione" (edizione 1989) <u>Regione Piemonte</u> - "Rilevazione scolastica annuale" | <u>1985-86</u> <u>1987-88</u> |
| <u>Università</u> - Personale insegnante (num.) | <u>ISTAT</u> - "Statistiche dell'istruzione" (edizione 1989) | <u>1985-86</u> |
| <u>Ospedali</u> - Posti letto (num.) | <u>Min. Sanit </u> - "Attivit  gestionali ed economiche delle USL" | <u>1987</u> |
| <u>Altre istituzioni sanitarie</u> - Add. istituz. sanitari senza ricovero (num.) | <u>ISTAT</u> - "Censim. generale dell'ind., del commercio, dei servizi e dell'artigianato" | <u>1981</u> |

(segue) Fonti statistiche

| CATEGORIE DI INFRASTRUTTURE | FONTI | ANNO |
|--|---|-------------|
| Turismo | <u>ISTAT</u> - "Statistiche del commercio interno" | <u>1986</u> |
| - Posti letto campeggi vill. tur. | | |
| - Superf. camp. e vill. tur. (m ²) | | |
| - Posti letto altri esercizi | | |
| Sport | <u>CONI</u> - "Spaziosport - Gli impianti sportivi verso gli anni '90" | <u>1987</u> |
| Asili nido | <u>ISTAT</u> - "Statistiche dell'assistenza e previdenza sociale" | <u>1986</u> |
| - Posti letto | | |
| Istituti di ricovero (per anziani) | <u>ISTAT</u> - "Annuario statistico dell'ass. e previdenza sociale" | <u>1986</u> |
| - Posti letto | (<u>Reg. Piemonte</u> - "Progetto anziani") | <u>1980</u> |
| Cinema | <u>STAE</u> - "Lo spettacolo in Italia 1987" | <u>1987</u> |
| - Sale cinematografiche (num.) | | |
| Teatro | <u>STAE</u> - "Lo spettacolo in Italia 1987" | <u>1987</u> |
| - Numero rappresentazioni | <u>STAE</u> - "Lo spettacolo in Italia 1987" | <u>1987</u> |
| - Numero biglietti venduti | <u>ISTAT</u> - "Censimento generale dell'ind., del commercio, dei servizi e dell'artigianato" | <u>1981</u> |
| - Addetti agli spettacoli | | |
| Altre culturali | <u>ISTAT</u> - "Statistiche culturali" | <u>1986</u> |
| - Num. visitatori ist.stat. d'arte | <u>ISTAT</u> - "Censimento generale dell'ind. del commercio, dei servizi e dell'artigianato" | <u>1981</u> |
| - Addetti biblioteche, musei, ... | | |

NOTE

- (1) Va comunque sottolineato come i benefici derivanti da certi tipi di infrastrutture, soprattutto a rete (pensiamo agli oleodotti, ai metanodotti, alle linee elettriche ed alle autostrade), possono essere attribuiti solo in misura limitata alle province nelle quali esse sono localizzate, date le evidenti caratteristiche di interconnessione con il sistema nazionale che esse hanno.
- (2) Per un maggiore dettaglio informativo sulle fonti statistiche cfr. il punto 8 dell'Appendice al capitolo.
- (3) E' da rilevare che le distanze relative (in termini di rapporto tra indicatori) tra le province piemontesi derivanti dalle due serie di indicatori non risultano spesso comparabili a causa dei sistemi di ponderazione usati e di alcune disomogeneità tra dati regionali e nazionali.

3. LINEAMENTI DI UN MODELLO INTERPRETATIVO DEGLI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI DEGLI ENTI LOCALI PIEMONTESI

3.1. Il problema

La ricostruzione sinora effettuata non è andata molto al di là di una descrizione del fenomeno "investimenti pubblici locali" in Piemonte.

Il passaggio successivo dovrebbe essere finalizzato all'interpretazione delle scelte di investimento delle Amministrazioni locali delineando un modello di analisi del comportamento fiscale dei Comuni, che tenga conto della peculiare situazione istituzionale italiana.

Abbiamo parlato di modello di comportamento fiscale in quanto è difficile scindere le scelte di investimento da quelle relative alle altre variabili finanziarie; il processo di bilancio può infatti essere considerato un processo di aggiustamenti successivi fino al raggiungimento di un equilibrio complessivo, nel quale le entrate correnti eguagliano le spese correnti sommate a quelle per rimborso prestiti (i quali ultimi finalizzabili solo ad investimenti).

Da questo punto di vista va sottolineato come, a fini previsivi, senza l'ausilio di questi strumenti non sarebbe corretto utilizzare il valore dei contributi statali pro-capite del fondo investimenti per stimare gli investimenti futuri degli enti locali. Tale valore rappresenterebbe solo la disponibilità massima di credito (subordinatamente, tra l'altro, alle disponibilità effettive della Cassa Depositi e Prestiti) per gli enti locali, per l'utilizzo della quale sono necessarie tutta una serie di compatibilità finanziarie di bilancio, oltre che, ovviamente, di domanda effettiva di investimenti finali.

In questa sede non potremo che offrire alcuni primi spunti in materia rinviando ad un eventuale lavoro successivo la costruzione vera e propria del modello. Lo schema di ragionamento che seguiremo sarà comunque utile per chiarire meglio i meccanismi che stanno alla base delle scelte di investimento locale.

Successivamente si svolgerà un semplice stima econometrica attraverso regressioni lineari sui determinanti degli oneri di ammortamento pro-capite dei Comuni piemontesi; analoghe stime sugli investimenti effettivi non hanno infatti dato risultati soddisfacenti. Va però notato che, in questa maniera, si è di fatto ripiegati su un modello di allocazione dell'offerta di credito agli enti locali più che di scelte di investimento di questi ultimi (anche se in realtà sono presenti componenti decisionali degli enti locali dato che i contributi dovevano essere attivati dai Comuni, pena la loro perdita).

