

RELAZIONE

PARTE I

1 Evoluzione dell'ordinamento degli enti locali: linee generali

1.1 Premessa

Nella relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e delle attività degli enti locali per l'anno 1995 è stato evidenziato come la recente evoluzione della normativa generale in materia di azione amministrativa pubblica abbia inciso in modo rilevante anche sull'ordinamento delle autonomie locali, che aveva trovato da poco assetti stabili con la legge n. 142 del 1990 e con il decreto legislativo n. 77 del 1995.

Tale normativa generale tende a costruire un sistema sostanzialmente uniforme e coerente per tutte le amministrazioni pubbliche, ivi compresi gli enti locali.

Siffatto indirizzo persegue l'evidente scopo di razionalizzare l'attività di tutta la pubblica amministrazione, avendo come punti di riferimento il contenimento delle spese, il miglioramento dei servizi, la trasparenza dell'azione amministrativa e, quindi, l'efficienza e l'economicità della stessa.

Ora, l'uniformità della disciplina aveva finito per ridurre - specialmente per gli aspetti organizzativi e finanziari - quegli ambiti di autonomia garantiti agli enti locali dagli artt. 5 e 128 dalla Costituzione.

Il fenomeno, che la Corte aveva già avuto occasione di rilevare in sede di referto speciale al Parlamento¹, ha costituito oggetto di riconsiderazione da parte del Parlamento medesimo con l'art. 9 della legge 127 del 1997, che ha ridotto significativamente il numero delle norme aventi carattere di principio inderogabile, contenute del D.lgs. 77 del 1995.

Per altro verso, l'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali nel suo complesso ha subito di recente una notevole accelerazione ad opera principalmente delle deleghe contenute nelle leggi n. 662 del 1996, n. 59 del 1997 e della stessa legge 127, i cui decreti delegati sono stati in gran parte già emanati.

Trattasi di vasti corpi normativi, d'origine governativa, le cui direttrici fondamentali trovano sviluppo:

- a) nel conferimento di funzioni statali e regionali;
- b) nel riassetto della finanza locale;
- c) nel completamento del sistema finanziario e contabile.

1.2 Conferimento di funzioni statali e regionali agli enti locali

Come è noto, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 della legge n. 59 del 1997, sono stati conferiti alle regioni ed agli enti locali - con più decreti legislativi emanati entro il previsto termine del 31 marzo 1998 - funzioni e compiti amministrativi già di pertinenza dello Stato.

Trattasi di un fenomeno che per le sue dimensioni quantitative e qualitative rappresenta veramente una svolta di grande rilievo per un nuovo assetto dell'amministrazione pubblica. Assetto, però, non definitivo, atteso che, ai sensi del successivo art. 10 della stessa legge n. 59, "disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui all'art. 1 possono essere adottate, con il rispetto dei medesimi criteri e principi direttivi e con le stesse procedure, entro un anno dalla loro entrata in vigore".

¹Referto speciale sul nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, comunicato al Parlamento con deliberazione n. 10 del 15/12/1995.

In sostanza, è stata compiuta una scelta legislativa, la quale ha modificato il precedente sistema, nel senso che ha spostato in maniera incisiva l'asse portante della pubblica amministrazione - prima incentrato nello Stato - verso le regioni e gli enti locali.

Per quanto concerne in particolare questi ultimi, si osserva che il conferimento di funzioni avviene, oltre che dallo Stato, anche da parte delle regioni.

L'intero sistema di tali spostamenti trova attuazione in differenti fasi, la cui gradualità operativa è articolata secondo tempi diversi, a partire dal 31 marzo 1998, che ha costituito il termine ultimo utile per l'emanazione dei cennati decreti legislativi.

Infatti:

- entro il termine di 6 mesi, dall'adozione dei predetti decreti, le regioni devono individuare con legge - ai sensi dell'art. 4, comma 1 e 5, della stessa legge 59 - le funzioni da trasferire o delegare agli enti locali, e provvedere, con la medesima legge regionale, ad attribuire agli stessi - per effetto dell'art. 3, comma 3, del D.lgs. n. 112 del 1998, - le risorse umane, finanziarie, organizzative e strumentali in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni trasferite;

- in virtù dell'art. 7 della legge 59, ed ai fini dell'attuazione dei più volte citati decreti legislativi (e con le scadenze e modalità dagli stessi previste), con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri si provvede alla puntuale individuazione delle risorse e dei beni per la copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti.

L'avvio del sistema è legato comunque a due termini limite - previsti dagli artt. 3 e 7 del D.lgs. n. 112 del 1998, - che sono il 31 dicembre 1999, per l'emanazione dei decreti di individuazione delle risorse di cui sopra, e il 31 dicembre 2000, per l'inizio dell'esercizio delle funzioni e del contestuale effettivo trasferimento dei beni e delle risorse medesime.

Il sistema sopra delineato è costruito in coerenza con la legislazione di questi ultimi anni, che ha in buona parte ridisegnato i termini estrinsecativi dell'azione della pubblica amministrazione.

Esso nasce a Costituzione vigente e, sembra, nel presupposto che i risultati della revisione costituzionale in corso non dovrebbero vanificarlo.

Al riguardo, non si può non osservare che previsioni di questo tipo potrebbero non trovare adeguate conferme.

Vero è, comunque, che il legislatore talune cautele le ha già prese, nel senso che ha costruito il sistema in modo da evitare che esso possa andare a regime prima che presumibilmente si concluda il processo di revisione della Carta costituzionale.

Resta il fatto che il settore degli enti locali, che già aveva dovuto metabolizzare e assorbire radicali innovazioni normative a partire dal 1990, viene ora investito da tutta una serie di disposizioni di legge, le quali, ancorchè cadenzate nel tempo (fino all'anno 2000) quanto alla loro applicazione, comportano, tuttavia, numerosi problemi di non facile soluzione.

