

STATO DI ATTUAZIONE DELLA PARTE ANNUALE DEI PIANI PLURIENNALI. RELAZIONE EX ART. 22 DEL D.P.R. n. 421 DEL 1979

1. Premessa

1.1 Nella relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1986 (vol. I, pag. 163 ..) era fatto specifico riferimento alla attuazione della parte annuale dei piani poliennali, in rapporto al disposto di cui all'art. 22 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421. Tale articolo impone l'onere di una relazione illustrativa dei risultati raggiunti in rapporto ai costi dei singoli programmi, progetti e servizi.

Già con deliberazione n. 31 del 10 novembre 1986 la Sezione aveva ritenuto di interpretare l'intento del legislatore circa i contenuti della relazione in questione in "una ricognizione degli elementi costitutivi e strutturali dell'ente, l'espressione delle ragioni di fondo dell'impostazione del bilancio e una giustificazione delle scelte operate". Ciò, avendo presente il collegamento tra relazione previsionale e programmatica e bilancio pluriennale, anche alla luce della disposizione contenuta nell'art. 1 bis del D.L. n. 318/1986 (L. 488/1986), per cui, ad avviso della Sezione la re-



lazione, più che limitarsi alla mera esposizione di dati finanziari per i vari servizi, deve estendersi all'analisi del significato amministrativo ed economico dei dati consuntivi.

Ciò premesso, è da rilevare che, su specifico invito della Sezione, è pervenuta una rilevante massa di documentazione da parte degli enti che ha consentito un attento vaglio non solo di alcune risultanze finanziarie quali risultano dalle relazioni, ma anche un riscontro extracartolare attraverso le fasi di smaltimento dei mutui richiesti alla Cassa depositi e prestiti.

In realtà, dall'esame delle circa 700 relazioni pervenute, è risultata una situazione estremamente eterogenea; e invero:

- a) alcuni enti non hanno inviato relazioni;
- b) altri enti hanno inviato soltanto la copia della "Relazione al conto consuntivo dell'esercizio in esame" senza alcun riferimento a quanto prevede il disposto di cui al citato art. 22;
- c) altri enti hanno inviato relazione ex art. 22 del D.P.R. 421/79 del tutto inadeguata e consistente in brevissime annotazioni in ordine ai singoli titoli di entrate e di spese;

- d) - altri enti si limitano ad operare brevissime valutazioni conclusive nell'ultima pagina della relazione del conto consuntivo;
- e) - altri enti si limitano ad indicare per singoli servizi, le entrate, le spese, il numero di addetti e l'incidenza percentuale, senza alcun'altra valutazione;
- f) - altri enti allegano prospetti riguardanti i servizi con a fianco l'indicazione delle entrate e delle spese;
- g) - altri enti, nello spazio di una o due pagine, indicano in linea estremamente sommaria gli obiettivi che si intendevano raggiungere e le spese sostenute;
- h) - relativamente pochi enti (15-20%) compresi tra quelli fino a 200.000 abitanti forniscono un'indicazione meno approssimativa in ordine ai costi e ai servizi, senza, peraltro, i doverosi approfondimenti postulati dal legislatore;
- i) - infine, una ancor più limitato numero di enti ed in particolare gli enti capoluogo di provincia (circa il 5%) ha più compiutamente dato esecuzione al disposto di cui all'art. 22 del D.P.R. n. 421



del 1979, indicando dati di costi complessivi e unitari riferiti, a seconda della natura, delle caratteristiche del servizio, alla popolazione residente, alla popolazione scolastica, all'estensione della sede stradale, ai servizi generali, a quelli culturali, ai servizi sociali, alla tutela dell'ambiente, al servizio trasporti e comunicazioni e agli altri servizi, oltre che al conto generale del patrimonio.

Spiccano, tra tali enti, i più grandi Comuni, in particolare quelli di Roma, Milano e Torino ove perspicuamente è dato rilevare, tra l'altro, un tentativo di correlare l'universo del trend macroeconomico a livello nazionale e l'effettivo fondamento degli investimenti comunali.

1.2 Occorre porre in evidenza la funzione che può svolgere la relazione, di cui al citato art. 22, in tema di valutazione dei risultati finali delle gestioni locali. Tra le sue componenti vi è l'indicazione del significato amministrativo ed economico dei dati più rilevanti del consuntivo e cioè i suoi risultati dal pun-



to di vista del risultato finanziario, di quello amministrativo e della situazione economica.

Non è dubbio che, se compiutamente redatta, la relazione previsionale e programmatica costituisce il documento perchè a consuntivo si possano operare raffronti fra obiettivi programmati e risultati conseguiti.

I costi degli apparati o delle attività assumono rilievo quando in sede previsionale indichino obiettivi da perseguire finalizzando le spese alla migliore efficienza e produttività. D'altra parte, il collegamento tra relazione previsionale e bilancio pluriennale consente di considerare, nei riguardi dei dati contenuti in quest'ultimo documento, come il suo aggiornamento annuale offre elementi che integrano le scelte contenute nella relazione previsionale.

Correlata con l'esposizione dei dati di previsione e quella dei dati consuntivi, questi ultimi non dovrebbero consistere - come invece di fatto avviene in gran parte degli enti - nella mera esposizione delle risultanze desumibili dal conto, ma richiederebbero una riclassificazione parallela in relazione alle scelte effettuate.



1.3 Ma l'art. 22 in esame, oltre all'illustrazione del significato amministrativo ed economico dei dati consuntivi, prevede una specifica analisi per i servizi, i programmi e i progetti. Per tutti occorrerebbe porre in evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti.

E' noto che i servizi resi dagli enti locali generali e istituzionali, a domanda individuale e a carattere produttivo presentano "prodotti" eterogenei, la cui valutazione non può essere condotta in base a criteri univoci e quindi diversi devono essere i costi da evidenziarne i risultati da esporre nell'illustrare i dati consuntivi.

Ed è ben vero che una base conoscitiva di rito risulta esposta dai dati consuntivi e dagli elementi contenuti in quadri riassuntivi quando i servizi siano gestiti in economia. Ma da tali dati non è agevole desumere costi e risultati e neppure quei risultati che sono costituiti dal tasso di soddisfazione dei bisogni della collettività: occorre, per essi, una apposita valutazione che solo pochi enti, precipuamente capoluoghi di provincia del centro-nord, tentano con qualche efficace rappresentatività.



Se si considerano, in particolare, i servizi generali e istituzionali, si renderebbero necessarie attente verifiche di efficacia e di efficienza circa i risultati, ma queste, più che emergere dalla relazione, dovrebbero desumersi da apposite verifiche del tipo "feedback", dirette ad accertare se lavoro umano, beni impiegati e risorse assegnate abbiano trovato razionale ed economica utilizzazione, e qual grado di soddisfazione della collettività abbiano determinato.

Ma le necessarie ed appropriate informazioni concernenti i dati degli enti locali e che consentono utili raffronti con enti similari e tra vari servizi, con illustrazione del significato amministrativo dei dati di ciascuno, assai raramente riescono ad essere fornite in maniera perspicua. Talvolta, tuttavia, in luogo di tali separate indagini, è dato desumere dalla relazione sui dati consuntivi un contenuto minimale sulla distribuzione del personale tra i vari servizi e qualche chiarimento sulla utilizzazione di fondi assegnati.

Circa i servizi vari (raccolta, depurazione e servizio delle acque di rifiuto, smaltimento rifiuti solidi urbani, ecc.) tra cui quelli a domanda individuale, sarebbe ben possibile trarre una individuazione norma-



tiva delle componenti dei costi riguardanti le spese per il personale, per l'acquisto di beni e servizi nonché le percentuali di costi comuni. Peraltro, una chiara indicazione di dette componenti non è sempre agevole individuare nelle relazioni inviate dagli enti.

Non tutti i costi in senso economico risultano giuridicamente rilevanti nelle gestioni locali: così, le spese di investimento in conto capitale e le destinazioni di beni propri dell'ente locale per i singoli servizi (v. delibera della Sezione enti locali n. 31 del 10 novembre 1986 - sub. 7.3). E tuttavia, la spesa complessiva in conto capitale dei grandi comuni acquista, per le sue dimensioni, una funzione economica ben più generale di quanto un aspetto strettamente contabile non lasci intravedere (1).

(1) Lo stesso meccanismo di indebitamento deve tener conto di almeno due variabili: la prima è quella relativa ai vincoli di legge che determinano il plafond entro il quale va definita la possibilità di indebitamento; la seconda è costituita dal mercato finanziario, dai suoi vincoli di costi e di disponibilità di condizioni contrattuali (in tal senso, Relazione al conto consuntivo del Comune di Roma, 1985, II vol., p. 432 ss.).



1.4 Non è dubbio che il legislatore, riferendosi al significato economico e amministrativo dei dati consuntivi, ha inteso responsabilizzare le amministrazioni locali in ordine alla valutazione della economica utilizzazione delle risorse disponibili ripartite tra i vari servizi, diretti alla soddisfazione dei bisogni della collettività.

Peraltro, pur se dai conti consuntivi sono rilevabili maggiori dati di gestione (costi, percentuali di copertura, ecc.) e pur se dati di analisi sono facilmente individuabili, ciò che fa difetto nella maggior parte dei casi è la verifica dei risultati in termini di efficacia ed efficienza, anche in correlazione alle entrate relative.

Nei servizi a carattere produttivo, in quanto gestiti direttamente dagli enti locali, l'indirizzo ad una tendenziale economicità ed equilibrio di gestione risulta in pochi casi verificato nell'attuazione, secondo valutazioni rese dai responsabili dei vari settori. Quando, poi, essi siano gestiti da aziende autonome o da società per azioni, il significato amministrativo della gestione dovrebbe essere effettuato (e nei comuni



maggiori in pratica si verifica) dall'ente locale nell'ambito della sua attività di vigilanza e di indirizzo sull'azione dei detti soggetti.

1.5 La Sezione, nelle pagine che seguono, ha inteso esporre linee di valutazione dei programmi e dei progetti, in quanto strettamente collegati alle scelte previsionali e programmatiche, quali postulati dell'art. 22 del D.P.R. 421/1979 e in quanto relativi a singoli servizi o, più in generale, a singole funzioni degli enti locali.