Questa parte del lavoro si conclude con alcuni suggerimenti per un approfondimento successivo, partendo dalle esperienze francesi, in cui probabilmente si dovrà pensare ad approcci di ricerca in cui vengano meglio colte le interazioni tra l'economia pubblica locale ed il sistema politico locale. Non va infatti dimenticato come le decisioni di spesa nei sistemi di democrazia rappresentativa sono il risultato di processi complessi di composizione e di interazione delle preferenze e delle motivazioni espresse dai diversi gruppi e/o categorie sociali interessate (cittadini elettori, politici, funzionari, gruppi di pressione ecc.), sempre assai difficili da cogliere nelle formalizzazioni modellistiche.

3.2. Lineamenti di un modello di comportamento fiscale dei Comuni

Lo studio degli investimenti locali richiede un pur sommario inquadramento teorico del problema alla luce dei contributi più recenti dell'economia pubblica locale. E' noto come negli ultimi trenta anni si sia sviluppata una ricchissima letteratura empirica basata sulle c.d. analisi dei determinanti. Esse cercavano di individuare i fattori alla base delle differenze nei livelli di spesa tra diverse amministrazioni locali, usando, nelle applicazioni più semplici e più comunemente usate, la tecnica della regressione multipla con i vari tipi di spesa per variabile dipendente ed una serie di variabili di tipo demografico, socio-economico e politico come "predictors". La ricca produzione scientifica in materia, anche italiana -alla quale rimandiamo-, consente

di non soffermarsi ulteriormente su questi studi (Petretto, 1981).

E' invece utile partire da alcuni risultati da essi prodotti in merito agli investimenti.

In genere i modelli di spesa individuati risultavano soddisfacenti -in termini di significatività statistica delle variabili utilizzate e di quota di variabilità spiegata- riguardo alle varie tipologie di spese correnti, ed, invece, deludenti per gli investimenti. Tra i motivi adottati per spiegare questi cattivi risultati erano la scarsa qualità delle variabili utilizzate (eccessivamente aggregate, limitate ad intervalli di tempo troppo brevi ecc.), e la difficoltà di cogliere le interrelazioni dei processi decisionali che stanno alla base delle scelte di investimento. Quest'ultimo aspetto potrebbe essere superato solo attraverso la definizione di un modello strutturale ad equazioni simultanee che riesca a cogliere tutte le interdipendenze tra le varie voci di bilancio e tra queste ed un'insieme di fattori politici ed amministrativi. Occorrerebbe, cioè, fare riferimento ad un modello di comportamento fiscale di tipo normativo -il c.d. "community preference model" (Wildasin, 1986)-, che parte dall'assunto che le comunità locali possono essere trattate come un soggetto unico, o come un gruppo di soggetti con gusti identici, che massimizzano una funzione del benessere, o di utilità, avente come argomenti un insieme di beni privati ed uno di beni pubblici, sottoposta a vincolo di bilancio, rappresentato dal reddito della collettività, comprensivo dei trasferimenti dai livelli superiori di governo. Anche se criticabile su un piano analitico, tale modello consente applicazioni empiriche attraverso semplici stime di equazioni del tipo:

$$S_{ij} = f(Y_i, m_i, L_i, X_i) + u \quad /1/$$

in cui S_{ij} rappresenta la spesa o l'entrata di tipo j della comunità i , Y_i è il reddito della comunità i , m_i rappresenta la quota di spesa j finanziata dai trasferimenti dei livelli superiori di governo, L_i sono i trasferimenti generali dei livelli superiori di governo, X_i sono un insieme di variabili esogene di vario tipo, riconducibili a fattori di domanda (popolazione e sua struttura per età, ecc.) o di offerta (costi dei fattori, ecc.) e "u" è un residuo stocastico.

Ovviamente le decisioni e l'attuazione degli investimenti sono poi legati ad una serie di fattori interni agli enti locali determinati dalle funzioni obiettivo dei principali attori delle politiche di bilancio, quali amministratori, funzionari, gruppi di pressione ecc., difficilmente catturabili attraverso variabili oggettive e misurabili, se non in casi limitati (ad esempio verificando gli effetti delle scadenze elettorali sui comportamenti di spesa).

Come si è detto questo approccio conduce ad un sistema di equazioni simultanee, in quanto qualsiasi decisione di entrata e di spesa di un ente locale viene presa contemporaneamente per cui si avrebbero un insieme di equazioni pari al numero di variabili endogene individuate:

$$S_{ij} = f(S_{ij(\neq j)}, X_{1i}, X_{2i}) + u \quad /2/$$

nelle quali può essere utile distinguere oltre al vettore delle altre variabili endogene $S_{ij(\neq j)}$, un vettore di variabili esogene X_{1i} direttamente collegate al bilancio dell'ente locale (in pratica i trasferimenti dai livelli superiori di governo, i tassi d'interesse, ed in genere le condizioni di ammortamento dei mutui, la struttura delle entrate autonome locali) ed un vettore X_{2i} di variabili esogene di tipo diverso (demografico, socio-economico ecc.), correlabili sia alla domanda di infrastrutture che ai costi di produzione delle medesime. Si tratta di un'operazione assai complessa, e che comunque è parsa per molto tempo poco significativa in un modello istituzionale accentrato come quello italiano.

Non è un caso che l'unica applicazione empirica italiana di questo tipo risalga al modello di Giarda (Giarda, 1968), sulla base di una situazione istituzionale assai diversa da quella nata dalla riforma tributaria del 1972-73.

Più ragioni, però, suggeriscono nuovamente una riflessione in questa direzione.

Innanzitutto, il già più volte ricordato peso degli investimenti pubblici degli enti locali sul totale degli investimenti pubblici finali (siamo sul 40%). Non basta infatti dire che gli investimenti "fanno bene" nell'ambito di una manovra aggregata di politica economica, ma occorre anche dotarsi di strumenti di analisi degli effetti di tale manovra a partire dai comportamenti degli enti decentrati di spesa.