È da dieci anni, infatti, che la legislazione sugli enti locali, pur nella complessità della disciplina del settore e pur considerando l'utilità del rinnovamento attuato, si è via via stratificata in forme non sempre definitive e senza consentire agli enti interessati di avere durevoli certezze normative.

Le relative disposizioni, infatti, sono allocate in numerosi e differenti plessi legislativi di non facile coordinamento.

Inoltre, questa stessa Sezione rileva, non senza qualche perplessità, che la copertura finanziaria dei maggiori oneri per gli enti locali - necessitata dalle nuove funzioni conferite - avviene mediante "compensazione" con la diminuzione di spese erariali.

Tale criterio, nella prima fase d'attuazione, fissa un tetto che potrebbe dimostrarsi insufficiente, atteso che le aumentate funzioni in centri gestori molto frammentati potrebbero determinare costi superiori a quelli attualmente sostenuti dall'ente che le funzioni medesime ha conferito.

Analoghe perplessità si pongono a proposito della copertura amministrativa, tenuto conto delle attuali difficoltà strutturali palesate da numerosi enti - particolarmente quelli di modeste dimensioni - e dei molteplici vincoli, tuttora esistenti, alla gestione del personale, che nascono dalla normativa nazionale.

Tuttavia, le suesprese considerazioni vanno riguardate in un ampio contesto, nel quale potranno utilmente giocare gli effetti della razionalizzazione in senso economico delle gestioni, le semplificazioni funzionali e procedurali, oltre che, ovviamente, il ricorso a forme aggregative fra più enti per l'esercizio dei servizi.

1.3 Il riassetto della finanza locale

È noto che uno dei principi cardine dell'autonomia finanziaria degli enti locali - contenuto nell'art. 54, comma 2, della legge n. 142 del 1990 - non riguarda soltanto la sufficienza delle entrate, ma anche la certezza di risorse proprie e trasferite.

Del resto, ciò è coerente con i principi consacrati dalla Carta europea delle autonomie locali.

Di recente si è provveduto al riassetto finanziario degli enti territoriali minori sulla base di due diverse deleghe, contenute nell'art. 1, comma 175, e nell'art. 3, commi 143 lettera e) e 149, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e riguardanti, rispettivamente, la revisione e il riordino del sistema dei trasferimenti erariali ed il riordino della disciplina dei tributi locali.

Per quanto concerne la prima delega, questa ha avuto attuazione con il decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244, con possibilità d'essere modificato o corretto con altri decreti entro il 13 agosto 1998; termine poi prorogato al 31 luglio 1999.

Ciò posto, e rinviando per gli opportuni approfondimenti ad altra parte della Relazione, si osserva intanto che con il predetto decreto si persegue la finalità di riequilibrare il sistema dei trasferimenti in una linea di coerente sviluppo - già in parte attuato con il decreto legislativo n. 504 del 1992 e con il decreto-legge n. 41 del 1995, convertito dalla legge n. 85 del 1995 - mirante al superamento delle situazioni di squilibrio a suo tempo create con l'applicazione del criterio della spesa storica.

La manovra perequativa e di riequilibrio ora si sviluppa prevalentemente attraverso l'utilizzazione del fondo ordinario e del fondo per la perequazione e gli incentivi.

Nel primo caso, l'intervento ha un respiro di dodici anni; nel secondo, si assicura un incremento costante delle risorse.

Per quanto riguarda la seconda delega, questa ha avuto attuazione con il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, il quale provvede ad una riconsiderazione dei tributi locali e disciplina la potestà regolamentare delle province e dei comuni anche per le entrate tributarie.

Con lo stesso decreto legislativo n. 446 è stata data attuazione anche alla delega contenuta nell'art. 3, commi 143, 144 e 147, della più volte citata legge n. 662, e, quindi, è stata istituita l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), al gettito della quale è prevista la partecipazione delle province e dei comuni, con facoltà degli stessi di applicare delle addizionali.

Non pare dubbio che con il nuovo sistema sopra delineato il legislatore ha provveduto concretamente, e in termini che dovrebbero essere definitivi, a restituire agli enti locali quell'autonomia impositiva che era stata loro sottratta con la riforma tributaria degli anni Settanta.

Non solo, ma l'effettiva possibilità di incidere sul volume dell'entrata con le scelte in materia di aliquote impositive, tariffe e prezzi pubblici, determina un'utile elasticità gestoria, che prima riguardava prevalentemente la spesa, essendo la maggior parte delle risorse gestibili predeterminate in maniera eteronoma.

In tale contesto normativo, che si appalesa coerente con i nuovi principi dell'efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e di indubbia utilità per il buon funzionamento degli enti locali, occorre fare attenzione a due possibili situazioni di incertezza, le quali se dovessero verificarsi - e solo il tempo lo potrà confermare - determinerebbero la necessità di porre ulteriori correttivi al sistema.

La prima riguarda l'entità effettiva del gettito, di cui in atto è prematuro avere sicuri elementi valutativi del suo andamento, nonché i suoi riflessi sui flussi temporali di cassa.

La seconda - come si è visto - attiene alla congruità dell'entrata in relazione ai costi effettivi derivanti dalle nuove funzioni attribuite da Stato e regione, oltre da quelle eventuali che potrebbero trovare causa nella revisione costituzionale in corso.

1.4 Completamento del sistema finanziario e contabile e coordinamento con gli obiettivi di finanza pubblica

L'autonomia di gestione degli enti locali trova il suo momento caratterizzante nella possibilità di avere un proprio ordinamento finanziario e contabile.

Nelle precedenti relazioni la Sezione aveva, tra l'altro, posto l'accento sulla gradualità nei tempi della messa a regime del predetto ordinamento siccome disciplinato dal decreto legislativo n. 77 del 1995.