Anche per tale aspetto, è dato rilevare che nella maggior parte degli enti locali mancano non già programmi o progetti, ma quella illustrazione dei dati consuntivi relativi agli stessi e che concernono la loro specifica attuazione. E, d'altra parte, non sono ancora molte le Regioni che abbiano indicato criteri che consentano una puntuale verifica, sia pure su aspetti parziali di bilancio, dei risultati ottenuti da progetti locali più o meno inquadrabili in iniziative delle



Regioni stesse (2).

E' noto, altresì, che non necessariamente il programma è pregiudiziale rispetto al progetto (l'art. 22 fa riferimento, infatti, "a ciascun programma o progetto"), nell'attuale assetto normativo, a differenza di quanto prevede la legge n. 64 del 1 marzo 1986 la quale postula, per tutti gli interventi straordinari nelle aree del Mezzogiorno, l'inquadramento del progetto dell'ente locale nell'ambito del programma triennale approvato dal CIPE ed aggiornato annualmente.

Peraltro, dall'esame delle relazioni ex art. 22 citato è alquanto infrequente riscontrare quella pur necessaria individuazione dei programmi e dei progetti approvati ed in attuazione che consenta di recepire i dati previsionali degli stessi quali termini di raffronto, e risulta anche sporadico il tentativo di raggruppare per progetti le varie iniziative che risultano



(2) Sull'argomento, in dottrina: La programmazione di bilancio: stati di attuazione a livello regionale - Quaderni Formez, Napoli, 1983.

assunte (3).

Del pari, solo raramente risulta tentata nelle varie relazioni una valutazione dell'economicità dei servizi, la stima dei "prezzi ombra" e la individuazione di una sorta di "sconto sociale", mentre è più frequente una generica indicazione del tasso di soddisfacimento degli interessi delle collettività locali, dei tempi di soddisfacimento della domanda, del rapporto di contenuto esistente tra domanda e servizio richiesto. Una tale illustrazione necessita di maggiori approfondimenti che si appalesano utili per gli stessi enti in ordine alla formulazione delle previsioni e delle scelte programmatiche, le quali potranno avvalersi di indicazioni consuntive utili come dati effettivi per la correzione delle scelte stesse che, a loro volta, rese più aderenti alle capacità reali e alle possibili moda-

(3) Costituiscono lodevole eccezione le rappresentazioni e le verifiche effettuate dai comuni più grandi del centro-nord e, in particolare, della regione Emilia-Romagna, in cui, perspicuamente, l'analisi dei costi e dei risultati è riscontrata in base ai dati finanziari relativi alle disponibilità assegnate (o deliberate) e alle spese previste, impegnate e pagate, anche con riferimento alle maggiori spese che si sono rese necessarie, talvolta con precisa articolazione dei dati finanziari in budgets economici di esercizio ed in prospetti dei diversi impieghi.

In particolare risulta posta in evidenza l'attuazione del progetto in riferimento alla funzionalità dei singoli servizi o alla complessiva funzionalità dell'ente.



lità di attuazione, consentiranno una migliore illustrazione del valore amministrativo ed economico dei successivi dati consuntivi (v. delib. Corte dei conti - Sezione enti locali n. 31 del 10 novembre 1986 - sub. n. 9).

1.6 Conclusivamente, dall'esame delle relazioni è dato desumere una prevalente tendenza ad esporre le previsioni di entrata e di spesa, una ripetizione dei dati finanziari di bilancio con le relative variazioni, senza la necessaria indicazione delle scelte assunte in sede previsionale e programmatica e dei motivi degli aggiornamenti annuali del bilancio pluriennale, nonché di quelle operate negli anni precedenti e in corso di attuazione. Gli stessi dati consuntivi, pur esposti nelle loro risultanze, non risultano riclassificati (nella maggior parte dei casi) in riferimento alle scelte che individuano obiettivi, i quali, a loro volta, andrebbero resi espliciti. Manca, tra l'altro, quell'indicazione sul significato economico e cioè delle componenti di gestione che hanno determinato i risultati, e che ne consentano di valutare la portata in



base alle cause specifiche del loro manifestarsi e ai rapporti tra gestione finanziaria e gestione patrimoniale.

Per i servizi degli enti locali solo in pochi casi esiste un reale raffronto tra costi e risultati che consente di stabilire se le varie componenti di ciascun servizio siano state utilizzate razionalmente e in quale misura i bisogni della collettività sono stati soddisfatti. Del pari, poi, per i servizi istituzionali (i cui oneri sono coperti da entrate con destinazione generica) in molti casi fa difetto anche l'illustrazione circa la distribuzione del personale fra i vari servizi e lo svolgimento degli stessi, e per quelli a domanda individuale (o per quelli istituzionali che comportano entrate) è carente un raffronto con le entrate relative per una analisi di costo bilanciato.

Circa i programmi e i progetti, ove questi risultino indicati (dagli enti più avvertiti), non manca, in generale, una illustrazione relativa alla loro specifica attuazione, integrata, sovente, con l'indicazione articolata dei dati finanziari e con bilanci economici di esercizio o almeno con prospetti indicativi degli impieghi.



2. La formulazione di attendibili previsioni

La formulazione di attendibili previsioni di spesa pluriennale è retta da regole empiriche ed è sostenuta da suggerimenti tecnici che impegnano la responsabilità degli amministrativi. Ritiene la Sezione che è compito dell'apparato dell'ente locale attuare le rilevazioni e predisporre i dati relativi alle spese prevedibili per gli esercizi futuri. Ed è compito di rilievo, in quanto deve compiersi attraverso l'acquisizione di tutti gli elementi che possono essere utili a tal fine e che, motivatamente determinati, sono fissati nella proposta definitiva di bilancio, a cura dei componenti la Giunta, con scelte che si esplicano nell'ambito esistente, in base ai dati stessi.

Sussiste, invero, un obbligo di servizio a carico degli uffici di ragioneria di operare una compiuta rilevazione degli elementi in base ai quali si giustifica la formulazione di previsione.

La mancata rilevazione e valutazione di tali elementi, l'omessa o erronea considerazione di effetti derivanti dalla disciplina vigente possono viziare l'attività del servizio ragioneria, il che non significa



che gli amministratori debbano effettuare una accettazione acritica delle proposte degli uffici, ma sta a significare che il discostarsi da esse necessita di un motivato riesame.

In merito alla spesa viene espresso l'apprezzamento e la valutazione degli organi elettivi dell'ente, tenendo conto degli oneri cui le amministrazioni devono far fronte per disposizioni di legge, per accordi elettivi, per contratti già conclusi e per interventi già decisi.

Sono note le caratteristiche del bilancio pluriennale degli enti locali, secondo la previsione dell'art. 1 del D.P.R. n. 421/1979. Esso deve essere elaborato in termini di competenza, per cui le spese vanno considerate con riferimento alla fase dell'impegno. Questa impostazione rende omogeneo il contenuto del bilancio pluriennale degli enti locali con quello dell'analogo documento dello Stato (art. 4 - Legge n. 468 del 1979, come modificata dall'art. 4 della Legge n. 362 del 1988).

E', inoltre, prevista la durata "da tre a cinque anni in relazione a quanto stabilito per il bilancio delle Regioni di appartenenza". Si tratta di un aggan-



cio opportuno in rapporto alle necessità di avvicinare le esigenze programmatiche degli enti locali a quelle della rispettiva Regione.

E' poi previsto lo scorrimento, in quanto detto bilancio viene "aggiornato" annualmente in occasione della presentazione del bilancio di previsione".

E' infine stabilita "la classificazione funzionale della spesa", in quanto il bilancio pluriennale di detti enti deve consentire un'analisi per programmi e, ove specificati, per progetti". Inoltre, per gli enti locali "il bilancio pluriennale costituisce il quadro delle risorse finanziarie che si prevede di impiegare nel periodo di riferimento e individua il ricorso al mercato finanziario per le spese di investimenti per ciascuno degli anni considerati".

3. La funzione programmatica del bilancio pluriennale

Nell'ambito della finalità sottesa alla adozione del detto tipo di bilancio, vi è, innanzitutto una funzione programmatica. Il bilancio pluriennale è, infat-



ti, lo strumento che quantifica i mezzi finanziari necessari per conseguire gli obiettivi del piano socio-economico, dei quali evidenzia la compatibilità con il quadro complessivo delle risorse disponibili nel periodo di riferimento. Per poter assolvere questa funzione programmatica, il bilancio pluriennale deve essere strutturato in modo da offrire una consistente base informativa che renda possibile l'oculata ripartizione delle risorse secondo le priorità indicate dal piano e nella logica della coerenza tra obiettivi e mezzi finanziari. La disaggregazione delle entrate, e soprattutto delle spese, va quindi spinta fino al livello necessario per un'adeguata analisi dei fatti gestionali.

Sul versante della spesa, la distinzione tra la parte corrente e quella in conto capitale, è da ritenere imprescindibile, anche in relazione a quanto dispone l'art. 1, ultimo comma, del d.P.R. n. 421. Non meno importante è poi la evidenziazione della spesa programmatica al fine di delimitare lo spazio di manovra per i nuovi interventi finanziari.

Altre distinzioni, oltre quelle per sezione e per rubriche, già previste in sede "normativa", possono riguardare le funzioni proprie e delegate, le funzioni



normali e di sviluppo, ecc.

L'esistenza di norme che individuino nello Stato o nella Regione gli organi competenti ad assumere iniziative nel settore dei piani poliennali costituisce elemento di regola ostativo a interventi di enti locali nel settore stesso, quando la disciplina normativa mostri chiaramente l'esclusività della attribuzione.

Ma non può escludersi che possa continuare a sussistere un interesse esclusivamente locale, anche quando siano previsti interventi statali o regionali.

Questo interesse deve avere il carattere proprio di un interesse aggiunto, cioè distinguersi dagli altri interessi di estensione maggiore (nazionale e regionale) per la sua specificità.

Circa la struttura del bilancio pluriennale degli Enti locali, le indicazioni offerte dal d.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 sono, com'è noto, estremamente esigue. L'art. 1, secondo comma, si limita infatti ad enunciare che la classificazione delle spese (per le entrate non esistono prescrizioni), va fatta per sezioni, programmi e, se specificati, per progetti. Criteri più puntuali sono contenuti nella circolare F.L. 10/1980 del 24 ottobre 1980 del Ministero dell'Interno, emanata



d'intesa col Ministero del Tesoro, che propone la disaggregazione delle entrate per titoli e categorie, mentre per le spese, alle articolazioni previste dall'art. 1 del D.P.R. n. 421, aggiunge quelle per rubriche.