In secondo luogo, la crescita dell'autonomia finanziaria dei Comuni. Nel 1988 il peso delle entrate tributarie ed extratributarie dei Comuni sul totale delle entrate correnti ha raggiunto il 28% in Piemonte, ed è prevedibile una sua crescita sensibile nel biennio 1989-90. Da questo punto di vista si è già visto come esista un legame diretto tra politiche di investimento e politiche tributarie e tariffarie, dato che le prime condizionano l'evoluzione dei costi di gestione, e quindi l'equilibrio corrente di bilancio.

Infine non va dimenticato lo specifico interesse regionale ad individuare le variabili condizionanti le politiche di investimento degli enti locali. Nonostante la conclamata esigenza di un coordinamento delle iniziative di spesa degli enti locali da parte della programmazione regionale, ciò è rimasto quasi sempre lettera morta.

3.3. L'equazione degli investimenti

Prima di delineare la forma funzionale da sottoporre a stima è bene precisare lo schema generale delle interdipendenze finanziarie di bilancio al quale si può comunque fare riferimento (fig. 3.1.).

Le decisioni di spesa di investimento (tralasciando per ora le modalità con cui vengono definiti i suoi contenuti specifici in termini di tipologia di opere ecc.) sono condizionate dalla possibilità di disporre delle risorse finanziarie necessarie alla loro effettuazione. Tali risorse sono in parte legate a decisioni autonome degli enti -le entrate correnti autonome tributarie ed extratributarie e l'indebitamento- ed in parte a fattori esterni quali il costo dell'indebitamento, legato alle condizioni generali del mercato finanziario, l'entità dei trasferimenti (in conto capitale od in conto interessi) dei livelli superiori di governo (Stato e Regioni nel nostro caso), la struttura del sistema tributario locale, ovvero la definizione delle basi imponibili dei vari tipi di tributi e delle aliquote, che di fatto sono in gran parte regolate dallo Stato.

Figura 3.1.(mancante)

E' noto come il sistema di finanziamento degli enti locali italiani si è basato, sino al 1985, su un costo pressochè nullo dell'indebitamento, e successivamente (dal 1986) su trasferimenti generici pro-capite in conto ammortamento mutui che hanno comunque garantito un finanziamento mediamente pari al 90% degli oneri di ammortamento, pur all'interno di un tetto di risorse prefissato, risultato comunque sufficiente per le domande presentate in tale anno.

In altre parole, la politica statale ha comunque garantito un crescita complessiva degli investimenti pubblici locali, pur con delle

differenziazioni settoriali, territoriali e dimensionali.

In questa situazione istituzionale probabilmente risulta meno rilevante il vettore X_{2i} di variabili extra-finanziarie richiamate in precedenza, mentre resta significativa l'influenza di fattori politici come le scadenze elettorali. D'altra parte, assumendo -in prima approssimazione- un costo zero dell'indebitamento, il vettore delle variabili finanziarie si riduce alle caratteristiche delle entrate autonome.

In sostanza l'applicazione di un'analisi dei determinanti delle spese di investimento si traduce anche in una verifica degli effetti della politica statale di incentivazione di queste spese seguita negli ultimi dieci anni.

3.4. Il modello e le variabili utilizzate

Rispetto al quadro teorico generale delineato in precedenza la nostra verifica empirica sarà limitata ad un semplice modello lineare uniequazionale finalizzato ad individuare alcune relazioni significative nei comportamenti di investimento delle amministrazioni comunali piemontesi.

La costruzione di un modello generale viene rinviata ad una fase successiva di lavoro, nell'ambito del progetto complessivo di Osservatorio sulla finanza locale portato avanti dall'Ires.

Ci limiteremo quindi a verificare in che misura gli investimenti sono correlati ad un insieme di variabili di tipo prevalentemente economico e geo-morfologico territoriale.

E' bene precisare subito le caratteristiche dei dati e delle variabili utilizzate.

L'archivio di riferimento deriva dall'Osservatorio sulla finanza locale dell'Ires, ed è costituito dai certificati sui bilanci preventivi dei Comuni relativamente al 1986 ed al 1988.

In particolare per il 1986 la stima è stata effettuata sull'universo dei Comuni (1.100 su 1.209), mentre per il 1988 ci si è limitati ai Comuni superiori a 15.000 abitanti.

La scelta delle variabili è stato il secondo passo dell'operazione

ed ha posto notevoli problemi. Come variabili dipendenti inizialmente abbiamo utilizzato le spese finali in conto capitale, articolate in categorie e funzioni, correlandole sia a variabili di tipo socio-demografico e territoriale sia finanziario (contributi statali). I risultati deludenti hanno però suggerito di individuare come variabile rappresentativa del comportamento di investimento il livello di oneri di ammortamento pro-capite rimborsati dallo Stato. Rispetto alle precedenti essa infatti presenta il vantaggio di porsi come proxy dell'investimento effettuato negli ultimi anni, eliminando i noti problemi di fluttuazioni cicliche di questa componente di spesa. D'altro canto è stato già ricordato come in questa maniera il modello diventi più una specificazione dei fattori determinanti dell'allocazione dell'offerta di credito che delle scelte di investimento dei Comuni.

Le variabili indipendenti utilizzate sono aggregabili in tre categorie principali:

- 1) Variabili demografico-economiche: popolazione (e sue trasformazioni, come quadrato, inverso e logaritmo), reddito pro-capite, percentuale di addetti industriali sul totale (grado di industrializzazione), percentuale di utenti ENEL non residenti sul totale utenti;
- 2) Variabili di tipo geografico: densità territoriale, appartenenza all'area metropolitana, appartenenza a comunità montana, qualifica Istat di Comune urbano, semi-urbano, semi-rurale e rurale;
- 3) Variabili finanziarie: valore medio pro-capite della somma delle entrate tributarie e delle prime due categorie di entrate extra-tributarie (entrate per vendita di beni e servizi e proventi dei beni), e tasso di variazione 1986-87 della medesima variabile.