Ora, pur considerando che tale gradualità - che si lega al carattere innovativo delle riforme - ha avuto nel tempo degli slittamenti nelle sue scadenze, con l'esercizio 1998 il sistema sta entrando definitivamente in funzione, fatta eccezione sia per il conto economico, che andrà a regime per i comuni sotto i 40 mila abitanti nel 1999 e per quelli con meno di 5 mila abitanti nel 2000, sia per gli ammortamenti, che - come previsto dalla proroga disposta dal provvedimento legislativo collegato alla finanziaria per il 1998 - cominceranno a iscriversi a bilancio nel 1999, per poi stabilizzarsi nel 2002.

Comunque, una prima incidenza di essi si dovrebbe già avere nelle previsioni relative al bilancio triennale.

Per altro verso, occorre tener presente che le frequenti modificazioni normative apportate nella disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile sono continuate anche nel 1997 con il decreto legislativo n. 342, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 9 - comma 1 - della legge 127 dello stesso anno. Circa il D.lgs. 342 è da ricordare che sul relativo schema questa Sezione ha avuto occasione di formulare le proprie considerazioni

con delibera n. 7 del 25 luglio 1997, accedendo a specifiche richieste del Ministro dell'Interno.

Il decreto 342 contiene soprattutto due ordini di modifiche del predetto ordinamento: il primo ha ad oggetto il rafforzamento degli strumenti per garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e la corretta gestione delle risorse; il secondo, una riconsiderazione molto articolata dell'istituto del dissesto. Istituto che ha costituito un tema ricorrente nei diversi referti che la Sezione ha rassegnato al Parlamento, soprattutto in riferimento alle cause genetiche determinative dei debiti fuori bilancio.

Di tali debiti è in corso presso la Sezione un particolare monitoraggio che si basa sulla sancita loro riconoscibilità, e mira a rilevare gli effetti che l'emergenza di passività latenti può avere nei confronti degli equilibri di bilancio.

Devesi ora aggiungere che nella nuova visione dell'azione pubblica nel suo complesso è emersa anche la fondamentale esigenza di rafforzare gli strumenti di collegamento tra Governo e sistema regionale e locale.

In tale prospettiva è stato adottato, sulla base della delega contenuta nell'art. 9 della legge n. 59 del 1997, il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che ha ridefinito ed ampliato i compiti della conferenza Stato-regioni ed ha sancito la legificazione della conferenza Stato-città ed autonomie locali.

In siffatto contesto assume particolare rilevanza la riconduzione - in virtù dell'art. 48 della legge 27/12/1997, n. 449 - alla conferenza autonomie locali di cui sopra il rispetto, da parte di queste ultime, della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000.

Orbene, mentre in precedenza il raccordo tra obiettivi generali di finanza pubblica e l'attività degli enti locali trovavano disciplina immediata e diretta in disposizioni nascenti da autonoma volontà statale, ora con la norma sopra citata essi sono preventivamente esaminati e valutati da un organo che concilia e compara interessi pubblici riferibili a soggetti territoriali diversi.

Conclusivamente, la Sezione rileva la difficoltà obiettiva, per gli enti locali, di completare con la normativa secondaria gli spazi di autonomia loro riconosciuti e, quindi, di dare un definitivo assetto al loro sistema contabile e finanziario.

Tali difficoltà si accentuano in considerazione del fatto che il sistema è caratterizzato da una forte concatenazione interna, che lega insieme, ai fini di complessive valutazioni finanziarie ed economiche, la rilevazione ed esposizione dei dati, le regole gestionali contabili, gli equilibri di bilancio da mantenere, nonché la disciplina per il riassorbimento di situazioni di dissesto.

Quanto fin qui esposto attiene agli aspetti generali dell'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali.

1.5 Innovazioni normative in materia di servizi pubblici

Con l'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990 il sistema dei servizi pubblici locali aveva trovato un'impostazione fortemente innovativa con la previsione di una serie di diverse e articolate forme di gestione, la quale lasciava agli amministratori ampi margini di scelta. E ciò, sia in relazione alle differenti tipologie dei servizi, sia con riferimento alle esigenze specifiche di ciascun ente. Il tutto in una visione complessiva, in cui venivano organicamente disciplinate per il settore pubblico sistemi gestori anche di tipo privatistico.

Siffatti sistemi ricevevano un rilevante impulso con il decreto legislativo n. 29 del 1993, il quale improntava tutta l'azione delle pubbliche amministrazioni a criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Ciò ha progressivamente determinato un'inversione di tendenza, nel senso che mentre prima si cercava di fronteggiare l'onerosità dei costi principalmente attraverso la manovra dei prezzi e delle tariffe, correlata alla predeterminazione di minimi di copertura, ora, in termini di gestione, si segue il più recente indirizzo normativo che spinge verso una profonda riorganizzazione dei servizi. Così, accanto alla gestione diretta, riorganizzata in termini di efficienza, trova soprattutto sviluppo il ricorso a strutture esterne, improntate a carattere di economicità: a) di natura pubblica, quali le aziende speciali ed i consorzi (costituiti per la gestione di attività di rilevanza economica e imprenditoriale); b) di natura privata, quali le società di capitale.

In questo solco si sono poi inserite le più recenti normative, da ultimo evidenziate nella precedente relazione, riguardanti soprattutto le società di capitale.

Una ulteriore disciplina, modificativa delle società per azioni, è stata introdotta con la legge n. 127 del 1997, che ha previsto, tra l'altro, all'art. 17 - commi dal 51 al 57 - la trasformazione, per atto unilaterale, delle aziende speciali in S.p.A., e ai successivi commi 58 e 59 la possibilità di costituire, oltre che società per azioni in generale, anche società a responsabilità limitata e S.p.A. per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici.