Il bilancio pluriennale è elaborato in termini di competenza e costituisce il quadro delle risorse finanziarie complessive che si prevede di impiegare nel periodo al quale esso si riferisce.

E' noto che l'attuazione di questa norma fu rinviata al 1981 per tre ordini di motivi. Si ritenne corretto che l'impostazione di programmi pluriennali fosse effettuata dalle nuove amministrazioni da eleggersi, per la maggior parte degli Enti locali, a metà del 1980; essi costituirono, quindi, la prima e più impegnativa manifestazione della loro attività.

E' stato inoltre considerato necessario far precedere l'introduzione di questo strumento di programmazione economico-finanziaria, completamente nuovo, da un periodo di approfondimento e di preparazione, necessario tanto per gli amministratori quanto per i tecnici dei Comuni e delle Province. Ma soprattutto si è fatto affidamento sugli intendimenti del Parlamento di af-



frontare, con priorità sulle altre, le riforme dell'ordinamento e della finanza delle autonomie, per assicurare alle istituzioni riferimenti concreti e di adeguato respiro. Ciò, per consentire di stimare su basi realistiche le proiezioni delle spese e delle entrate, evitando di ridurre il bilancio pluriennale ad un libro di ipotesi costruite su previsioni del tutto incerte.

4. Caratteristiche del bilancio pluriennale

Fondato su un ordinamento finanziario consolidato nella sua costruzione giuridica, seppure necessariamente soggetto alle variabili annuali delle dotazioni di risorse legate all'andamento del PIL e, conseguentemente della capacità del Paese di corrispondere alle esigenze di provvista finanziaria del settore pubblico, il bilancio pluriennale costituisce oggi lo strumento operativo fondamentale per guidare, programmandola, l'azione politica ed amministrativa degli Enti locali.

Le sue caratteristiche peculiari consistono nella:

- a) durata temporale (triennale o quinquennale) corrispondente a quella del bilancio della Regione di



appartenenza: il che costituisce il modello di coordinamento fra l'attività operativa del Comune e della Provincia e l'azione di indirizzo e di programmazione esercitata dalla Regione con il piano di sviluppo. In tal modo dovrebbe realizzarsi il raccordo previsto dall'art. 11 del D.P.R. n. 616/1977 per assicurare, nel rispetto dell'autonomia di ciascun livello di governo, armonia di comportamenti su vaste aree;

- b) Classificazione funzionale della spesa, che è impostata in modo da consentire una analisi per programmi e, per quanto possibile, per progetti, sì da costituire il necessario raccordo tra investimenti e spese di gestione degli stessi. E' in questo recente modello strutturale che si riscontrano le innovazioni di carattere sostanziale in rapporto al più antico sistema contabile principalmente rivolto al conseguimento del controllo di mera legittimità degli impegni di spesa, rispetto al quale restavano estremamente affievolite la verifica delle finalità conseguite nella realizzazione degli obiettivi sociali che la spesa pubblica persegue e l'azione di stimolo per la concreta attuazione dei programmi.



L'elaborazione del bilancio pluriennale per programmi e progetti doveva costituire nella logica legislativa l'avvio per una vera e propria azione programmata dei Comuni e delle Province, guidata dal bilancio. Peraltro, tale azione potrà divenire sempre più efficace quanto più l'ente locale riuscirà a perfezionare e potenziare gli strumenti di analisi all'interno dell'apparato ed a rendere concreta e responsabile l'azione di partecipazione e di controllo da parte di tutte le componenti del corpo sociale amministrativo.

5. I programmi e i progetti

E' opinione della Sezione che il problema di fondo dell'Amministrazione dell'ente locale sia quello del miglior utilizzo delle risorse disponibili. Queste debbono essere impiegate in scelte di spesa fondate sulla valutazione dei benefici che i diversi programmi e progetti sono in grado di offrire rispetto ai costi, libere da improvvisazioni ma collegate con l'azione



di tutti gli organismi pubblici che operano sullo stesso territorio.

Il conseguimento di queste finalità impone di considerare la spesa per entità complessivamente riferite ad un settore d'azione e di intervento, per "blocchi" organici che insieme perseguono un obiettivo comune, all'interno dei quali le varie componenti si integrano nella successione e connessione dei risultati.

Nel quadro delle qualificazioni, i programmi di settore sono quei raggruppamenti di spesa che organizzano in sistema stanziamenti compresi nella stessa area di intervento ed omogenei per sub-finalizzazioni rispetto ad un obiettivo di carattere generale. Essi hanno carattere permanente e costituiscono un momento di sintesi del bilancio, organizzato per dare un significato logico e legato da strette connessioni alle previsioni analitiche, e per misurare la corrispondenza fra lo sforzo finanziario preventivato (costo) e i risultati che verranno conseguiti (beneficio).

Sono, invece, progetti, gli interventi che hanno finalità speciali, di carattere straordinario o rivolti ad un particolare settore del territorio o del sociale; o che riflettono obiettivi che hanno finalità molteplici.



ci, intersettoriali, con diretta influenza sul conseguimento di più programmi.

Gli stanziamenti previsti nel bilancio pluriennale devono corrispondere, per il primo anno, a quelli del bilancio annuale di competenza; per gli anni successivi essi sono soggetti ad aggiornamento in occasione della presentazione del bilancio di previsione. Tale bilancio contiene una previsione disaggregata delle entrate e delle spese del primo anno di gestione.

Il bilancio pluriennale non riveste la natura di atto di autorizzazione (in senso giuridico formale) alla riscossione delle entrate ed all'esecuzione delle spese in esso previste, ma costituisce il quadro fondamentale di riferimento per la programmazione finanziaria di medio periodo e individua, in base ad essa, l'entità dei mezzi per i quali ciascun ente fa ricorso al mercato, per le spese di investimento, relativamente a ciascuno degli anni considerati. Per effetto dell'obbligo annuale di aggiornamento esso costituisce lo strumento organico di una programmazione scorrevole, capace, per la sua flessibilità, di adeguarsi al mutare delle esigenze del tessuto sociale, senza tuttavia perdere la funzione di guida coerente dell'azione ammini-



strativa di medio tempo.

Il bilancio pluriennale costituisce il documento nel quale si impostano, in termini finanziari, i programmi ed i progetti attraverso i quali l'Amministrazione intende conseguire gli obiettivi da raggiungere per realizzare il piano organico che essa si è proposta di concretare per assicurare lo sviluppo della comunità amministrata.

Il presupposto del bilancio è, quindi, il piano pluriennale delle attività attraverso le quali il Consiglio dell'Ente intende realizzare il suo modello di governo, per colmare gli squilibri esistenti nella comunità. Lo scopo fondamentale è quello di promuovere lo sviluppo della società locale per farla pervenire a traguardi rivolti soprattutto al conseguimento del principio dell'equità nella distribuzione delle prestazioni pubbliche che, assumono funzione di perequazione dei bisogni dei singoli cittadini.

Il bilancio pluriennale, assolvendo alla funzione di quantificazione delle previsioni dei mezzi finanziari sui quali l'istituzione locale può contare e degli obiettivi di spesa che essa intende perseguire, deve garantire l'equilibrio, per lungo periodo, fra risorse



ed impieghi e quindi deve essere costruito con una lucida strategia fondata su precise convinzioni, ancorata a certezze sufficientemente attendibili in ordine alla provvista delle risorse ed ai costi delle spese, corretta secondo le valutazioni del processo inflattivo e delle alterazioni che esso determinerà fra la dimensione "monetaria" e la consistenza "fisica" dei programmi e dei progetti.

Il recente strumento contabile pluriennale si pone quindi al centro di un sistema nel quale il piano-programma dell'ente, con le connesse strutture di analisi e di stima dei bisogni delle popolazioni amministrato, si colloca a monte ed il bilancio annuale, come momento di gestione concreta del programma, si trova a valle delle previsioni di lungo periodo.

Il sistema ha richiesto un periodo di sperimentazione non facile, durante il quale solo l'esperienza ha potuto perfezionare la tecnica iniziale di impostazione e di aggiornamento.



6. Approfondimenti effettuati dagli enti

Ciò premesso, nel quadro della formazione del bilancio pluriennale gli enti esaminati dalla Sezione hanno volta a volta assegnato rilevanza ai seguenti aspetti:

- a) alle procedure di rilevazione e di analisi dei fattori che determinano la spesa richiesta per il conseguimento degli obiettivi del piano;
- b) alle procedure di coordinamento delle finalità di spesa per indirizzarle verso gli obiettivi di piano e quindi ricomporle, rispetto alla previsione annuale, in blocchi organici corrispondenti a ciascun programma e progetto;
- c) alla conseguente strutturazione organica del bilancio;
- d) ai criteri di quantificazione dell'entrata e della spesa;
- e) alle procedure ed ai tempi di formazione e di aggiornamento delle previsioni.

Particolare rilievo hanno assunto, ai fini della determinazione degli obiettivi e delle previsioni del



bilancio pluriennale, i contenuti dei programmi di attuazione degli strumenti urbanistici generali, dei quali i Comuni avevano l'obbligo di dotarsi secondo quanto dispone l'art. 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, con riferimento ad un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, tale quindi da poter essere coordinato con l'arco di durata temporale del bilancio pluriennale.

Tali programmi delimitano le aree e le zone nelle quali debbono essere realizzate le previsioni pluriennali dei nuovi insediamenti abitativi e produttivi e le relative opere di urbanizzazione. Essi richiedevano quindi una organizzazione programmata dell'attività comunale per l'espansione dei centri abitati, riferita sia alle opere pubbliche di urbanizzazione primaria e secondaria, sia alla estensione ed al potenziamento delle nuove zone dei servizi pubblici e sociali, facendo cessare il fenomeno dell'utilizzo "a macchia d'olio" delle zone di piano che ha reso impossibile, in passato, una regolazione razionale degli interventi.

Altri elementi essenziali di indirizzo e di riferimento per la formazione dei loro programmi, i Comuni hanno potuto rilevarli dai piani di recupero del patri-



monio edilizio pubblico e privato, previsti dagli artt. 28 e 30 della legge 5 agosto 1978, n. 457, strettamente collegati ai piani di attuazione degli strumenti urbanistici.

Essi hanno consentito in molti casi di estendere l'azione programmatica dell'Ente locale anche agli interventi relativi agli insediamenti abitativi già esistenti.