I valori medi pro-capite dei contributi statali per le varie tipologie di Comuni considerate possono già offrire prime indicazioni (tab. 3.1.). Si può notare come il valore aggregato dei contributi totali pro-capite celi un andamento sensibilmente diverso all'interno del periodo complessivo considerato (1978-87). Mentre nel periodo 1978-81 sono stati soprattutto i grandi Comuni urbani ad essere avvantaggiati dalla politica statale, nel periodo successivo tale politica si ribalta a favore dei Comuni medio-piccoli e montani. Basti effettuare il confronto tra i contributi pro-capite dei Comuni urbani e di quelli appartenenti alle Comunità montane per quanto concerne l'universo dei

1.110 Comuni: se nel primo periodo i Comuni urbani ottenevano una quota di risorse pro-capite superiore dell'83% rispetto a quella ottenuta dai Comuni montani, nel secondo periodo questi ultimi hanno ottenuto un ammontare superiore del 3% a quello dei primi. Identiche valutazioni si possono fare se consideriamo i Comuni dell'area metropolitana, o se limitiamo l'analisi ai soli 42 Comuni maggiori.

Tabella 3.1. Riassunto della distribuzione di frequenza delle varie tipologie di Comuni. Valori medi pro capite degli oneri di ammortamento per ciascuna tipologia

| | Nr. | On. totali | On. 81-preced. | On. 1982-85 | On. 1982-87 |
|------------------------|-----|------------|----------------|-------------|-------------|
| a) 1.100 Comuni | | | | | |
| Com. urbani | 84 | 86.831 | 34.890 | 51.941 | |
| Com. semi-urbani | 386 | 55.369 | 17.120 | 37.605 | |
| Com. semi-rurali | 624 | 67.795 | 17.308 | 49.167 | |
| Com. rurali | 6 | 54.503 | 15.988 | 38.127 | |
| Area metropolitana | 49 | 57.756 | 28.748 | 29.008 | |
| Comunità montane | 478 | 74.074 | 18.985 | 53.647 | |
| b) 42 Comuni | | | | | |
| Com. urbani | 28 | 142.873 | 50.084 | 66.756 | 92.790 |
| Com. semi-urbani | 14 | 88.136 | 31.420 | 33.853 | 56.720 |
| Com. semi-rurali | - | - | - | - | - |
| Com. rurali | - | - | - | - | - |
| Area metropolitana | 16 | 104.884 | 40.384 | 40.149 | 64.498 |
| Comunità montane | 7 | 95.471 | 33.278 | 37.707 | 62.193 |

Note: per quanto riguarda i 1.100 Comuni l'anno di riferimento per gli oneri totali è il 1986 mentre i 42 Comuni con popolazione superiore a 15.000 ab. è il 1988.

I dati finanziari sono tratti dai certificati relativi ai bilanci di previsione dei Comuni

3.5. I risultati

Nel complesso si sono effettuate tre stime su due differenti basi di dati (1).

Le tre stime (tavv. 3.1.-3.2.) sono relative all'utilizzo alternativo come variabili dipendenti degli oneri di ammortamento

rimborsati dallo Stato, per tutti gli anni considerati, per gli anni 1978-81 e per gli anni 1982 e seguenti, in valore pro-capite; le basi dati sono relative a 1.100 Comuni per il 1986, ed ai 41 Comuni superiori a 15.000 abitanti per il 1988, senza Torino, per evitare i rischi di "bias" nella stima a causa delle differenze strutturali del comportamento di spesa del Comune capoluogo.

E' bene distinguere l'analisi dei risultati a seconda dei Comuni di riferimento, tenendo presente come i modelli presentino sempre valori abbastanza bassi di R^2 .

Nel caso dei 1.100 Comuni la distribuzione dei contributi privilegia i Comuni urbani medio grandi e quelli con una grossa percentuale di utenti ENEL non residenti, da identificare in parte nei Comuni turistici. E' però interessante notare come spezzando in due il periodo di riferimento (prima e dopo il 1981) successivamente al 1981 scompare la significatività statistica del parametro associato ai Comuni urbani, quello relativo all'area metropolitana resta significativo, ma varia di segno, ed acquista significatività quello relativo all'inverso della popolazione, mentre scompare la popolazione ed il suo quadrato. Permane, infine, la significatività del parametro relativo alla percentuale di utenti ENEL non residenti, mentre scompare, stranamente, il parametro relativo alla dummy Comunità montana.

Ne deriva la conseguenza che sono soprattutto i Comuni medio-piccoli a venire privilegiati nell'investimento in questo periodo. E' interessante notare come comunque, all'interno di questo nuovo sottogruppo i Comuni con livelli più alti di oneri rimborsati dopo il 1981, sono quelli che presentavano livelli relativi più elevati di oneri rimborsati per il periodo anteriore al 1982. Nell'analisi dei risultati non va infatti dimenticata la peculiarità della nostra variabile dipendente. Essa non rappresenta solo lo sforzo di investimento, ma anche la capacità del Comune di attivare risorse comunque garantite. E' noto a questo proposito come numerosi Comuni -specie quelli di più piccola dimensione- abbiano attivato percentuali molto basse dei contributi a loro disposizione a causa della debolezza delle loro capacità progettuali, facendo emergere numerose perplessità sull'efficacia della politica statale di finanziamento (2).

