

stato mai predisposto. La legge 216 del 1995 - c.d. Merloni bis - ha poi rinviato l'applicazione delle norme sulla programmazione alla data di entrata in vigore del regolamento previsto dall'art. 3 della stessa legge quadro. Ed infine, la legge 415 del 1998 - c.d. Merloni ter - ha ribadito la ratio ispiratrice del "programma triennale" - che deve costituire il "momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni" predisposti dalle amministrazioni "in conformità agli obiettivi assunti come prioritari" - ma ha anche stabilito che l'applicabilità delle disposizioni relative all'obbligo di approvare lo strumento in questione, al rispetto delle priorità e al divieto di finanziare con fondi pubblici lavori non compresi nel conseguente elenco annuale dei lavori, resta ancora subordinata alla pubblicazione del decreto del Ministro dei lavori pubblici che definirà appunto gli schemi tipo del programma triennale e del connesso elenco annuale.

Sembra opportuno che questi "schemi tipo" tengano conto della necessità di un raccordo con i "programmi" e "progetti" della relazione previsionale e programmatica, che per l'art. 12 del d.lgs. n. 77 del 1995 ha "carattere generale" e comprende quindi tutta la gestione dell'ente.

L'indagine della Sezione

Anche negli enti locali, l'implementazione di programmazioni realmente idonee ad indirizzare la concreta gestione, e a consentire poi la verifica dei risultati effettivamente conseguiti, richiede l'acquisizione di una congrua maturità amministrativa, che in genere viene raggiunta solo gradualmente.

Orbene, per valutare quale fosse nel 1998 lo stato dell'arte in alcuni specifici contesti, questa Sezione ha effettuato un'indagine su 4 comuni delle stesse dimensioni demografiche: Buccinasco (MI), Frascati (RM), Qualiano (NA) e Misilmeri (PA)⁵⁴.

Va peraltro ricordato che per le programmazioni degli enti locali anche il 1998 era stato un anno di transizione: gli schemi di relazione previsionale e programmatica approvati con d.P.R. n. 194 del 1996 non erano infatti più vincolanti per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1996, e i nuovi schemi approvati con d.P.R. n. 326 del 1998 sono stati poi pubblicati sulla G.U. solamente il 18.9.1998.

Il comune di Buccinasco (MI)

La relazione previsionale e programmatica per il periodo 1998-2000 del comune di Buccinasco si apre con un'analisi ambientale, sociale e aziendale diligentemente strutturata, in sostanza, secondo lo schema a suo tempo approvato con d.P.R. n. 194 del 1996: "popolazione", "territorio", "servizi" ed "economia insediata". Segue l'analisi delle fonti di finanziamento - trend storico e programmazione triennale - con sintetici chiarimenti sulle risorse più significative.

Vengono poi indicati 33 programmi: funzionamento degli organi istituzionali; segreteria generale; organizzazione del personale; gestione economico-finanziaria; riforma delle entrate tributarie; gestione del patrimonio; gestione dell'edilizia pubblica; riforma dei servizi anagrafici; direzione generale; riorganizzazione del corpo di polizia municipale; piano per il diritto allo studio - scuola materna; piano per il diritto allo studio - scuola elementare; piano per il diritto allo studio - scuola media; assistenza scolastica; sviluppo della biblioteca; attività culturale; gestione degli impianti sportivi; organizzazione di manifestazioni sportivo-ricreative; manutenzione delle strade; servizio di illuminazione pubblica; sviluppo dei trasporti pubblici; servizio urbanistica ed edilizia privata; gestione del patrimonio di edilizia residenziale; servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti; sviluppo del patrimonio verde; servizio asilo nido; attività di prevenzione rivolte all'adolescenza; animazione di strutture di ricovero per anziani; attività di

⁵⁴ Secondo i dati dell'ultimo censimento, i comuni in questione presentavano quasi la stessa popolazione: Buccinasco 20.085, Frascati 20.123, Qualiano 20.054, Misilmeri 20.072. Come può notarsi, il piccolo campione comprendeva un comune per ogni grande area geografica: Nord, Centro, Sud, Isole.

assistenza; gestione dei servizi cimiteriali; sviluppo delle attività commerciali; servizio di distribuzione del gas metano; gestione della farmacia.