E' evidente il rinnovamento sostanziale che il bilancio pluriennale ha determinato nel modo di amministrare gli Enti locali italiani, discostandolo profondamente da quello vigente fino al 1980 che tradizionalmente non si proponeva obiettivi di lungo respiro e non verificava i risultati conseguiti in "corso d'opera" con le iniziative intraprese (così da trascurare l'esigenza di eventuali rettifiche di rotta) esaurendo la sua funzione agli adempimenti formali della competenza e delle registrazioni contabili.

Non è dubbio che una prima diffusa tendenza di molti enti esaminati è quella di far diventare il bilancio pluriennale la somma aritmetica delle previsioni disorganiche riferite, con una visione frazionata, a più bilanci annuali.



La costruzione del bilancio nella considerazione della Sezione non è apparsa muoversi sempre in un'ottica unitaria guidata da una visione d'insieme, che ne liberasse le capacità potenziali, così da operare applicandosi ad un periodo che, per la sua ampiezza, offrisse la possibilità di agire incisivamente per la realizzazione di un disegno organico di sviluppo della comunità amministrata.

Altro fenomeno non infrequente, riscontrato dalla Sezione, è stato il considerare come il bilancio pluriennale soggiaccia nelle metodologie di previsione, ai modelli di comportamento che hanno caratterizzato per lunghi anni il sistema, subendo le suggestione che l'ampio respiro offerto dalla previsione pluriennale può provocare, per impostare, sul fronte degli investimenti, programmi e progetti talvolta velleitari, sia con riferimento alla possibilità di finanziamenti reali degli stessi, sia per quella di copertura, con i mezzi di parte corrente, dei conseguenti oneri di gestione e di ammortamento.

E, invero, non è dubbio che l'efficacia della programmazione ed il suo consolidarsi come metodo di governo e modello di comportamento per la comunità sono



legati ad una realistica analisi preventiva delle capacità reali di copertura della spesa in tempi lunghi, dei suoi effetti indotti, nonché ad una equilibrata valutazione dei benefici sociali ed economici che la spesa è capace di produrre rispetto ai costi e, conseguentemente, delle nuove risorse che essa può attivare per restituire equilibrio al bilancio dell'ente.

Altro fenomeno è quello praticato da alcuni Enti consistente nell'affidarsi ad un quadro di risorse notevolmente sovrastimato rispetto alle consistenze reali che si concretizzeranno, mediante l'impostazione del piano di attività di un triennio - o di un quinquennio - con una dimensione artificiosamente dilatata, destinata a difficili processi riduttivi al momento dell'impatto con la reale consistenza dei mezzi economici, con effetti sconvolgenti per tutto il programma avviato.

Ausilio prezioso per un corretto dimensionamento del bilancio pluriennale è la pratica, acquisita in questi primi anni di applicazione, di considerare i fenomeni contabili in termini di cassa e quindi con un accostamento immediato alla realtà.

Soltanto pochi enti risultano aver effettuato l'analisi storica del rapporto pagamenti di competenza-



stanziamenti, oppure del rapporto pagamenti-impegni, che è indicativo della capacità di spesa in un momento intermedio del procedimento di erogazione. Né risulta evidenziato spesso il tasso di smaltimento degli stanziamenti che indica, rispetto alla dotazione di un certo esercizio, l'andamento nel tempo del rapporto pagamenti-stanziamenti. Sulla scorta di tali dati è stato possibile riscontrare le presenza di diagrammi, istogrammi ecc. che consentono di cogliere, in modo vivo, la dinamica dei fenomeni finanziari.

Naturalmente, la predisposizione di tale materiale informativo, la cui utilità ai fini della programmazione finanziaria e, in genere, delle tecniche di previsione, è inutile sottolineare, presuppone non solo la corretta e aggiornata tenuta delle scritture contabili, con particolare riguardo al rendiconto, ma anche una struttura dei bilanci che consenta la rilevazione dei dati da elaborare, come è dato rilevare in alcuni comuni maggiori.

7. Bilanci poliennali e realtà storica degli enti locali

Ad avviso della Sezione è arduo estrarre dal settore degli investimenti effettuati dalla complessa e variegata realtà degli enti locali nozioni e criteri unitari che siano realmente descrittivi ed esaurienti, e sui quali possa farsi sicuro affidamento, in quanto nella categoria rientrano fattispecie estremamente diverse per dimensioni, incidenza concreta e posizione istituzionale.

L'attenzione maggiore spetta senz'altro ai comuni e, seppur in misura minore, alle province, essendo i più immediati interlocutori di una domanda sociale in continua dilatazione.

Il processo di sviluppo economico di quest'ultimi decenni ha infatti radicalmente modificato la geografia economica del nostro Paese con il consolidamento di nuove aree di vitalità produttiva distribuite più o meno uniformemente nel territorio nazionale.

Nelle nuove aree la pressione migratoria ed una mutata mentalità hanno fatto enormemente dilatare la richiesta di nuove infrastrutture e di prestazioni pub-

bliche.

Si è pertanto assistito ad un'espansione sia dei servizi tradizionali (scuole, fognature, cimiteri, strade, ecc.) che delle aziende pubbliche produttrici di beni (trasporti, acqua, luce, gas, latte, ecc.).

In questo periodo l'immagine stessa degli enti locali agli occhi della popolazione è andata mutando: all'immagine di strutture burocratiche del comune quali "uffici dei certificati", si aggiungeva quella più moderna di ente erogatore di servizi.

E' noto che nelle zone più industrializzate, inoltre, i comuni, dall'inizio degli anni settanta, sono stati al centro delle pressioni congiunte degli imprenditori e delle associazioni sindacali, tese all'aumento di quei servizi (case, verde, trasporti, asili nido, scuole materne, case per anziani, ecc.) denominati "salario sociale" e che in altre Nazioni sono spesso forniti dalle stesse aziende.

Naturalmente il dispiegarsi di nuove attività, se ha coinvolto principalmente i grandi e medi centri (specie di pianura) in corso di popolamento, ha poi investito anche i comuni minori, escludendo forse solo i piccoli e i piccolissimi comuni, spesso ancora impegna-



ti a completare le opere di urbanizzazione primaria ed a fornire lo standard "minimo" di infrastrutture.

In definitiva, l'identificazione degli enti locali, nel loro complesso, come destinatari della domanda e delle attese del tessuto sociale, li ha posti tra i principali protagonisti dell'incentivazione dello sviluppo.

Le stesse statistiche dicono che il ruolo dei comuni, delle province e degli altri enti locali si è enormemente dilatato, passando dal 21% del settore pubblico allargato (pari a 773 miliardi) del 1973 al 26% (pari a 8.269 miliardi) del 1983 e a quasi il 30% del 1987.

In questo quadro è evidente, pertanto, che l'attività più qualificante per gli enti, quella di investimento, ha avuto una più sensibile incidenza nella realtà delle comunità.

La relativa problematica al momento attuale è alquanto complessa, poiché coinvolge tutte le grandi questioni ancora irrisolte, quali quella dell'assetto globale del sistema delle autonomie, dei rapporti intersoggettivi, delle funzioni e dei moduli organizzativi, della valutazione e comparazione dell'efficienza e del-



l'efficacia delle iniziative.

Sotto la spinta delle enormi necessità del secondo dopoguerra si mise a punto un sistema che, se non era nuovo nei meccanismi fondamentali, lo era nella organicità della concezione, non più ancorata al tipo di intervento singolo, ma comprendente l'intera attività di esecuzione delle opere pubbliche da parte degli enti locali.

Per la prima volta si mise a disposizione uno strumento operativo con procedure semplici e lineari. Si trattava, in realtà, del sistema, non nuovo, del contributo costante a sostegno dei mutui che erano assunti dagli enti.

In pratica l'Ente realizzava l'opera con un indebitamento a lungo termine, le cui singole rate di ammortamento erano integrate, parzialmente o totalmente, dal contributo annuale dello Stato. La formula era definita del "contributo in conto interessi", in quanto commisurato ad una certa percentuale dell'intero importo progettuale.

Il sistema di aiuti finanziari agli enti con la forma del contributo incentivante degli investimenti risultò di una certa efficacia e permise di realizzare,

con le scarse risorse disponibili, una notevole e capillare serie di interventi che crearono infrastrutture e servizi.

La legge prevedeva agevolazioni differenziate a seconda delle dimensioni degli enti e delle opere, cercando di spingere la realizzazione di quelle ritenute più socialmente rilevanti.

Oltre al sostegno per le opere già usuali (stradali, igieniche, sanitarie, scolastiche, portuali), la nuova legge prevedeva anche concorsi per le sedi municipali.

8. In particolare: il problema degli investimenti

Il tema degli investimenti era un corollario della più generale tendenza all'intervento pubblico, ma anche il riconoscimento di un nuovo ruolo. Un numero sempre maggiore di enti locali, nell'intento di sviluppare il pieno impiego ed il benessere economico, da un lato intervenivano come fornitori di servizi alle aziende e, dall'altro, come soggetti economici, operavano interventi diretti nelle attività produttive che richiedono



risorse finanziarie, tecnologiche, imprenditoriali ed organizzative così ingenti da non trovare privati disponibili ad effettuarli.

Lo sviluppo degli investimenti in questi ultimi anni è stato il logico corollario del rimborso da parte dello Stato dell'onere delle rate di ammortamento dei mutui. Tale strumento è il mezzo principale di una politica degli investimenti molto più complessa che può essere riassunta come segue:

- programmazione degli interventi realizzabili;
- quantità "certa" di risorse da destinare agli investimenti;
- adozione di limitazioni e di incentivi per contenere l'onere dell'ammortamento;
- attribuzione alla Cassa depositi e prestiti del ruolo di "Banca privilegiata" degli enti locali;
- determinazione degli interventi da privilegiarsi (cosiddetta "selezione mirata");
- ripartizione territorialmente differenziata delle quote di creditori.

8.1 Un primo passo fu costituito dal decreto "Stammati uno" del 1977, con il quale lo Stato ripianava i de-

ficit dei comuni liberando i cespiti delegabili a garanzia dei mutui per gli investimenti in opere pubbliche.

La norma fu ripresa ed affinata con il decreto "Stammati due", ma il passo successivo fu il D.L. n. 702 del 1978, che affidò alla Cassa il ruolo di banchiere privilegiato degli enti locali.