Le suddette disposizioni contenute nella legge 127, che hanno introdotto ulteriori aggiustamenti normativi perseguono il limitato scopo di favorire i processi di privatizzazione dei servizi gestiti dagli enti e di favorire l'afflusso di risorse private.

È di facile notazione che anche nel settore di specie si verifica quel fenomeno di tumultuosa evoluzione normativa che, se per un verso dimostra l'intento di perfezionare il sistema via via che se ne avverte la necessità, per altro verso comporta non poche difficoltà, per gli operatori, di assorbirlo nell'esercizio delle loro attività amministrative. E ciò anche a causa delle non sempre coerenti stratificazioni successive delle norme intervenute nella materia, oltre che, in prospettiva, per le modifiche che stanno per essere apportate all'impianto costituzionale.

Quanto sopra evidenzia fenomeni di incertezza. Tanto ciò è vero che anche in sede di revisione della legge ri. 142 del 1990 sulle autonomie locali, il settore dei servizi pubblici è stato stralciato, e ora forma oggetto di un autonomo disegno di legge.2.

2 Evoluzione delle procedure di programmazione presso gli enti locali

2.1 Il quadro normativo

2.1.1 I bilanci preventivi degli enti locali, che hanno avuto a lungo una funzione fondamentalmente di *autorizzazione e limite* per gli impegni di spese e, con effetti diversi, per gli accertamenti di entrate, già con il D.P.R. n. 670 del 1965 ed il D.P.R. n. 1422 del 1965 hanno assunto anche una più chiara funzione di *informazione*, con la previsione di una nuova classificazione “funzionale” ed “economica”, “riepiloghi”, “quadri generali riassuntivi” e “dimostrativi”.

Con il D.P.R. n. 421 del 1979, sono state poi accentuate le funzioni di autorizzazione e limite e di informazione, rispettivamente con la previsione di stanziamenti non solo di competenza ma anche di cassa e con una ridefinizione della struttura formale per migliorarne le capacità informative. Peraltro, con lo stesso D.P.R. n. 421 le procedure di bilancio hanno assunto anche una valenza programmatica di medio periodo, con l'introduzione del bilancio pluriennale per gli enti di maggiore rilevanza: province, comuni capoluogo e comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti². E questa caratterizzazione del sistema di bilancio come *strumento di programmazione* è stata in seguito rafforzata dall'art. 1 quater del D.L. n. 55 del 1983, convertito dalla legge n. 131 del 1983, che ha introdotto l'obbligo di allegare al bilancio di previsione “una relazione previsionale e programmatica per il periodo considerato dal bilancio pluriennale della regione”³.

Questo complesso di funzioni - autorizzazione e limite, informazione, programmazione anche di medio periodo - ha trovato infine una compiuta sistemazione con la legge n. 142 del 1990, che ha previsto la redazione del bilancio pluriennale per tutti i comuni ed ha precisato che “il bilancio e i suoi allegati devono comunque essere redatti in modo da consentirne la lettura per programmi, servizi ed interventi” (art. 55, 4° comma), e soprattutto con il D.lgs. n. 77 del 1995, che ha tra l'altro abolito il bilancio di cassa, attribuito “carattere autorizzatorio” agli stanziamenti del bilancio pluriennale e modificato profondamente la struttura di bilanci e conti prevedendo anche una contabilità economica (sul punto v., *amplius*, il capitolo sulle procedure innovative in tema di bilancio).

Sulla valenza programmatica delle attuali procedure di bilancio, si rileva in particolare che risulta ora chiaramente specificata, all'art. 7, 7° comma del D.lgs. n. 77, la nozione stessa di “programma”: si tratta del “complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare e di interventi diretti ed indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito, nel più vasto piano di sviluppo dell'ente”. Ed a questa basilare nozione di “programma”, fanno specifico riferimento le norme sul bilancio preventivo annuale (art. 7, 5° comma), sul

² Per l'art. 1, 2° comma del D.P.R. n. 421 del 1979, “la classificazione funzionale della spesa” nei bilanci pluriennali avrebbe dovuto inoltre “consentire una analisi per programmi e, ove siano specificati, per progetti”. Ma non risulta che la norma abbia trovato concreta apprezzabile attuazione, anche perché mancavano specifiche disposizioni sulla struttura del bilancio pluriennale e di tali “programmi” e “progetti” non veniva fatta menzione nel modello di bilancio preventivo annuale allegato al D.P.R. n. 421.

³ La relazione doveva essere “comunicata alla regione”, che poteva “formulare le proprie osservazioni in relazione agli obiettivi programmatici di sviluppo risultanti dal programma regionale di sviluppo”. L'art. 1 quater del D.L. n. 55 del 1983 aveva stabilito anche che con decreto ministeriale “l'obbligo di redigere il bilancio pluriennale” potesse essere “esteso ai comuni con popolazione sino a 20.000 abitanti”.

bilancio pluriennale (art. 13, 3° comma), ma soprattutto sulla relazione previsionale e programmatica (art. 12).

Dalle disposizioni sulla relazione, si evince anzi che questa, forse un po' riduttivamente menzionata tra gli "allegati al bilancio di previsione annuale", va considerata più propriamente come il primo momento di tutto il processo programmatico⁴. Sul contenuto delle relazioni previsionali e programmatiche, v. peraltro infra.

2.1.2 Nella precedente relazione al Parlamento, è stato sottolineato che "nel suo impianto fondamentale il D.lgs. 77 del 1995 ha una forte valenza innovativa e non manca di recepire, secondo le indicazioni della legge di delega, impostazioni di tipo aziendalistico di matrice privatistica. Pone così un nuovo sistema di contabilità e di vincoli e linee guida per il rispetto delle contabilità economico-finanziarie, per legare le risorse agli obiettivi, per collegare bilanci, programmazioni e gestioni attraverso un complesso di strumenti di rilevazione e di rappresentazione delle azioni programmatiche e gestionali, volti ad assicurare una sempre maggiore trasparenza e riconoscibilità delle stesse".