Per ognuno di questi 33 programmi è stata elaborata una scheda di sintesi.

A mero titolo d'esempio, la scheda relativa al primo programma "funzionamento organi istituzionali" indica gli importi per il 1998, il 1999 e il 2000 delle "entrate specifiche" (costituite in questo caso dai "proventi dei beni della funzione di amministrazione") e delle "quote di risorse generali"⁵⁵. Sono poi precisate, per ciascun anno del triennio, le "spese correnti consolidate" previste⁵⁶. Inoltre, viene indicato il responsabile del programma; si afferma che le "finalità da conseguire" consistono nel "garantire il normale funzionamento degli organi istituzionali"; vengono individuate nel "materiale per la manutenzione ordinaria" le "risorse strumentali da utilizzare" e nel "personale per l'assistenza agli organi" le "risorse umane da impiegare"; si presenta infine come "motivazione delle scelte" la considerazione che "l'attività istituzionale necessita di apposite strutture e si esplica attraverso adempimenti di legge".

Sembra potersi affermare che in genere le indicazioni dei programmi non risultano pienamente rispondenti alla lettera e alla ratio del comma 4 dell'art. 12 del d.lgs. n. 77 del 1995, che stabilisce: "per ciascun programma è data specificazione delle finalità che si intende conseguire e delle risorse umane e strumentali ad esso destinate, distintamente per ciascuno degli esercizi in cui si articola il programma stesso ed è data specifica motivazione delle scelte adottate".

Le spese previste per i vari programmi, in ognuno dei tre esercizi del triennio, sono infine riepilogate in un "quadro generale degli impieghi per programma".

Va sottolineato che nella sua parte spesa il bilancio preventivo annuale del comune di Buccinasco non risulta "leggibile anche per programmi dei quali è fatta analitica illustrazione in apposito quadro di sintesi", come invece prevede l'art. 7 comma 5 del d.lgs. n. 77 del 1995. Questa carenza — comune per la verità anche alle altre amministrazioni del campione — sembra peraltro addebitabile ad una particolarità del modello di bilancio approvato con d.P.R. n. 194 del 1996, sulla quale ci si soffermerà brevemente più avanti.

I 33 programmi della relazione previsionale e programmatica 1998-2000 risultano del tutto diversi dai 123 programmi della precedente relazione previsionale e programmatica, per il periodo 1997-1999. Ora, di per sé questo radicale mutamento di programmi potrebbe anche manifestare un'apprezzabile capacità di rinnovamento dell'amministrazione comunale. Senonché, non solo manca completamente, nella relazione in esame, qualsiasi "motivata dimostrazione delle variazioni intervenute rispetto all'esercizio precedente" (cfr. invece il comma 5 dell'art. 12 del d.lgs. n. 77 del 1995)⁵⁷, ma non viene nemmeno precisato se i vecchi programmi siano stati comunque almeno in parte realizzati, prima di essere funditus rielaborati. Infatti, solo da chiarimenti forniti dall'amministrazione comunale con nota del 28.1.2000 risulta che la ragione del cambiamento "risiede nell'estrema difficoltà pratica di gestire un bilancio con un numero così alto di programmi e nella conseguente decisione di identificarli, salvo poche eccezioni, con i servizi della struttura del bilancio".