Tavola 3.1. Funzioni di spesa per investimenti stimate per 41 Comuni

| Variabili indipendenti | Variabili dipendenti | | | | | |
|--|----------------------|-------------|------------------------------|--------------|--------------------|-----------|
| | Oneri ammort. totali | | Oneri amm. 1981 e precedenti | | Oneri amm. 1982-87 | |
| - Intercetta | 98,57 | (60,31)* | 46,64 | (7,2)*** | -5,65 | -(16,15) |
| - Densità territoriale | | | | | | |
| - Grado di industrializzazione | | | | | | |
| - Reddito pro capite | 8,64 | (4,22)** | | | | |
| - % utenti Enel non resid. sul tot. utenti | | | | | | |
| - Comunità montane | | | | | 0,29 | (0,15)* |
| - Comuni urbani | 28,23 | (15,1)* | 14,79 | (5,14)*** | 21,58 | (8,9)** |
| - Popolazione 1987 | -0,001 | (0,0005)* | | | | |
| - Logaritmo popolazione | | | | | | |
| - Quadrato popolazione | | | | | | |
| - Inverso popolazione | -2082898,2 | (686598)*** | -380735,2 | (147173,5)** | | |
| - Val. medio entrate tributarie ed extra-tributarie (servizi e proventi) | | | | | | |
| - Tasso di variazione entrate | | | | | 1,31 | (0,29)*** |
| - Oneri ammort. '81 e precedenti | | | | | 0,62 | (0,24)** |
| - F | 7,64 | | 8,22 | | 11,66 | |
| - Prob > F | *** | | *** | | *** | |
| - R ² corr. | 0,40 | | 0,26 | | 0,51 | |

Tavola 3.2. Funzioni di spesa per investimenti stimate per 1.100 Comuni

| Variabili indipendenti | Variabili dipendenti | | | | | |
|--|----------------------|--------------|------------------------------|--------------|--------------------|------------|
| | Oneri ammort. totali | | Oneri amm. 1981 e precedenti | | Oneri amm. 1982-85 | |
| - Intercetta | 39,27 | (2,99)*** | 9,43 | (1,48)*** | 14,62 | (3,11)*** |
| - Densità territoriale | | | | | | |
| - Grado di industrializzazione | | | | | | |
| - Reddito pro capite | | | | | | |
| - % utenti Enel non resid. sul tot. utenti | 63,92 | (9,99)*** | 20,55 | (2,77)*** | 41,24 | (9,13)*** |
| - Area metropolitana | | | 4,82 | (2,26)** | -12,73 | (7,75)* |
| - Comunità montane | | | 0,02 | (0,01)* | | |
| - Comuni urbani | 19,71 | (6,63)*** | 9,6 | (1,8)*** | | |
| - Comuni semi-urbani | | | | | | |
| - Comuni semi-rurali | | | | | | |
| - Popolazione 1987 | 0,0002 | (0,00005)*** | 0,0005 | (0,00007)*** | | |
| - Logaritmo popolazione | | | | | | |
| - Quadrato popolazione | | | 0,00 | (0,00)*** | | |
| - Inverso popolazione | 36,22 | (918,2)*** | | | 2582,9 | (814,3)*** |
| - Oneri ammort. '81 e precedenti | | | | | 0,85 | (0,1)*** |
| - F | 31,05 | | 46,22 | | 38,04 | |
| - Prob > F | *** | | *** | | *** | |
| - R ² corr. | 0,09 | | 0,19 | | 0,11 | |

Note: I numeri tra parentesi sono gli errori standard.

*** =signif. >99%

** =signif. 95-99%

* =signif. 90-95%.

Nel caso dei Comuni superiori a 15.000 abitanti, eliminando i valori relativi a Torino, data la sua specificità di Comune metropolitano, compare un legame positivo con il reddito pro-capite, e negativo con la popolazione ed il suo inverso.

Anche in questo caso emerge un comportamento differenziato nei due sottoperiodi. Sino al 1981 vi è un legame negativo dei contributi con l'inverso della popolazione, e con la caratterizzazione urbana del Comune, mentre nel periodo successivo scompare la significatività statistica della prima, si conferma quella della seconda e compare la variabile montana. In questa seconda equazione è poi interessante notare che compaiono significativamente il livello di contributi pro-capite del periodo 1981 e anni precedenti e la variazione media delle entrate tributarie e per vendita di beni e servizi tra il 1986 e il 1987. Se ne desume un legame diretto tra sforzo di investimento nell'ultimo periodo, sforzo fiscale, e contributi ricevuti nel primo periodo.

3.6. Prospettive di ricerca

La direzione di ricerca indicata pare promettente, anche se i risultati empirici appena ottenuti non possono essere considerati altro che un esercizio iniziale.

Chiarire meglio le varie interrelazioni di tipo finanziario implicite nei processi di bilancio pare ormai un'esigenza ineludibile per una valutazione dell'efficacia delle politiche di finanziamento degli enti locali rispetto ai vari obiettivi allocativi, distributivi e di stabilizzazione della politica economica.

Interessanti esperienze di modellizzazione del comportamento fiscale degli enti locali sono state sviluppate in Francia (Kobielski, 1983, Guengant, 1985, Derycke, Gilbert e Tremblay, 1985, Confais, Duchemin, e Pierre-Fontaine, 1985, Derycke e Gilbert, 1988) tanto da parte delle Amministrazioni pubbliche che dalle strutture universitarie di quel paese. Tutte però presentano grosse difficoltà proprio nella specificazione delle funzioni di investimento, oscillando tra modelli nei quali l'investimento è la variabile che determina la catena delle relazioni finanziarie che portano agli equilibri di bilancio ed altri

nei quali è la pressione fiscale locale a diventare la variabile che determina i limiti alle spese correnti e di investimento. Per spiegare l'investimento locale non vale in definitiva un principio unico, ma si alternano un principio di domanda ed uno di "solvibilità finanziaria", vale a dire di capacità di coprire nel futuro i fabbisogni finanziari da indebitamento e della gestione con le risorse correnti.

Cerchiamo di chiarire meglio con alcuni esempi.