Nella stessa Relazione, è stato anche evidenziato che "programmazione e budget per servizi e centri di costo, conto economico e controllo di gestione, particolare responsabilizzazione dei funzionari costituiscono gli aspetti più qualificanti di innovazioni che pongono insieme vincoli ed opportunità per massimizzare, in termini di efficienza e di economicità, l'azione delle amministrazioni locali".

Orbene, tutto questo complesso e necessariamente organico processo richiede certo uno "sforzo di riadeguamento, anche culturale, degli apparati burocratici e degli amministratori" (cfr. ancora la citata Relazione), ma comporta anche, in concreto, un momento programmatico ponderato, serio e realistico: se così non fosse, tutta l'auspicata coerenza ed incisività del processo verrebbe evidentemente ad essere pregiudicata.

Inoltre, va sottolineato che solo un'accurata programmazione può dare concreto contenuto alle disposizioni dell'art. 2 del D.lgs. n. 342 del 1997, per il quale "nel regolamento di contabilità sono previsti i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni di consiglio e di giunta che non sono coerenti con le previsioni della relazione previsionale e programmatica".

A questo proposito, nella circolare F.L. n. 28/97 del 14.11.1997, il Ministero dell'Interno ha precisato tra l'altro che "eventuali modifiche degli obiettivi, dei programmi e dei progetti, rispetto a quelli indicati nella relazione, debbono essere esplicitamente deliberate, indicando i motivi che le rendono necessarie, le parti della relazione che vengono modificate e con quali conseguenze sugli equilibri del bilancio annuale e di quello pluriennale".

La puntualizzazione appare certamente condivisibile. Ma va aggiunto che modifiche infrannuali dell'iniziale programmazione non dovrebbero essere in linea di principio frequenti: altrimenti, verrebbe in sostanza meno una pur necessaria minima continuità dell'azione amministrativa.

Infine, un'effettiva e congrua programmazione consentirà, se non di eliminare, almeno di ridurre entro limiti accettabili le divergenze tra previsioni e realizzazioni, finora come è noto assai diffuse e spesso anche molto ampie. E potrà anche acquistare un più

⁴ Sia pure in una visione ancora sostanzialmente finanziaria che non tiene forse sufficientemente conto dell'introduzione della nuova contabilità economica (cfr. gli artt. 71 e 74 dello stesso D.lgs. n. 77 del 1995).

effettivo e pregnante significato la norma dell'art. 55, 7° comma, della legge n. 142 del 1990, per il quale "al conto consuntivo è allegata una relazione illustrativa della giunta che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti"⁵.

2.2 La rilevazione della Sezione

2.2.1 Per l'art. 12 del D.lgs. n. 77 del 1995, la relazione previsionale e programmatica degli enti locali comprende:

- 1) L'analisi ambientale. Vanno illustrate le "caratteristiche generali della popolazione, del territorio, dell'economia insediata".
- 2) L'analisi aziendale. Vanno evidenziate le caratteristiche generali dei "servizi dell'ente" e le "risorse umane, strumentali e tecnologiche".
- 3) L'analisi finanziaria. È richiesta una "valutazione generale sui mezzi finanziari", con evidenziazione delle "fonti di finanziamento", dell'"andamento storico degli stessi" e dei "relativi vincoli".
- 4) La programmazione in senso stretto. Vanno chiariti i "programmi"⁶ e gli eventuali "progetti", precisando l'"entità" e l'"incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo ed a quella di investimento", e specificando le "finalità che si intende conseguire" e "le risorse umane e strumentali" a ciascun programma destinate. Inoltre, vanno individuati gli "obiettivi" che "gli organismi gestionali degli enti locali" devono "raggiungere, sia in termini di bilancio che in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio".
- 5) Una motivazione delle scelte programmatiche. Sono infatti richieste una "motivazione delle scelte adottate", una "motivata dimostrazione delle variazioni intervenute rispetto all'esercizio precedente", una dimostrazione della coerenza delle previsioni con gli "strumenti urbanistici" e con i "piani economico-finanziari" delle opere pubbliche.

Orbene, in considerazione della fondamentale importanza delle relazioni previsionali e programmatiche, è sembrato utile esaminare le relazioni di un limitato campione di enti, costituito dai comuni con popolazione da 100.000 a 249.999 abitanti.

Pertanto, è stato tenuto presente che non è stato ancora emanato il regolamento governativo, previsto dall'ultimo comma dell'art. 114 del D.lgs. n. 77 del 1995, sostituito dall'art. 40 del D.lgs. n. 336 del 1996, che avrebbe dovuto approvare entro il 30.6.1996 "lo schema relativo alla relazione previsionale e programmatica previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome".⁷

⁵ Una norma analoga a quella dell'art. 55 della legge n. 142 del 1990 era in effetti già prevista dall'art. 22 del D.P.R. n. 421 del 1979, per il quale "al rendiconto dei comuni e delle province" doveva essere "allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico dei dati stessi, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto". Ma la mancanza di una congrua e specifica programmazione aveva appunto in gran parte vanificato la prescrizione.

⁶ Come è già stato ricordato, per "programma" si intende il "complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare, e di interventi diretti e indiretti, non solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito, nel più vasto piano di sviluppo dell'ente".

⁷ Come è noto, la sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1996 ha dichiarato l'illegittimità del citato art. 114, nella sua originaria formulazione, poiché non assicurava "il coinvolgimento delle Regioni

In definitiva, considerato che il contenuto della relazione previsionale e programmatica in sostanza è già chiaramente delineato dall'art. 12 del D.lgs. n. 77 del 1995, e che però il 1997 va considerato un anno ancora di transizione⁸, si è cercato di comprendere se le relazioni esaminate rispondano comunque alle finalità della norma, e manifestino quindi l'acquisizione della nuova "cultura" della programmazione.