Comunque sia, sembra doversi ritenere che in realtà anche i 33 programmi della relazione 1998-2000 siano stati considerati non pienamente soddisfacenti per le concrete esigenze della gestione amministrativa. Infatti, il comune di Buccinasco ha formulato anche una dettagliata relazione sul bilancio di previsione 1998, che senza far alcun specifico riferimento ai programmi della relazione previsionale e programmatica illustra invece diffusamente le iniziative previste per 8 settori: economico-finanziario; affari generali; direzione generale; pubblica istruzione

⁵⁵ Per qualche programma, sono quantificate anche le "risorse correlate a servizi".

⁵⁶ Per questo primo programma, non sono indicate "spese correnti di sviluppo" o "spese per investimento". Ma per la verità, "spese correnti di sviluppo" non sono indicate per nessuno dei 33 programmi della relazione qui esaminata.

⁵⁷ Per la verità, un'analisi delle variazioni dei programmi rispetto all'esercizio precedente manca anche nelle documentazioni delle altre amministrazioni del campione: Frascati, Qualiano e Misilmeri.

cultura sport e tempo libero; polizia municipale; servizi sociali; organizzazione e personale; gestione del territorio.

A mero titolo di esempio, la prima iniziativa del primo settore (economico-finanziario) è così formulata: "Già da quest'anno sarà possibile integrare le rilevazioni offerte dalla contabilità finanziaria con un'ulteriore analisi economica delle spese divise per centro di costo per quelle tipologie, poche per la verità, che non sono state disaggregate in contabilità finanziaria per non appesantire la gestione ordinaria. La disaggregazione verrà effettuata in contabilità analitica e costituirà la base per i referti del controllo di gestione".

Le iniziative menzionate nella relazione sul bilancio di previsione 1998 sono numerose (oltre che ictu oculi di rilievo): questa Sezione ne ha contate 8 per il settore economico-finanziario, 4 per il settore affari generali, 9 per la direzione generale, 18 per il settore pubblica istruzione cultura etc., 22 per il settore polizia municipale; 30 per il settore servizi sociali; 12 per il settore organizzazione e personale; 12 per il settore gestione del territorio.

Il computo è peraltro meramente indicativo, perché vi sono forse alcune ripetizioni, e soprattutto perché le varie iniziative sono elencate in modo del tutto discorsivo, senza precisi riferimenti finanziari e in genere senza indicazioni che permettano poi di verificare il grado di realizzazione degli obiettivi.

Con nota del 9.12.1999, il comune di Buccinasco ha precisato che per l'esercizio 1998 "non è stato predisposto" uno specifico "piano delle opere pubbliche".

Il piano esecutivo di gestione anno 1998 del comune di Buccinasco individua 10 centri di costo per il Settore Gestione del Territorio, 2 per la Direzione Generale, 2 per la Polizia Municipale, 7 per la Pubblica Istruzione, 4 per i Servizi Sociali, 4 per il Settore Economico Finanziario e 3 per il Settore Affari Generali.

Vari centri di costo sono anche "centri di responsabilità" per l'acquisizione di specifiche entrate, e in tal caso vengono ovviamente elaborate ulteriori distinte tabelle.

Come viene precisato nella deliberazione di giunta che ha approvato il PEG, "la responsabilità del procedimento dei singoli capitoli spetta al responsabile del centro di costo, ove non diversamente indicato": quest'ultima annotazione sembra riferirsi alla frequente indicazione di "capitoli di altri centri di costo gestiti come centro di responsabilità" (sul punto, v. anche *infra*).

Per ogni centro di costo, sono indicati la funzione, il servizio e il responsabile, e sono formulate alcune preliminari "osservazioni generali". A titolo esemplificativo, per il centro di costo "gestione economica finanziaria" le "osservazioni generali" — che in parte riprendono nella sostanza considerazioni già svolte dalla relazione sul bilancio di previsione 1998 — indicano le modifiche del regolamento di contabilità ritenute necessarie; accennano alla necessità che il controllo di gestione evidenzi "i costi economici di esercizio per ogni centro di costo" al fine di "consentire la rendicontazione in chiave economica (conto economico)"; menzionano le iniziative necessarie per "il processo di introduzione della moneta unica europea (euro)"; si riferiscono alla contabilizzazione dei "proventi delle concessioni edilizie" e delle relative sanzioni; evidenziano infine la necessità di "uno stretto controllo dei pagamenti e delle riscossioni" per rispettare il "vincolo di cassa" previsto dalla legge finanziaria.