Le scelte di investimento possono rispondere ad una domanda di infrastrutture che dipende a sua volta dagli investimenti in edilizia abitativa. Gli enti locali, cioè, risponderebbero in forma più o meno meccanica alle esigenze di infrastrutturazione che originano dai processi di urbanizzazione privata. Le verifiche econometriche compiute, appunto, in Francia hanno dimostrato come ciò sia stato vero solo negli anni '60 e nei primi anni '70; successivamente si assiste ad una correlazione negativa tra i due fenomeni, vale a dire che gli investimenti locali sono cresciuti in parallelo ad una stasi di quelli nell'edilizia privata. Ciò sta a dimostrare che le scelte locali hanno componenti autonome, non riconducibili solo alla domanda di infrastrutture. Non è cioè possibile una sorta di "saturazione" dei bisogni di infrastrutture pubbliche da parte dei governi locali. Gli amministratori locali, per motivi collegabili al ciclo politico-elettorale, avrebbero sempre uno stock di progetti, più o meno dettagliati, da proporre ogni qual volta ci sia la possibilità di finanziarli o con il proprio risparmio corrente, o con trasferimenti o con l'offerta di credito più o meno agevolato. In altri termini l'offerta di credito crea la propria domanda. Quello che può variare è il tempo medio di attivazione dei finanziamenti, e la possibilità di far fronte nel tempo agli oneri finanziari di indebitamento o ai costi futuri di gestione. In quest'ultimo caso la variabile condizionante diventerebbe la capacità di autofinanziamento del Comune, o meglio il livello di pressione fiscale autonoma (entrate tributarie e tariffarie). Un meccanismo di quest'ultimo tipo è proprio quello che è avvenuto nel corso degli anni '80 in Italia. Se nel primo dei periodi successivi alla nota svolta del 1977 nel regime di finanziamento degli enti locali il ciclo degli investimenti è venuto incontro ad un ritardo nelle dotazioni infrastrutturali, facendo seguito ad un periodo di stagnazione, la fase

successiva è stata probabilmente contrassegnata, in certe situazioni, da un "eccesso" di investimenti, sia nel senso di investimenti anticipati rispetto ai tempi di maturazione dei bisogni delle collettività locali, sia nel senso di una sorta di fruizione necessitata rispetto alle occasioni "uniche ed irripetibili" dei finanziamenti settoriali statali (Corte dei Conti, 1988).

Tutte queste interrelazioni possono essere poi specificate in maniera più o meno dettagliata, inserendo altri meccanismi allocativi come le scelte in merito alla politica di tesoreria ecc.

Ma, come si vede, siamo tornati, di fatto, ad un quesito già posto all'inizio di questo lavoro: quale è la relazione di causalità tra infrastrutture ed ambiente socio-economico? Esse seguono i processi di sviluppo economico, o rispondono a logiche diverse, tra le quali vanno evidenziate quelle legate alla strategia di politica economica nazionale? La già ricordata risposta in termini di modelli "a regimi plurimi" (Derycke e Gilbert, cit.) può forse indicare un percorso di analisi promettente anche per l'Italia.

NOTA

- (1) Le stime hanno utilizzato la procedura "step-wise" del package statistico SAS.
- (2) Valori elevati di contributi statali in conto ammortamento mutui pro-capite dei Comuni medio-piccoli desunti dai certificati dei bilanci preventivi possono subire grosse diminuzioni a consuntivo e devono quindi essere interpretati con cautela.

4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Il lavoro svolto aveva carattere preliminare. Non è quindi possibile presentare delle vere e proprie conclusioni. Si può proporre solo una breve sintesi di quanto è emerso unitamente ad alcune proposte in merito alle politiche regionali.

Dopo un inquadramento teorico dell'analisi economica delle opere pubbliche, premessa necessaria per i successivi approfondimenti, si è cercato di ricostruire una serie storica degli investimenti finali in Piemonte.

Gli anni '80 -in particolare nella prima metà- hanno visto in Piemonte, come in Italia, un'esplosione dell'investimento pubblico finale, in particolare quello degli enti locali. In termini comparati l'Italia rappresenta un caso anomalo tra i paesi europei, segnalando come il ciclo degli investimenti pubblici abbia avuto un andamento correlato ad una strategia di politica economica espansionistica, la cui peculiarità, ma anche efficacia, è stata recentemente richiamata da Giavazzi e Spaventa (1989). Gli aspetti positivi a livello macroeconomico paiono però essere offuscati a livello "micro": progettualità senza scenari, ritardi nell'attuazione, dispersione degli interventi, ribaltamenti delle priorità settoriali, effetti ambientali perversi, eccesso dei finanziamenti e delle procedure speciali ecc., sono tutti aspetti che sono stati recentemente evidenziati in Piemonte (Ires, 1989), e sono, con buona probabilità, estrapolabili in numerose altre regioni.

Dati gli scopi della ricerca, particolare rilievo è stato dato alla ricostruzione dell'andamento degli investimenti infrastrutturali degli enti locali, articolati per tipologie di opere e per modalità di finanziamento. Anche se si può dire che attraverso i dati dell'Osservatorio sulla finanza locale dell'Ires è stato possibile ricostruire una stima attendibile del flusso annuo degli investimenti, non si può negare che molto resta da fare per quanto concerne l'analisi economica degli investimenti ed i conseguenti suggerimenti che si potrebbero trarre per le politiche regionali.

In particolare, sarebbe utile approfondire la conoscenza e la

valutazione degli effetti della politica regionale di finanziamento degli investimenti degli enti locali attraverso contributi in conto capitale ed in annualità. Il progressivo irrigidimento dei bilanci delle Regioni a seguito dei noti restringimenti nei trasferimenti statali viene infatti aggravato dal ricorso ad autorizzazioni di spesa a carattere ripetitivo e pluriennale (limiti di impegno).