2.2.2 Insieme con le relazioni previsionali e programmatiche, per gli enti del campione sono stati anche richiesti i piani triennali delle opere pubbliche, previsti dall'art. 14 della legge n. 109 del 1994 (c.d. legge Merloni) e menzionati tra gli "allegati" ai bilanci di previsione dall'art. 14 del D.lgs. n. 77 del 1995, modificato dal D.lgs. n. 336 del 1996.

A questo proposito, va ricordato che nel sistema delineato dalla legge n. 109 i piani triennali delle opere pubbliche avrebbero dovuto tra l'altro comprendere: "l'elenco dei lavori per settore; le priorità di intervento; il piano finanziario complessivo e per settore; i tempi di attuazione degli interventi"; l'indicazione delle "caratteristiche generali" dei lavori, "della stima sommaria dei relativi costi, nonché dei benefici economici e sociali conseguiti", l'attestazione, da parte dei responsabili dei procedimenti, della "finanziabilità", della "fruibilità", etc. dei lotti oggetto di lavori compresi nel programma.⁹

Senonché, la legge n. 109 aveva anche previsto la definizione, con decreto ministeriale, di uno "schema tipo di programma triennale".

Ora, il previsto decreto, da emanare "entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore" della stessa legge n. 109, non è stato ancora predisposto. E l'art. 1 del D.L. n. 101 del 1995, convertito nella legge n. 216 del 1995 (c.d. Merloni bis) ha inserito le norme sulla programmazione dei lavori pubblici tra quelle che si applicheranno "a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento" governativo previsto dall'art. 3 della legge del 1994.¹⁰

In definitiva, anche per la programmazione dei lavori pubblici presso gli enti locali, il 1997 va considerato un anno ancora di transizione o più propriamente d'attesa.

Poiché peraltro i lavori pubblici hanno in genere un'incidenza non irrilevante sulla gestione finanziaria degli enti, è sembrato comunque necessario, appunto, esaminare congiuntamente le relazioni previsionali e programmatiche ed i programmi dei lavori pubblici, o più in generale degli investimenti, ovviamente nei casi in cui questi sono stati in qualche modo formulati.

nell'approvazione dello schema di relazione". Sulla base della norma dichiarata incostituzionale, uno schema di relazione era stato peraltro già approvato con D.P.R. n. 194 del 1996. Sull'emanando nuovo schema di relazione, le Sezioni riunite di questa Corte hanno formulato un dettagliato parere, su richiesta del Ministero dell'Interno, con deliberazione n. 321/D del 15.12.1997.

⁸ A questo proposito, va anche ricordato che i bilanci preventivi per il 1997 potevano essere "predisposti anche secondo i regolamenti di contabilità e i modelli di bilancio validi per i bilanci del 1996" (art. 1, comma 168 della legge n. 662 del 1996).

⁹ Si deve trattare dei soli "lavori per i quali sia stato redatto almeno il progetto preliminare e la cui utilità sia accertata sulla base di una verifica delle esigenze cui i lavori devono corrispondere", con "priorità alla manutenzione e al recupero del patrimonio pubblico, nonché al completamento di lavori già iniziati".

¹⁰ L'art. 9 del D.L. n. 67 del 1997, convertito nella legge n. 135 del 1997, ha precisato che sino all'emanazione del regolamento "le amministrazioni aggiudicatrici avviano le attività di progettazione anche definitiva ed esecutiva anche in assenza del programma triennale di cui all'art. 14 della medesima legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni".

2.2.3 Per gli enti del campione, è stato rilevato, in sintesi, quanto segue:

LA SPEZIA

La relazione si apre con un'analisi ambientale e aziendale che si ispira allo schema approvato con D.P.R. n. 194 del 1996. Segue il "programma triennale dei lavori pubblici di cui alla legge 11 febbraio 1994 n. 109", che costituisce quindi parte integrante della relazione. In sostanza, si tratta di un elenco che per ogni iniziativa indica: il numero del "programma" (rectius: della pertinente "funzione" secondo il nuovo modello di bilancio) e del "servizio"; la "causale"; la spesa prevista per ogni anno del triennio; il "finanziamento" ("entrate proprie", "mutui", "alienazione patrimonio", "oneri di urbanizzazione" etc.). Infine, una breve tabella riepiloga il totale delle "fonti di finanziamento per interventi e opere pubbliche" nel triennio; un'ulteriore tabella indica le spese complessivamente previste per i "sistemi hardware" e "software" e per i "mezzi operativi N.U." e i relativi finanziamenti (rispettivamente "mutui" e "avanzo amm.ne 1995"); un breve elenco indica i capitoli interessati nel triennio da mutui.

La relazione in questione non presenta altro: in particolare, mancano completamente specifici programmi con i requisiti previsti dal sopra citato art. 12 del D.lgs. n. 77 del 1995.

NOVARA

La relazione del comune di Novara, assai scarna e priva di qualsiasi analisi ambientale ed aziendale, viene dichiaratamente predisposta "in forma tecnica, cioè senza programmazione pluriennale, attesa l'imminente consultazione elettorale per il rinnovo dell'amministrazione comunale". Il documento si apre con alcuni prospetti sulle "fonti di finanziamento", accompagnati da brevissimi accenni alle risorse più significative. Segue la "parte spesa": per 11 grandi programmi (attività istituzionali, giustizia, difesa etc.) ci si limita in sostanza ad elencare entrate e spese del triennio, senza specificare finalità, risorse umane e risorse strumentali e senza minimamente indicare le motivazioni delle scelte.