Con il D.L. n. 55 del 1983 si compì il passo finale, stabilendosi per la prima volta una disponibilità triennale di 12.000 miliardi per la Cassa depositi e prestiti e codificando l'accesso alle aziende di credito.

E' evidente che, di fronte alla prospettiva di realizzare investimenti a costo zero, gli enti locali si sono attivati, senza poi curarsi troppo dell'effetto che oneri dei mutui da loro contratti avevano sul bilancio dello Stato.

Il rimborso è comunque il fattore condizionante degli atteggiamenti degli enti: infatti il solo timore di un futuro nel quale si sarebbe potuto avere un rimborso parziale o nullo ha fatto sì che vi sia stata la corsa al mutuo, in particolare nel Centro-Nord.

Da sottolineare, però, che in questo settore l'in-

tervento delle banche è stato comunque rilevante, il che ha comportato un notevole aggravio per lo Stato, dati gli alti tassi praticati dagli istituti di credito.

Sul tema degli investimenti degli enti locali va ricordato - come già esposto nella Relazione di questa Sezione per l'esercizio finanziario 1986 (vol. I, pagg. 312 e ss.) - che il valore degli stessi ammontava alla fine del 1985 a 23.000 miliardi, con una prospettiva di spesa, per i tre anni successivi, valutabile in circa 7.600 miliardi.

I dati relativi al 1985 hanno confermato la tendenza, per le regioni del Mezzogiorno (36% del totale) all'allineamento tra incidenza economica e peso demografico.

E' da ribadire la notevole importanza che i trasferimenti assumono per le province del Mezzogiorno quale mezzo di copertura degli investimenti.

Nel quadro delle riscossioni, in particolare, i trasferimenti costituiscono appena il 14% della copertura per il Centro-Nord ed invece il 54% per il Sud e le Isole. Non mancano, peraltro, segni di evoluzione verso forme diverse, essendo nettissimo il divario tra

gli enti del Centro-Nord, più avanzati nel soddisfacimento della domanda di infrastrutture primarie, ed il Mezzogiorno, che è invece impegnato in una seria attività di recupero.

Per quanto concerne, in particolare, i Comuni, le riscossioni e soprattutto i pagamenti, quelli del Mezzogiorno risultano notevolmente sottodimensionati rispetto al peso demografico dell'area. Ciò accade per il fatto che specialmente i pagamenti sono ampiamente influenzati da investimenti avviati anche numerosi anni addietro.

8.2 E' importante rilevare che la percentuale di erogazioni nell'anno di concessione a carico dei mutui della Cassa DD.PP. rappresenta mediamente il 10% negli ultimi esercizi. Così, gli investimenti avviati nel 1987 sono divenuti in grandissima parte residui passivi non sempre sintomatici di "incapacità di spesa".

L'avviamento dell'investimento viene a coincidere con il reperimento della copertura finanziaria (generalmente attraverso mutui contratti con la Cassa DD.PP. e a tale reperimento, si accompagna contestual-



mente l'impegno di spesa di pari importo. La voce di spesa figurerà come residuo in quanto anticipata rispetto all'effettivo avvio della esecuzione del progetto che si avrà al momento della scelta dell'appaltatore e del perfezionamento del contratto di appalto.

I mutui contratti sono sostanzialmente mutui di scopo, in cui, cioè, sono contemplate le finalità che l'ente mutuatario intende raggiungere con il finanziamento: ma il mutuo ha per fine generalmente il finanziamento di un'opera e, d'altra parte, le opere costituiscono sostanzialmente la spesa in conto capitale degli enti locali. (4)

Va sottolineato (5) che il flusso di finanziamento è costituito principalmente dal credito a lungo termine ed in particolare dai mutui contratti con la Cassa DD.PP.. Gli obiettivi sono costituiti essenzialmente dalla realizzazione di opere pubbliche che risultano

(4) V. Relazione della Corte dei conti, Sezione Enti locali, 1986, Vol. I, pag. 350.

(5) Sul punto, vedasi Relazione della Corte dei conti, Sezione Enti locali, 1986, Vol. I, pag. 352.



concentrate nei settori della viabilità e trasporti, dell'igiene e sanità e in quello delle "opere varie".

Nell'ambito della tipologia dei mezzi di copertura e delle scelte fatte dagli enti per le spese di investimento risulta prevalente il ricorso all'indebitamento (salvo che per le opere marittime).

Il diffondersi delle esigenze di programmazione economica e dei finanziamenti comunitari si sta imponendo, nei comuni maggiormente consapevoli, attraverso una tecnica normativa ed un complesso di regole destinate ad incidere sulle scelte pubbliche tra ipotesi multiple di interventi con razionalizzazione del procedimento decisionale al fine del miglioramento del benessere collettivo.

E' noto che i parametri nazionali sintetizzano gli obiettivi del Paese in termini di valore sociale e costituiscono strumento per le finalità di politica economica a medio termine. Ciò, anche in relazione alla esigenza che nelle amministrazioni pubbliche sia presente il criterio della spesa correlata al risultato. In questa ottica la Legge n. 468 del 1978 ha disposto (art. 4) che "le sezioni di spesa dovranno essere di-



saggragate in modo da consentire un'analisi della spesa per programmi e, ove siano specificati, per progetti"

In realtà, la programmazione per progetti, trova conferma con la legge n. 278 del 1986, la quale disciplina organicamente l'istruttoria tecnico-economica dei piani e progetti di investimento dello Stato e degli altri enti pubblici attraverso il Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici, verifica l'attuazione degli investimenti attraverso il Nucleo ispettivo e controlla il rendimento in termini economici dei provvedimenti di spesa, soprattutto di parte corrente.

In sostanza, la programmazione per progetti costituisce tendenzialmente una forma generale di governo degli investimenti e l'analisi costi-benefici costituisce la metodologia privilegiata per la valutazione economica dei progetti. Il progetto rappresenta l'insieme di opere dirette al raggiungimento di scopi prefissati ben delimitati ed il suo costo è confrontato in termini di benefici per la collettività e l'ente di gestione.

La stessa analisi, d'altra parte, va inserita nella prospettiva dell'intero sistema di programmazione della spesa, riguardando essa anche la valutazione economica dei flussi di spesa corrente. L'articolo 22 del-



la legge n. 468 del 1978 dispone al riguardo che nella relazione al rendiconto dello Stato siano posti in luce i "costi sostenuti" ed i risultati conseguiti per ciascun "servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi del programma di Governo": la spesa quindi deve essere articolata per programmi e per progetti ed apprezzata sotto forma di costi e benefici.

La programmazione per progetti tende a superare il vecchio sistema dei grandi obiettivi prefissati in sede centrale agli enti degli altri livelli di governo ed instaura un nuovo sistema, secondo il quale il governo centrale fissa i punti essenziali di riferimento di ogni iniziativa di investimento pubblico e delega poi il livello periferico per la definizione delle azioni specifiche di intervento.

In genere è mancata, in tema di investimenti in opere ed infrastrutture, una valida programmazione nazionale, ed in luogo di essa si è prodotta una congerie di interventi legislativi (piani settoriali, leggi speciali, leggi di programma, leggi finanziarie). In tal modo non si è favorito il consolidamento del sistema, ma si è consentita solo la impostazione di piani a me-



dio termine e l'avvio di una programmazione decentrata integrata per progetti (6).

Notevole interesse si è posto relazione alle finalità sociali delle iniziative (ad es. disinquinamento), e per le quali vi è di norma una rilevante riserva di risorse nell'ambito dei fondi da ripartire, una più tecnica impostazione dei progetti presentati e una maggiore incidenza in termini di ricaduta economica e occupazionale.

Inoltre, all'ampliamento dei compiti della Cassa DD.PP. che oggi è in grado di erogare fondi per quasi tutti gli investimenti degli enti locali, si contrappone il progressivo irrigidimento dei bilanci degli enti ed il raggiungimento, specie per i comuni più piccoli e per quelli con maggiore propensione alla spesa o meno dotati, dei limiti di legge per l'indebitamento.

Vi è poi il problema dei costi di esercizio derivanti dalle opere realizzate. Il fenomeno implicherà nei prossimi anni effetti indotti sulla spesa corrente che dovranno per tempo essere presi in considerazione da parte degli enti, dal momento che il flusso di opere

(6) V.Relazione 1986, cit., pag. 370.

imputate ai comuni negli anni 1985-1986 è pari ad un terzo del volume di spesa utilizzato dall'intera pubblica amministrazione.

Altri riflessi sulla spesa corrente sono quelli determinati dagli oneri di ammortamento dei mutui e quelli sul piano occupazionale, che hanno implicato un aumento diffuso dei posti di lavoro in proporzione al flusso annuo di opere progettate e realizzate, che per la loro tipologia (opere stradali, edilizia varia, restuari) hanno assorbito quantitativi di manodopera generica più elevati rispetto alle opere attuate dalle amministrazioni centrali.

Peraltro, anche la relazione ex art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979 che, allo stato, dovrebbe costituire per gli enti locali un valido mezzo di programmazione degli investimenti e di rilevazione della relazione costi-benefici, restano, in realtà, atti con limitato effetto significativo.



9. Il fenomeno dell'indebitamento

Il quadro normativo dell'indebitamento al momento attuale ha i seguenti cardini:

- limite delle delegazioni di pagamento al 25% delle entrate correnti;
- decorrenza dell'ammortamento a partire dall'anno successivo a quello di stipula del contratto;
- le entrate derivanti da mutui deliberati e non riscossi costituiscono residui attivi, e così le relative spese costituiscono residui passivi;
- contrattazione del mutuo sulla base del progetto deliberato (e da non più di due anni) o approvazione del conto consuntivo dei due anni precedenti prima della delibera di accensione del mutuo;
- detrazione dei contributi dagli interessi per il calcolo della capacità di indebitamento;
- preciso elenco degli interventi finanziabili extra Cassa depositi e prestiti.

Si è trattato di un tentativo organico di affinare ulteriormente gli strumenti diretti ad assicurare un

alto grado di efficienza degli investimenti, in modo da ricondurli nel quadro delle contabilità della finanza pubblica.

L'indebitamento netto delle amministrazioni, come si dirà in seguito, dopo anni di incremento ha subito una forte riduzione nell'ultimo periodo per ragioni diverse dall'indebitamento per opere pubbliche, a dimostrazione di un raggiunto complessivo equilibrio che non ha portato a scoperti di cassa con conseguente ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

La distribuzione territoriale del debito gravante sugli enti locali per il finanziamento di investimenti dimostra come gli interventi degli enti seguano le direttrici di sviluppo e ne siano conseguenza strutturali.