Parrebbe quindi auspicabile da un lato puntare maggiormente sui contributi in conto capitale una tantum, dall'altro cercare di sviluppare una maggiore integrazione delle risorse finanziarie dei vari soggetti istituzionali per interventi in opere pubbliche attraverso indirizzi amministrativi e prescrizioni tecniche. Parallelamente le strutture regionali potrebbero attrezzarsi per disporre di elementi conoscitivi sulle previsioni di investimento dei vari soggetti pubblici, del loro grado di realizzabilità (a partire dai finanziamenti), del loro stato di attuazione. Da questo punto di vista, l'attuale sistema di rilevazione ed analisi dei programmi operativi degli enti locali potrebbe essere reso più funzionale a questi scopi, utilizzando meglio le Relazioni previsionali e programmatiche dei medesimi enti.

Due, infine, paiono i percorsi di ricerca da seguire. La prima, riconducibile alla più recente evoluzione dell'economia pubblica locale (Rubinfeld, 1988, Derycke e Gilbert, 1988), va nella direzione di chiarire meglio gli schemi di comportamento degli enti locali, per quanto concerne le decisioni di investimento.

L'abbozzo di tentativo di modellizzazione del comportamento fiscale dei Comuni non ha potuto andare al di là del disegno di uno schema di interdipendenze finanziarie, all'interno del quale la componente investimenti è stata trattata in maniera molto approssimata con una stima econometrica uniequazionale, usando i contributi statali in conto oneri di ammortamento come proxy.

E' forse tempo di "investire" in questo campo (modelli fiscali previsionali) sulla scia dell'interessante esperienza francese, in parallelo alla crescente autonomia fiscale degli enti locali. L'attuale legislazione -basata sostanzialmente su un contributo pro-capite in conto oneri di ammortamento- rende abbastanza facile prevedere la disponibilità futura di finanziamenti per investimenti. Quello che occorre è inserire questo flusso di risorse negli equilibri complessivi

di bilancio su base pluriennale. E' noto, infatti, che uno degli effetti degli investimenti infrastrutturali è la conseguente esplosione delle spese correnti connesse alla gestione dei medesimi; ciò è particolarmente vero per le infrastrutture di tipo sociale.

Uguualmente andrebbero inserite variabili di domanda che tengano maggiormente conto della situazione infrastrutturale esistente e delle modifiche nella sua composizione qualitativa legate ai nuovi processi di sviluppo urbano.

Una seconda direzione di ricerca (in parte collegabile a quest'ultimo punto) -nella quale entrano anche forti componenti di tipo urbanistico e territoriale- è più di tipo normativo. Si tratta infatti di individuare dei parametri efficienti per la distribuzione infra-regionale degli investimenti, e per il loro adeguamento alle peculiarità e vocazioni delle aree territoriali di riferimento, evitando il rischio di una progettualità legata a meri interventi puntuali, e tenendo conto di quanto dice la teoria dello sviluppo a proposito degli effetti economici dei vari tipi di opere.

A questo fine pare indispensabile migliorare la conoscenza del patrimonio infrastrutturale regionale articolato spazialmente, al fine di individuare in maniera più esauriente i fabbisogni di investimento. Il tentativo da noi fatto in questa direzione -sulla base di un metodo proposto dalla Cee- pur con tutti i limiti evidenziati e le difficoltà incontrate nella raccolta dei dati, ci sembra possa offrire una prima esperienza concreta in questa direzione, sulla quale innestare investimenti di tipo conoscitivo da parte degli assessorati regionali.

Uguualmente, la disponibilità dei dati fisici sul patrimonio infrastrutturale potrebbe consentire di arrivare ad una stima attendibile del valore del patrimonio immobiliare pubblico presente nella nostra regione, al fine di una sua gestione più efficiente sia per quanto concerne la sua conservazione che il suo utilizzo economico. I lavori della Commissione Cassese hanno trovato molta difficoltà per stime di questo tipo, limitandosi ad un'indagine campionaria con risultati approssimativi data la nota inattendibilità degli inventari comunali. Un investimento regionale in questa direzione attraverso un'indagine accurata sul patrimonio infrastrutturale pubblico presente in Piemonte parrebbe quindi quanto mai auspicabile. Tra l'altro numerose

informazioni risultano in parte già disponibili presso gli uffici regionali (ad es. sulle scuole, sulle fognature, sui beni culturali, ecc.).

BIBLIOGRAFIA

- Bagnasco A., 1977, "Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano", Bologna, Il Mulino.
- Biagini A., Trebeschi S., 1987, "L'intervento regionale a sostegno degli investimenti degli enti locali", La Finanza locale, n. 2, Febbraio.
- Biehl R., 1980, "Determinants of regional disparities and the role of public finance", Public Finance, n. 1.
- Bracalente B., 1983, "Caratteristiche regionali e ruolo delle infrastrutture economiche e sociali in Italia, Note Economiche, n. 3.
- Bracalente B., Di Palma M., Mazziotta C., 1980, "Il ruolo delle infrastrutture nello sviluppo regionale: problemi di definizione e di approccio statistico", Rassegna Economica, n. 6.
- Bracalente B., Di Palma M., 1982, "Infrastrutture e sviluppo regionale in Italia. Un'analisi multidimensionale", Note Economiche, n. 4.
- Bracalente B., Mazziotta C., 1985, "Infrastrutture del territorio e sviluppo economico", in Confindustria, Risorse per lo sviluppo, Roma, 1985.
- Bracalente B., Minuti M.S., 1988, "Local growth in Italy: An empirical analysis by soft-modeling", Paper presented at the 28th European Congress of the Regional Science Association, Stoccolma.
- Brosio G., Piperno S., 1989, "La distribuzione regionale delle spese per investimenti infrastrutturali pubblici: tendenze, cause, effetti", Rassegna Economica, n. 2.
- CEE, 1982, "The contribution of infrastructures to regional development", Final Report, Bruxelles.
- Confindustria (Centro Studi), 1988, "Stato ed economia. Istituzioni, efficienza, sviluppo" Vol. III (su Stato: come investe), Milano, Edizioni del Sole 24 Ore.
- Currea D.P., Polenske K.R., 1985, Planning for public infrastructure investment, in Snickars F., Johansson B., Lakshmanan T.R. (eds.), Economic faces of the building sector, Swedish Council for Building Research, Stockholm.