Il "programma triennale delle opere pubbliche 1997-1999" predisposto dall'assessorato ai lavori pubblici si presenta più accurato.¹¹ In primo luogo, vengono diffusamente illustrati i criteri dell'azione amministrativa. In secondo luogo, sono elencati i vari interventi, con le spese previste per ogni anno del triennio. Infine, con riferimento a 12 "centri di costo", corrispondenti sostanzialmente a programmi o gruppi di programmi, vengono presentate varie "schede" che per ogni intervento previsto indicano la spesa nel triennio, il grado di priorità, i tempi di attuazione, il livello di progettazione, alcuni chiarimenti. Accurati grafici evidenziano le spese di ogni centro di costo.

BERGAMO

La relazione previsionale e programmatica del comune di Bergamo si apre con una breve "premessa" del sindaco e consiste, in sostanza, nelle relazioni di 8 assessori. In particolare, la relazione dell'assessore al bilancio illustra il quadro normativo, la "situazione finanziaria del comune", la "manovra 1997" e le principali entrate. In una breve tabella, indica poi le entrate complessivamente previste nel triennio ("contributi e trasferimenti", "proventi dei servizi pubblici" etc.) e divide la spesa complessiva dell'ente

¹¹ Nella nota di trasmissione del documento viene peraltro precisato che il programma "non risulta essere stato oggetto di apposita deliberazione".

in “consolidata”, “di sviluppo” e “di investimento”. Le relazioni degli altri assessori sono formulate secondo criteri non sempre omogenei - anche all'interno di una stessa relazione - nella descrizione dei programmi e nelle indicazioni finanziarie. Alla relazione sono anche “allegati”: un “riepilogo” del “bilancio corrente” 1997; una tabella di “parametri di efficienza”, che indicano in sostanza il costo o i proventi dei servizi, per cittadino o utente, negli anni 1995-1997; un “riepilogo” sulle “risorse da destinare agli investimenti nel triennio” 1997-1999 (“alienazioni ed ammortamenti”, “proventi concessioni edilizie” etc.) e delle spese complessivamente previste per alcune “funzioni”.

Il “programma delle opere pubbliche 1997-1998-1999” consiste in tre elenchi, uno per ogni anno. Per ogni opera, vengono indicati: il servizio oppure in alcuni casi la funzione; l'importo; il “professionista” (“esterno”, “interno”, “esterno/interno”); il tipo di procedura (quasi sempre “licitazione privata”); il “finanziamento” (“concessioni edilizie”, “mutuo” etc.).

BRESCIA

La relazione si apre con un'analisi ambientale ed aziendale molto ampia ed accurata: circa 140 grafici, prospetti e tavole. Per ognuno degli “8 programmi predefiniti” secondo le “indicazioni contenute negli indirizzi generali di governo approvati dal consiglio comunale”, vengono poi dettagliatamente illustrati oggetto, “obiettivi” e “progetti”. Un “quadro di sintesi dei programmi” indica la spesa per ognuno prevista, divisa per titoli, funzioni e servizi. Una breve tabella presenta la “dimostrazione della capacità di indebitamento nel triennio 1997/1999”. Vengono anche forniti diffusi chiarimenti sui criteri di formazione del bilancio 1997 ed i prospetti riassuntivi delle spese (per funzioni, servizi ed interventi).

In “allegato alla relazione previsionale e programmatica, è presentato un corposo volume sui “progetti di investimento 1997-1999”. Considerata la mancanza del previsto schema ministeriale, il comune di Brescia ha “ritenuto di elaborare una programmazione triennale degli investimenti (comprendenti non solo i lavori pubblici, ma anche tutti gli altri interventi in conto capitale) in stretta connessione con i principi contenuti nella L. 109/1994”. In sostanza, vengono presentate accurate “schede”, prima “finanziarie” e poi “tecniche”. La scheda “finanziaria” indica, per ogni “progetto d'investimento”, il numero della funzione e del servizio pertinenti, la circoscrizione eventualmente interessata in modo specifico, gli interventi nei quali si articola il progetto, il costo per ogni anno ed il tipo di finanziamento. La scheda “tecnica” comprende invece: “numero progressivo attribuito al progetto; descrizione del progetto; tempo di realizzazione degli investimenti espresso in mesi; costo di realizzazione globale del progetto ed incidenza finanziaria nel triennio- il costo di realizzazione viene indicato in corrispondenza dell'anno di previsione della spesa, ed è suddiviso fra gli interventi nei quali sono articolati i singoli progetti; ricaduta economica dell'investimento, rappresentata mediante la quantificazione su base triennale delle maggiori spese o entrate correnti indotte dall'investimento; nel caso l'investimento sia finanziato con prestiti, vengono specificati anche gli oneri dovuti al rimborso del prestito; relazione illustrativa del progetto”.

La relazione previsionale e programmatica del comune di Brescia si presenta indubbiamente approfondita ed attenta.

MONZA

Il comune di Monza presenta in un unico documento la “relazione previsionale e programmatica”, il “bilancio pluriennale” ed il “piano pluriennale degli investimenti del triennio 1997-1999”.

La relazione illustra finalità ed iniziative di 20 settori. Nel bilancio pluriennale sono anche indicate le spese previste nel triennio per i “programmi” relativi a 9 obiettivi di carattere generale. Il piano pluriennale degli investimenti elenca entrate e spese, in realtà anche correnti, del periodo 1995-1999.

PADOVA

L'analisi ambientale ed aziendale utilizza lo schema approvato con D.P.R. n. 194 del 1996. La successiva analisi delle fonti di finanziamento e delle risorse più significative si presenta dettagliata ed approfondita. Seguono un “quadro riassuntivo”, che accenna ad alcune “voci significative” di “spese correnti”, ed uno scarso elenco degli “investimenti programmati per l'esercizio 1997”, suddiviso per tipi di finanziamenti (“entrate proprie”, “trasferimenti”, “mutui”). Riepiloghi delle spese per funzioni, servizi ed interventi precedono infine le “schede programmi”: per ogni programma vengono indicate, ma a volte molto genericamente, le finalità, le risorse umane e strumentali, le motivazioni delle scelte.