Così, dal 1976 in avanti è andata complessivamente calando la percentuale relativa all'Italia nord-occidentale, mentre quella dell'Italia nord-orientale, specie adriatica, si è moderatamente innalzata.

Discreta è stata l'incidenza dell'Italia meridionale ed insulare rispetto al passato, che si aggira intorno al 20%, anche se si colloca pur sempre a livelli assai inferiori rispetto a quelli del Nord-Italia.

Quello che emerge è dunque un grandissimo squilibrio, sia per quanto riguarda la quantità delle risorse impiegate, sia per la tipologia degli enti in relazione all'ammontare complessivo degli interventi e alla nuova qualità.

Inoltre, è indubbio che la stessa procedura di concessione del mutuo mette in discussione l'opera da realizzare sia all'interno dell'Ente sia all'esterno (in quanto è pur sempre finanziata in osservanza della normativa) e come tale, se allunga i tempi di perfezionamento della pratica, nondimeno è spesso una forma di garanzia indiretta di legalità. (7)

(7) Circa la tipologia degli interventi ripartiti nei diversi settori, va segnalato il comportamento di due comuni della fascia nord-occidentale della Penisola. Il comune di Asti ha previsto, nel 1985, investimenti per 18 miliardi, finanziati da mutui così ripartiti: 2,5 per l'amministrazione (pari al 13,8%); 0,8 per l'istruzione (4,4%); 2,2 per il tempo libero, sport, spettacolo (12,15%); 9,5 per case, ambiente e territorio (52,5%); 0,1 per interventi sociali (0,55%); 3 per aziende produttive ed interventi in economia (16,57%). Il comune di Savona, su 30,740 milioni di investimenti previsti nel 1985, ha così ripartito gli interventi finanziati da mutui: amministrazione per il 3,34%; giustizia 16,59%; istruzione 9,32%; abitazioni 3,25%; territorio e servizi 25,17%; viabilità 10,25%; interventi in economia 5,45%; interventi diversi 26,63%.

9.1 Il sistema normativo, fino al 1985 caratterizzato dai criteri contenuti nel provvedimento triennale di cui al decreto-legge n. 55 del 1983 convertito dalla legge n. 131 del 1983 e modificati con la legge n. 730 del 1983 e n. 887 del 1984, si presenta, a partire dal 1986, profondamente innovato. E invero nel triennio 1983-1985 l'onere dell'indebitamento gravava in larga misura sullo Stato e gli interventi legislativi hanno avuto lo scopo di orientare le scelte delle amministrazioni verso investimenti ritenuti da privilegiare ricorrendo con preferenza agli istituti pubblici di credito. Peraltro, con l'entrata in vigore del decreto-legge 1° luglio 1986 n. 318, convertito dalla legge 9 agosto 1986 n. 488 concernente "Provvedimenti urgenti per la finanza locale", tutto il sistema di finanziamento viene rivoluzionato.

Innanzitutto viene istituito un fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province, previsto dall'articolo 3, lettera c), del citato decreto-legge n. 318 del 1986, pari all'importo dei contributi dello Stato concessi per l'ammortamento dei mutui contratti fino al 31 dicembre 1984, maggiorato di 1.050 miliardi per i mutui contratti nel 1985 e di ulteriori



1.050 miliardi per i mutui contratti nel 1986.

Per il 1986 i comuni e le province hanno ottenuto contributi statali per le rate di ammortamento dei mutui, a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti, che sono determinati nel modo indicato dall'art. 6 del decreto-legge n. 318 del 1986.

Anche l'assetto normativo riguardante le attività di finanziamento degli enti locali da parte della Cassa depositi e prestiti è stato notevolmente modificato.

E' stata abbandonata la rigida programmazione degli interventi "ordinari" della Cassa con determinazione in sede legislativa di plafonds da ripartire tra gli enti destinatari e si è assegnata a ciascun ente una quota predeterminata.

Inoltre dal 1986 la determinazione dell'ammontare complessivo dei mutui che la Cassa può mettere a disposizione degli enti locali, è affidata al Consiglio di amministrazione della Cassa stessa sulla base delle stimate disponibilità finanziarie e con la riserva del 50% dei fondi in favore degli enti del Mezzogiorno.

Le operazioni di rimborso dei nuovi mutui contratti hanno inizio nell'anno successivo e, quindi, il fe-

nomeno dell'indebitamento per mutui sul fronte della spesa viene registrato, rispetto alla corrispondente entrata, con un anno di ritardo (art. 5 legge 21 dicembre 1978, n. 843).

9.2 E' stato posto in evidenza nella Relazione di questa Sezione (relativa al 1986, pag. 401 e ss.) la consistente variazione tra il 1983 ed il 1984 pari al 29,71%, cui è seguito un incremento molto più contenuto pari al 16,66% nel 1985 rispetto al 1984, incremento che risulta ulteriormente ridotto tra il 1985 ed il 1986 (13,37%). La notevole variazione in aumento registrata nel 1984 trova il fondamento nella introduzione della nuova disciplina sull'indebitamento dettata dal decreto-legge n. 55 del 1983 convertito nella legge n. 131 del 1983 che ha sostanzialmente addossato in larga misura l'onere per mutui sul bilancio dello Stato. Nella fase di avvio della nuova normativa (entrata in vigore nel 1983 e i cui effetti sono rilevabili già nel 1984) una reazione immediata alla politica di incentivazione degli investimenti in sede locale è venuta dalle Amministrazioni provinciali del centro-nord che han-



no avuto un incremento degli oneri pari a circa il 31%, a fronte di una variazione nel Mezzogiorno e nelle isole pari a circa il 26%.

La situazione nell'anno successivo (1985), per quanto concerne le grandi aree geografiche, indica un notevole rallentamento nelle regioni del centro-nord (il 14,70% rispetto al 30,75%) a cui corrisponde, nell'area meridionale, un incremento del 23,20% di oltre sei punti superiore al dato nazionale (16,66%).

Le riserve a favore del Mezzogiorno hanno cominciato a produrre cauti effetti di una inversione di tendenza nella propensione all'indebitamento a lungo termine nel secondo anno di applicazione della normativa triennale. Ciò è riscontrabile anche dall'esame della distribuzione degli oneri tra le aree considerate. Infatti rispetto al 1984 le regioni del sud ed isole con il 24,34% incrementano di oltre un punto l'incidenza della loro quota di spesa per mutui rispetto al totale nazionale. Nel 1986 si registra una ulteriore riduzione degli incrementi nell'area del centro-nord (+9,90%) alla quale corrisponde un recupero ancora più deciso del Mezzogiorno in cui la variazione in aumento è stata del 24,16%.

Peraltro, nonostante aumenti di rilevante portata registrati dal 1983 al 1984, la situazione degli enti del Mezzogiorno in termini di indebitamento complessivo, per la scarsa propensione agli investimenti registrata negli anni precedenti, si presenta comunque spe-reguata rispetto a quella del centro-nord, se raffrontata alla popolazione residente.

Comunque le variazioni percentuali in aumento riscontrate nell'area meridionale dovrebbero aver determinato un miglioramento nella direzione di un riequilibrio delle situazioni di indebitamento nelle due grandi aree geografiche considerate.

E, invero, il peso dell'indebitamento nel sud e nelle isole risulta aumentato rispetto alla spesa nazionale dal 1985 al 1986 di oltre un punto (dal 24,79% al 25,98%).

9.3 L'operazione di contenimento dell'apporto statale che doveva iniziare nel 1984 e concludersi nel 1985 è stata corretta a beneficio degli enti ed è slittata in avanti determinando nel 1985 ancora una fase espansiva dell'indebitamento. Le prime effettive limitazioni al

concorso statale ed il conseguente accolto agli enti di una parte degli oneri ha prodotto una immediata riduzione: infatti, circa il 42% degli enti ha una spesa per interesse che incide per oltre il 15% sul totale delle entrate correnti e il 16,5% degli enti si attesta oltre il 20%.

Il meccanismo previsto dal legislatore per contenere l'eccessivo dilatarsi del fenomeno dell'indebitamento, che potrebbe incidere sull'equilibrio delle gestioni, non appare in grado di assicurare il raggiungimento dell'obiettivo. Sono, infatti, presenti alcune carenze nell'impostazione, in quanto nel calcolo delle potenzialità di indebitamento si prende in considerazione solo la spesa per interessi, che nel sistema di ammortamento ad annualità costante ha un andamento decrescente, anziché l'intero onere comprensivo anche della quota capitale. D'altra parte, i trasferimenti statali a titolo di rimborso delle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali vanno ad incrementare il totale delle entrate del titolo secondo, accrescono il volume delle entrate correnti e hanno come naturale conseguenza l'aumento delle potenzialità di indebitamento degli enti.



La propensione alla richiesta di mutui da parte degli enti locali, basata sull'illusione che in definitiva, o in un modo o nell'altro, lo Stato avrebbe finito con il ripianare gli interessi passivi, ha ceduto il posto ad un timido avvio di programmazione.

Non vi è dubbio che le limitazioni imposte dalla legge hanno notevolmente inciso su quella che poteva definirsi la "corsa al mutuo". In tale senso ha inciso in un primo tempo la programmazione regionale, con i suoi vincoli e le sue indicazioni di piano. Più recentemente, l'istituzione del Fondo per lo sviluppo degli investimenti delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane ha rappresentato un tentativo estremo per spingere gli enti locali ad attuare una consapevole programmazione con obiettivi ben definiti.

Occorre ricordare, al riguardo, che il fondo in discorso risulta oggi disciplinato dal D.L. 30 dicembre 1988, n. 549 (insieme con i fondi ordinari, perequativi e per le retribuzioni a personale assunto con leggi speciali), all'art. 12, lett. e) quale concorso dello Stato per il 1989 ai contributi dello Stato stesso concessi per l'ammortamento dei mutui relativi al-



l'anno precedente.

In particolare, in base al successivo art. 21 del citato D.L. n. 549/88, alle amministrazioni provinciali, sono corrisposti contributi per le rate di ammortamento dei mutui direttamente contratti per investimenti calcolati in ragione di abitante.