- Confais S., Duchemin C., Pierre-Fontaine M., 1985, "Le comportement des APUL: le modale de simulation CDC-BIPE", *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, n. 3.
- CONI, 1988, "Gli impianti sportivi verso gli anni '90", in *Spaziosport*, n. 1.
- Corte dei Conti, 1988, "Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attivit  degli enti locali per l'esercizio finanziario 1986", Roma, Vol. I.
- DataBank, 1988, "Costruzioni edili pubbliche. Dati e analisi", Milano.
- De Matteis G., 1989, "Contesti e situazioni territoriali in Piemonte. Abbozzo di una geografia regionale dei possibili", *Urbanistica* n. 96.
- Dente B., Bobbio L., Fareri P., Morisi M., 1990, "Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana, Firenze, Torino, Milano", Bologna, Il Mulino.
- Derycke P.H., Gilbert G., Tremblay A., 1985, "Un modale de comportement financier des communes francaises", *Revue d'Economie R gionale et Urbaine*, n. 3.
- Derycke P.H., Gilbert G., 1988, "Economie publique locale", Paris, Economica.
- Folin M., 1978, "Introduzione" e "Opere pubbliche, lavori pubblici, capitale fisso sociale. La produzione (capitalistica) delle condizioni generali collettive della produzione sociale", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 5.
- Forte F., Bevolo M., Clerico G., Rosso L., 1978, "La redistribuzione assistenziale. Costi e benefici della spesa pubblica nelle regioni italiane", Milano, Etas.
- Giarda, 1968, "Spese ed entrate degli enti locali: verifica empirica di un modello di comportamento", *Rivista di Diritto finanziario e di Scienze delle Finanze*, n. 12.
- Giavazzi F., Spaventa L., 1989, "Italia, gli effetti reali dell'inflazione e della disinflazione", *Rivista di Politica Economica*, nn.7-8.
- Guengant A., 1985, "Un modale macro conomique d'evolution du secteur

- public communal 1955-79", *Revue d'Economie RÇgionale et Urbaine*, n. 3.
- Hansen N., 1965a, "Unbalanced growth and regional development", *Western Economic Journal*, n. 4.
- Hansen, 1965b, "The structure and determinants of local public investments", *Review of Economics and Statistics*, 47.
- Hirschman A.O., 1963, "The strategy of economic development", New Haven and London , Yale University Press.
- Hulten C.R., Schwab R.M., 1984, "Regional productivity growth in U.S. manufacturing: 1951-78", *American Economic Review*, n. 3.
- Ires, 1981, "La struttura della finanza locale in Piemonte", *Quaderni di ricerca* n. 7.
- Ires, 1984, "Un esame dei differenziali economici interregionali italiani: 1971-1981", *Quaderni di ricerca* n. 16.
- Ires, 1986, "Analisi dell'impatto a livello regionale di interventi pubblici nel settore delle costruzioni", *Quaderni di ricerca* n. 41.
- Ires, 1987, "Utilizzo della domanda pubblica regionale ai fini della promozione tecnologia e produttiva di alcuni settori in Piemonte", *Working Papers* n. 75.
- Ires, 1988, "Progetti di trasformazione territoriale a Torino e in Piemonte", *Quaderni di ricerca* n. 51.
- Ires, 1989, "Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1989", Torino, Rosenberg & Sellier.
- Ires, 1989, "Progettare la citt  e il territorio. Una rassegna critica di 100 progetti per Torino ed il Piemonte", Torino, Rosenberg & Sellier.
- IRRES, 1988, "Rapporto sulla situazione economica, sociale e territoriale dell'Umbria", Perugia, Protagon Editrice.
- Kobielski J., 1983, "InÇgalitÇs fiscales et comportements communaux", *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, n. 5.
- Looney R., Frederiksen P., 1981, "The regional impact of infrastructure investment in Mexico", *Regional Studies*, n. 4.

- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, 1987, "Relazione previsionale e programmatica per il 1987", Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.
- Nurkse R., 1953, "Capital formation in under-developed countries", Oxford, Basil Blackwell.
- Oates W.E., 1972, "Fiscal federalism", New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Peterson G.E., 1983, "Benchmark of urban capital conditions", Washington D.C., The Urban Institute.
- Peterson G.E., 1984, "Financing the nation's infrastructure requirements, in Hanson R. (ed.), "The adequacy and maintenance of urban public facilities", Washington D.C., National Academy of Sciences.
- Petretto A., 1981, "L'analisi dei determinanti delle spese pubbliche locali dopo un decennio di revisione critica", Note Economiche, n. 3.
- Pola G., 1987, "Significati economici e significati finanziari dell'investimento locale oggi", La Finanza Locale, n. 10.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1988, "Relazione conclusiva della Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico", pubblicata in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n. 1.
- Rosenstein Rodan P.N., 1943, "Problems of industrialisation of Eastern and South Eastern Europe", Economic Journal, June-September.
- Rubinfeld D., 1988, "The economics of the local public sector", in Auerbach A. J., Feldstein M. (eds.), "Handbook of public economics", Vol. II, Amsterdam, North Holland.
- Savona P., 1985, "La programmazione possibile", Politica ed Economia, n. 3.
- Unione industriale di Torino, 1987, "Atti del convegno: Investimenti pubblici: occupazione e sviluppo", Torino.
- Wildasin D.E., 1986, "Urban public finance", New York, Harwood Academic Publishers.