Il c.d. “programma dei lavori pubblici 1997-1999” consiste in realtà in 8 elenchi redatti da responsabili dei settori interessati: sono indicati, ma con varie omissioni, i “tempi realizzativi” dei vari progetti, la “situazione” (molto spesso si tratta di “altri interventi di cui si ritiene urgente la realizzazione e ancora da progettare”) e l’“importo di massima”.

VICENZA

Dopo una breve introduzione sui criteri seguiti nella formulazione del bilancio preventivo 1997 secondo le nuove norme del D.lgs. n. 77 del 1995, segue direttamente l'esposizione degli 11 “programmi”, che in sostanza coincidono con le funzioni previste dal D.P.R. n. 194 del 1996. Di ogni “programma”, vengono illustrate le finalità, talora con riferimento a “progetti”: a volte manca qualsiasi indicazione finanziaria.

Non è stato formulato il piano triennale dei lavori pubblici: viene dichiarato che “le spese di investimento sono suffragate da progetti preliminari approvati, o in corso di approvazione, con varie apposite deliberazioni dal consiglio comunale”.

TRENTO

La preliminare analisi ambientale ed aziendale segue, con omissioni, lo schema del D.P.R. n. 194 del 1996. Una “presentazione del bilancio di previsione 1997 e delle proiezioni triennali 1997-99” comprende poi: tabelle e grafici sugli incrementi e sulla composizione delle spese correnti e poi in conto capitale, divise per categorie economiche, settori funzionali, programmi e sottoprogrammi; una tabella con l'andamento di vari indicatori di bilancio nel periodo 1996/1999; un elenco di “opere pubbliche nuove” che indica per ognuna il capitolo pertinente e le previsioni di spesa nel triennio 1997-1999. Segue un'accurata analisi delle risorse finanziarie, accompagnata da tabelle e grafici. La successiva analisi per “programmi, sottoprogrammi e servizi erogati” comprende, per ogni programma: finalità, servizio erogato, analisi del servizio erogato, struttura comunale

responsabile, riferimenti legislativi, analisi del comportamento della domanda, obiettivi, effetti attesi dall'attività programmata, spese nel periodo 1995-1999. In un "allegato piano finanziario", sono precisati, per ogni "investimento", gli "oneri a carico del bilancio" ("finanziari" e "di gestione") e la loro decorrenza; il capitolo; le deliberazioni di approvazione del piano finanziario, del progetto e del mutuo; gli oneri "effettivamente a carico del bilancio" e la loro decorrenza. Infine, un "riepilogo dei capitoli di entrata e di spesa per attività delegate" indica il capitolo e l'articolo pertinenti, le spese nel triennio 1997/1999 e il centro di spesa competente.

Un distinto "programma generale delle opere pubbliche e relativi piani finanziari triennio 1997-1999" è poi diviso in due sezioni. Nella prima si fa riferimento al "piano provinciale 1995-1997" e sono indicati, per ogni iniziativa, il capitolo pertinente, la spesa prevista nel bilancio 1997, le modalità di finanziamento ("mutuo", "contributo", "entrate diverse", "avanzo"), la legge di riferimento, le "modalità di contribuzione" ("capitale", "annualità", "ent. diverse"). Seguono brevi "valutazioni" di "compatibilità economico-finanziaria relativa alle opere e agli interventi per il cui finanziamento sono stati utilizzati i trasferimenti provinciali" e di "compatibilità per altri interventi aggiuntivi a seguito della prima verifica di bilancio". Nella seconda sezione del documento sono invece elencate "altre opere pubbliche", con i relativi mezzi di finanziamento.

TRIESTE

La relazione presenta in primo luogo il quadro macroeconomico, nazionale e regionale. Seguono: un'accurata analisi della situazione locale demografica, economica, occupazionale e sociale; una trattazione dei rapporti tra il comune e le altre "istituzioni" (Stato, regione, provincia, enti economici locali, altri stati, Unione europea); un'analisi dell'organizzazione e delle risorse umane dell'ente; chiarimenti sui principi informatori dei bilanci e sulla politica delle entrate, delle spese e degli investimenti. Una dettagliata illustrazione degli "obiettivi programmatici per settore d'intervento" precede poi l'esposizione di 31 programmi: per ognuno sono specificate le finalità; le risorse strumentali ed umane (queste peraltro un pò genericamente); la motivazione delle scelte; le entrate specifiche, le risorse correlate a servizi e le quote di risorse generali; gli "impieghi", distinti per spese correnti, di sviluppo e di investimento.

Altri 14 programmi sono invece oggetto del distinto "piano pluriennale delle opere": vengono indicate le fonti di finanziamento nel triennio ed anche, per ogni opera, la spesa già finanziata e quella prevista.

FERRARA

La "parte prima" della relazione presenta un'accurata analisi ambientale e aziendale (il "contesto di riferimento generale"), arricchita da tabelle e grafici e particolarmente attenta alla popolazione, all'economia e ai servizi offerti.

La "parte seconda" indica le "risorse disponibili", con dati e valutazioni sull'evoluzione delle stesse.

La "parte terza" delinea "gli indirizzi programmatici della gestione corrente nel triennio 1997-1999". Dopo alcuni quadri di sintesi, illustra i vari "obiettivi con relativi programmi e progetti", questi ultimi a volte articolati "in sub progetti", precisando finalità, oggetto e costi.

Infine, chiarisce gli "indirizzi programmatici di investimento del triennio '97-'99",