In realtà, si tende, attraverso tale sistema, ad una scelta più selettiva di programmi di intervento: tale è, infatti, il significato della indicazione di una quota capitaria non elevata (1.241 lire per abitante per le amministrazioni provinciali, 7.930 lire - maggiorabili - per abitante per i comuni, 1.261 lire per abitante per le comunità montane) da porsi in relazione all'esigenza di ridurre e selezionare, qualificandole, le scelte programmatiche.

Sempre in tema di vincoli, l'art. 22 del citato D.L. dispone che per i mutui contratti dai comuni con enti diversi dalla Cassa DD.PP., sia previsto un ammortamento non inferiore a dieci anni, che sia indicata la natura della spesa da finanziare con il mutuo, che sia prevista l'utilizzazione del mutuo in base a giustificativi di spesa o sulla base dell'avanzamento dei lavori, ecc.



Peraltro, pur se è disposto che il Ministro del tesoro determini giuridicamente le modalità tendenti ad ottenere uniformità di trattamento e pur se sussistono rilevanti vincoli di bilancio, si è ancora lontani dall'ottenere che i bilanci di gran parte degli enti locali, sotto il profilo dell'indebitamento, siano aderenti ad una vera realtà programmatica, ben consapevole del peso degli oneri e della loro incidenza nei futuri bilanci. Lo scenario più frequente cui si assiste, specie nei comuni del centro-sud, è quello di una assai carente propensione alla programmazione: ne deriva che, essendo l'azione amministrativa sempre in ritardo rispetto alle esigenze e allo stesso impatto territoriale, la spesa è orientata più nel senso della occasionalità che della meditata e responsabile pianificazione.

Seguendo la ripartizione dei comuni usata dal Tesoro, si può notare come le amministrazioni provinciali abbiano visto diminuire la loro incidenza percentuale dagli 858 miliardi del 1976 (17%) agli 807,5 miliardi del 1984, corrispondente all'8,8%; similmente si atteggiavano le percentuali relative ai comuni capoluogo di Provincia (35%) in costante lieve calo.

I comuni con popolazione superiore a 20.000 hanno



avuto nel periodo continue piccole variazioni percentuali, che non hanno modificato il peso percentuale complessivo della loro incidenza sul totale.

Una vera esplosione l'hanno avuta i comuni sotto i 20.000 abitanti, passando da 1.058 miliardi del 1976 a 5.392 miliardi del 1985, raggiungendo quasi l'incidenza del 30% sul totale.

Sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, all'inizio degli anni '80 emergeva una sostanziale uguaglianza nella struttura degli investimenti degli enti locali dell'Italia settentrionale e centrale.

Infatti, i settori più seguiti risultano quello sociale, per il 30%, poi gli investimenti per l'istruzione e la cultura (20%), quindi una rilevante incidenza degli interventi per le abitazioni e di seguito gli altri, mentre tali percentuali si sono modificate lentamente nel tempo.

Una caratteristica nuova ha visto accomunare al resto della Penisola la composizione della spesa dell'Italia meridionale e insulare: nel 1984 questa ha collocato al primo posto gli investimenti in materia di viabilità e trasporti (59.012 milioni pari al 29,31%) seguiti dagli interventi igienico-sanitari (pari a L.



28.198 milioni, il 14,0% del totale) e delle opere varie (23.183 milioni per l'11,2%).

Comunque, per tutto il periodo 1976-1984 è risultata la Cassa depositi e prestiti la principale finanziatrice degli enti locali, e si ritiene che lo sia stata fino ad ora soprattutto in rapporto agli istituti di credito privati, che hanno visto diminuire la loro incidenza percentuale, anche in presenza di un aumento numerico degli importi concessi.

Se questo universo di istituti bancari è composto da ben 130 unità, sono però solo un ristretto numero ad aver contrastato "l'effetto Cassa", quali il CREDIOP, l'Istituto Bancario S. Paolo, la CARIPLO, le Direzioni generali degli Istituti di previdenza amministrati dal Ministero del tesoro e l'Istituto per il credito sportivo: questi istituti da soli hanno raccolto nell'ultimo quinquennio, circa l'80% degli investimenti su prestiti, fra l'altro con dinamiche reciproche ben distinte (diminuisce l'incidenza della CARIPLO, aumenta quella dell'Istituto San Paolo e I.N.A.I.L.).

10. L'accesso al credito da parte degli Enti locali

I comuni dotati di maggiori programmi e comunque gli enti che disponevano di un valido parco-progetti o che potevano disporre nell'ultimo quinquennio sono stati favoriti nell'accesso al credito da parte della Cassa depositi e prestiti.

La disciplina relativa all'accesso al credito della citata Cassa, le modalità delle delibere degli enti per l'assunzione dei mutui e i relativi limiti risultano, da ultimo, disciplinati dall'art. 4 del D.L. 30 dicembre 1988, n. 545 recante disposizioni in materia di finanza pubblica. (8)

(8) Vedi art. 4 D.L. finanza locale - G.U. n. 306 del 1988.



Una realistica considerazione della situazione di accesso al credito consente di rilevare come gli enti del nord-Italia manifestino una ben più vivace e sollecitata domanda di mutui, ed una controtendenza al ricorso al credito e quindi una modesta capacità di spesa da parte degli enti del Mezzogiorno, che spesso perdono occasioni facili di sovvenzionamento.

In ogni caso il mutuo costituisce la fonte principale degli investimenti per tutti gli enti ed è, indipendentemente dai rimborsi degli oneri, la forma di finanziamento che consente agli amministratori valutazioni critiche dell'intervento da fronteggiare con un indebitamento.

La capacità di indebitamento si appalesa inoltre un rivelatore diretto dell'attività: tanto è più alta tale capacità quanto più bassa è stata l'attività dell'Ente negli anni precedenti.

E' proprio, quindi, nel ricorso al credito che si rivelano le capacità delle amministrazioni, mentre i cronici ritardi di alcune amministrazioni sono cause indirette degli squilibri che allargano il solco con le realtà più solerti che riescono a drenare grandi quantità di risorse per finanziare opere di non primaria



necessità rispetto a quelle richieste dalle condizioni reali di altre parti del Paese in fase di maggiore arretratezza.

Ciò si traduce nella grande disparità di servizi offerti ai cittadini a seconda delle dimensioni dell'Ente, anche se va tenuto presente che taluni servizi vanno a vantaggio non dei soli residenti nel comune, ma anche di quelli di paesi limitrofi (rivelatrice di tale fenomeno è l'alta quota pro capite di indebitamento, che appunto è forse gonfiata dalla parte di investimenti fruiti dall'esterno).

Sono ammessi al credito tutti i comuni, le provincie, i consorzi tra enti locali e le comunità montane, mentre ne sono esclusi i consorzi misti tra enti locali ed altri, le S.P.A. di proprietà degli enti locali e le aziende municipalizzate.

Rispetto alla sua istituzione, enormemente ampliato è il campo di intervento, che comprende non solo la costruzione di opere pubbliche, ma anche la loro ristrutturazione e manutenzione straordinaria, l'acquisizione di immobili e delle attrezzature fisse necessarie al funzionamento delle opere realizzate, l'acquisizione degli arredamenti ed attrezzature mobili, i mezzi di



trasporto pubblico.

Si è anche precisato quali voci di spesa possono essere imputate al mutuo: i lavori risultanti da quadri economici, il corrispettivo dell'acquisizione delle aree, le demolizioni, le progettazioni esecutive, le indagini geologiche e l'I.V.A. sulle altre voci finanziate.

Come in tutti i Paesi ad economia avanzata, l'attuale legislazione ha configurato un sistema nel quale è riservata allo Stato l'attività di programmazione finanziaria generale da effettuarsi nel quadro di riferimento settoriale costituito dall'insieme dei piani regionali di sviluppo.

L'attività delle regioni e degli enti locali viene collegata finalisticamente agli obiettivi di politica generale.

Lo Stato fissa non solo i limiti quantitativi all'attività finanziaria degli enti di livello inferiore, ma, attraverso gli incentivi ed i divieti, ne indirizza concretamente gli interventi. (v. art. 4 D.L. n. 545/1988)

Il ricorso delle autorità centrali ai piani settoriali, specie con il meccanismo dei contributi vincola-

ti ad un fine, fa dei livelli inferiori di governo un momento di realizzazioni concrete, pur se al momento attuale il sistema non è ancora "a regime".

Inoltre, anche se è previsto un meccanismo per la partecipazione delle regioni al procedimento di elaborazione del bilancio pluriennale e delle scelte generali e di individuazione degli obiettivi della politica nazionale, il ritardo di molte regioni nell'elaborazione dei propri programmi ha finito per ridurre il ruolo e la capacità autonoma di indirizzo e di pressione delle regioni stesse sull'amministrazione centrale dello Stato.

E' in realtà da constatare che le regioni hanno manifestato grande difficoltà nel formulare gli indirizzi e strategie in rapporto con le diverse realtà locali, per cui si rende necessario che sia innanzitutto recuperato il loro ruolo di verifica degli interventi finanziariamente più onerosi, di individuazione territoriale dei bacini più bisognosi, di coordinamento complessivo di tutte le attività svolte nel proprio territorio. Ciò, anche se gli squilibri sul nostro territorio sono ancora così rilevanti che rendono difficile un processo di omogeneizzazione affidato solo ai li-

velli locali.

L'avanzo di amministrazione e cioè il risultato positivo scaturente dalla somma algebrica tra il complesso degli accertamenti in entrata e il complesso di investimenti in uscita rappresenta, in teoria, la più importante delle disponibilità proprie destinabili ad investimenti. Esso emerge in particolare quando un'amministrazione locale adotta una politica di spesa estremamente prudente. (9)

Non è difficile immaginare che l'entità numerica degli avanzi vada progressivamente diminuendo e tornerà ad essere una risorsa finanziaria marginale destinabile ad interventi di completamento. D'altra parte, l'avanzo in se stesso è un valore la cui entità è piuttosto in-

(9) Invero, nel lungo periodo dei contributi a pareggio l'evidenziazione di avanzi rilevanti costituiva il risultato di previsione nei settori "non contingenti", ben al di là delle effettive necessità. Così, il Comune di Torino, che non aveva applicato avanzi nell'anno 1979, nel 1983 aveva applicato l'avanzo di 40.466 milioni, mentre non vi è traccia d'avanzo nel 1984. Analogo è stato il comportamento dei comuni di Asti e di Savona.



certa, in quanto risultante da valutazioni circa i residui tutt'altro che precise, ma anzi connesse a stime complessivamente approssimative.

Invero, l'utilizzazione dell'avanzo è subordinata alla realizzazione delle partite attive, o meglio alla dimostrazione della sua effettiva disponibilità. (10)

L'utilizzazione dell'avanzo per gli investimenti è una scelta politico-amministrativa (anche se è quella più proficua per la comunità), in quanto esso può essere destinato a spese correnti una tantum, o a passività pregresse, al ripianamento di debiti fuori bilancio o, in sede di assestamento, il finanziamento di spesa corrente.

Le maggiori entrate sopravvenute, come i ricavi delle alienazioni patrimoniali, i lasciti, i prezzi di cessione delle aree e fabbricati, pur se costituiscono risorse certe, non sono mai tanto rilevanti da consentire il finanziamento per intero di investimenti; ma divengono risorse aggiuntive per completamenti o revisioni prezzi.

(10) Art. 307 del T.U. n. 383/1934.



11. Coordinamento tra bilancio statale, regionale e degli enti locali

Vi è inoltre la necessità che sia attuato il coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali previsto, fra l'altro, dall'art. 11 del D.P.R. n. 616 del 1977, e, in ordine agli interventi di questi ultimi, dovrebbe essere operata una selezione più accurata di priorità in rapporto con le risorse disponibili, ancorata al livello di governo regionale mediante la verifica reale della compatibilità con il piano di sviluppo regionale (di cui, peraltro, molte regioni sono sprovviste).

L'impostazione dei bilanci dovrebbe poi rispondere alle esigenze conoscitive, ove si ponga mente al principio generale dell'ordinamento contabile (art. 25 legge 19 maggio 1976, n. 335; art. 22 legge 5 agosto 1978, n. 468; art. 22 citato d.p.r. n. 421) che prevede l'allegazione al rendiconto di una relazione da cui risulti il significato amministrativo ed economico dei dati consuntivi, e in particolare i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto.

Occorrerebbe poi un collegamento col bilancio plu-

riennale della Regione di appartenenza. Stabilisce, infatti, l'art. 1 del d.p.r. n. 421 che la durata del bilancio pluriennale degli Enti locali va da tre a cinque anni, in relazione a quanto previsto per la Regione di appartenenza. Le connessioni tra i bilanci pluriennali locali e regionali trascendono la dimensione temporale. E' da notare anzitutto che, ai sensi dell'art. 11 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, gli Enti locali concorrono a determinare, secondo le modalità previste dagli statuti, i programmi regionali di sviluppo. Lo stesso modello partecipativo è contemplato per la programmazione finanziaria dell'art. 34 della legge n. 48 del 1978, il cui quinto comma prevede che le Regioni, con il concorso degli enti locali, determinano gli obiettivi programmatici dei propri bilanci pluriennali.

(11)

(11) In ordine alla Regione siciliana, a parte il principio del concorso alla redazione del programma regionale di sviluppo (artt. 1 e 5 della legge regionale 10 luglio 1978, n. 16), va rilevato che l'art. 19 della legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1 (provvedimento normativo omologo al d.p.r. n. 616 del 1977) stabilisce che, in sede di assegnazione delle somme ai Comuni per l'esercizio delle funzioni, la regione può porre direttive e vincoli di destinazione in relazione ai propri indirizzi programmatici. Questo necessario coordinamento della politica di programmazione su tutto il territorio regionale suggerisce l'opportunità di una tendenziale armonizzazione dei documenti contabili, ferme restando, naturalmente, le diverse peculiarità delle due tipologie di enti, anche al fine dell'eventuale costruzione di un conto consolidato.



12. Flessibilità del modello contabile

Lo schema di bilancio pluriennale dovrebbe essere informato a criteri di sinteticità (il che avviene nella maggioranza dei grandi comuni), che però non deve identificarsi con la estrema riassuntività del preventivo annuale del bilancio statale. Il modello di bilancio dovrebbe essere poi ispirato al principio di flessibilità, cioè all'adattabilità delle diverse politiche programmatiche ed alla capacità operativa (professiona-

Segue nota n. 11

In omaggio poi al principio dell'unità del bilancio (cfr. art. 39 legge di contabilità generale Stato e, ora, art. 5 legge n. 468), sono vietate le assegnazioni di qualsiasi provento per spese ed erogazioni speciali, dovendosi considerare le entrate e le spese come insiemi inscindibili; e ciò per la ovvia considerazione che ove un tale nesso esistesse la spesa diverrebbe una variabile dipendente dell'entrata correlata, prescindendo dalle effettive esigenze da valutare con riferimento ai bisogni da soddisfare.

L'enunciato principio soffre però numerose eccezioni. Oltre la deroga prevista dal medesimo art. 5 citato della legge n. 468 e il lamentato fenomeno delle gestioni fuori bilancio (ora, di regola, vietate), va osservato che l'art. 6 della legge n. 468 ha conservato la validità delle norme che prevedono la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate.

Nel campo della finanza locale le correlazioni, che andrebbero evidenziate nel bilancio pluriennale, tra entrate e spese sono frequenti. A parte le entrate finalizzate di provenienza statale o regionale, basta far cenno alla tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, i cui valori d'entrata devono pareggiare con le poste che nella spesa rappresentano il costo del servizio.

lità degli operatori, moduli organizzativi, disponibilità dei sistemi informativi, ecc. dei vari enti locali).

Non vi è dubbio che un discorso generale sui piani poliennali e sulla loro attuazione si inquadra nella gestione dinamica delle spese di investimento. Ma le spese di investimento per la realizzazione di opere o di strutture possono avere effetti riflessi sulla spesa corrente. Basti pensare, a titolo esemplificativo, alle spese di manutenzione di una strada che sarà completata o entrerà in esercizio, ovvero alla gestione di impianti per i quali si porrà il problema della custodia e della manutenzione.

Tali riflessi sulla spesa corrente non possono essere ignorati nel quadro di un bilancio poliennale, che dovrà prevedere il completamento delle spese e la conseguente entrata in esercizio, in quanto una carente previsione creerà serie difficoltà nella gestione effettiva e possibili conseguenze dannose sul patrimonio dell'ente per carenza di manutenzione.

E' noto che gran parte della popolazione e dei politici impegnati nei partiti e nella stessa azione amministrativa locale non sono in grado di esprimere un

consapevole giudizio sintentico complessivo sugli elementi essenziali della situazione di bilancio. Si tratta di una carenza informativa che rappresenta un forte ostacolo allo sviluppo di una diffusa partecipazione popolare alla formazione dei piani locali di intervento sociale, i quali finiscono per essere controllati da pochi tecnocrati e ristrettissimi centri di potere.

Un secondo ordine di problemi è collegato con la estrema eterogeneità dei livelli locali, in particolare di quelli comunali. Anche se è abbastanza diffusa l'aspirazione ad intervenire in modo sempre più programmato, in base a piani operativi di attività a medio termine, rimangono grandi differenze nelle potenziali prospettive di sviluppo di analisi di bilancio di tipo nuovo: accanto a grandi comuni con lunga esperienza di indagini e di studi di natura economico-politica sul bilancio, oppure con esperienze di diffusa partecipazione cittadina alla formazione del bilancio annuale o dei piani pluriennali di attività, si hanno piccoli comuni che incontrano difficoltà anche nella predisposizione del bilancio annuale secondo la normativa fissata in vista delle sole finalità di tipo burocratico-formale, senza ricordare poi i differenti atteggiamenti



e orientamenti dei centri locali di potere nei confronti della opportunità di diffondere l'informazione sulla gestione delle risorse locali e sulle concrete prospettive di bilancio.

Al riguardo, la Sezione ritiene che vada chiarito il significato di sviluppo, che deve ritenersi un "cambiamento sociale" positivamente valutato in base a dei parametri politico-ideologici. Lo sviluppo, per sua natura, è un fatto globale, in quanto globale è l'esperienza sociale vissuta sia individualmente che comunitariamente.

13. Lo sviluppo delle comunità e lo studio delle "variabili"

La Sezione richiama l'attenzione sul valore di alcune scelte riguardanti la metodologia da seguire per prospettare lo sviluppo di una comunità, con particolare riferimento ai livelli locali, dato per scontato il valore positivo del criterio della programmazione, come strumento per ricondurre a unità la politica locale dello sviluppo.

Un primo punto riguarda il ruolo da attribuire alle variabili che agiscono ed interagiscono in un processo di sviluppo; esse sono:

- variabili che esprimono aspetti delle condizioni di vita, delle aspirazioni della popolazione (livello di qualità di vita);
- variabili che riguardano il momento della produzione delle risorse (beni e servizi, sia individuali che collettivi: economia, settore dei servizi sociali);
- variabili istituzionali.

Nella progettazione dello sviluppo della comunità, molti enti locali hanno tenuto in primo piano, come variabili primarie rispetto alle quali fissare gli obiettivi del progetto, quelle del "livello e qualità di vita", funzionalizzando le rimanenti (economiche, di intervento sociale, istituzionali) in senso strumentale rispetto alle prime.

Non si tratta di una scelta ovvia, ma nella realtà dei fatti, nelle esperienze programmatiche piccole e grandi di non pochi comuni, nell'azione politica corrente, si fanno spesso scelte metodologiche opposte a quelle suggerite dal criterio indicato. Si realizza so-



vente un vero e proprio scambio tra fini e mezzi, per cui un certo sviluppo degli strumenti di intervento diventa l'obiettivo primario del programma, con la conseguenza che livello e qualità della vita non sono che un "risultato" e non invece l'obiettivo prefissato e perseguito.

Non è dubbio che progettare lo sviluppo di una comunità nel senso della metodologia indicata significa innanzi tutto fissare gli obiettivi in termini di condizioni di vita e di aspirazioni della popolazione. In tal modo si prefigura un insieme coerente e globale di bisogni fondamentali dell'uomo sia di tipo fisico (alimentazione, riparo, salute), sia culturale (istruzione, tempo libero, sicurezza), sia sociale (dimensione relazione e politica), al cui soddisfacimento devono essere orientati tutti gli interventi strumentali di natura economica, sociale (servizi sociali) e istituzionale. Le variabili strumentali, sia economiche che sociali, dovrebbero formare un sistema coerente e compatibile, finalizzato alla realizzazione degli obiettivi relativi alla qualità della vita, posti a base del progetto di sviluppo.