Per ogni capitolo, vengono poi indicati "obiettivi" e "prodotti-tempi di esecuzione". Ad esempio, per il primo capitolo "formazione" del già citato centro di costo "gestione economico-finanziaria" sono indicati i seguenti "obiettivi": "il continuo evolversi delle norme in materia di finanza locale impone un costante aggiornamento, in particolare nelle seguenti aree di studio: introduzione alla contabilità economica e suoi raccordi con il controllo di gestione, modalità di finanziamento degli enti locali, gestione del patrimonio, problematiche gestionali, adeguamento del sistema informativo (in sede, coinvolgendo tutto il personale)". Come "prodotti-tempi di esecuzione" si indicano poi: "10 giornate circa di formazione".

Va sottolineato che gli "obiettivi" si limitano spesso a generiche descrizioni di attività. E i "prodotti-tempi di esecuzione" (o anche solo "prodotti") si risolvono in genere in scarse indicazioni che non consentono un'effettiva verifica.

Come si è già detto, per vari centri di costo vengono indicati i "capitoli di altri centri di costo gestiti come centri di responsabilità". Restando all'esempio del centro di costo "gestione economica e finanziaria", sono elencati 28 capitoli per le "spese di gestione" e altri 22 per "interessi passivi mutui": gli "obiettivi" chiariscono che sui primi "il servizio effettua i pagamenti delle bollette di gas, luce, telefono etc. ripartendoli sui singoli centri di costo sulla base del numero dei dipendenti" e sugli altri assicura il "pagamento degli interessi sui mutui assunti dal comune così come rinegoziati nel 1996".

Gli stanziamenti dei vari capitoli del PEG sono determinati prendendo come base di riferimento l'esercizio 1997: vengono infatti indicate prima le "previsioni definitive esercizio in corso" e poi, nell'ambito delle "previsioni di competenza per l'esercizio 1998", le "variazioni in aumento" o "in diminuzione" e le "somme risultanti".

Sulla verifica dei risultati, va rilevato che con deliberazione del 13.10.1998, approvata ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 77 del 1995, il comune di Buccinasco non si è limitato a verificare lo stato degli accertamenti e degli impegni ma ha anche elaborato - in conformità alla lettera e alla ratio della norma citata - una "relazione sullo stato di avanzamento dei progetti".

I "progetti" in questione non si collegano peraltro ai "programmi" della relazione previsionale e programmatica e richiamano piuttosto - sia pure senza precise corrispondenze - le varie iniziative descritte nella "relazione sul bilancio di previsione 1998". Come questa, anche la relazione sullo stato di avanzamento dei progetti è strutturata in modo discorsivo, per lo più senza specifiche e puntuali indicazioni.

Un'effettiva valutazione del grado di realizzazione di programmi, progetti ed iniziative manca poi del tutto nella relazione al conto consuntivo 1998 approvata dalla giunta con deliberazione n. 214 del 1999. Dalla documentazione trasmessa dall'amministrazione, sembra doversi ritenere che l'amministrazione abbia considerato in qualche modo ancora sufficiente l'ora citata "relazione sullo stato di avanzamento dei progetti" allegata alla deliberazione consiliare dell'ottobre 1998.

Sempre in tema di verifica del raggiungimento degli obiettivi programmati, un documento del 9.11.1998 denominato "sistema e metodo del controllo di gestione nel comune di Buccinasco" chiarisce che il controllo in questione è affidato ad "un servizio sistemi informativi ed organizzazione della direzione generale, funzionalmente collocata in posizione di staff rispetto alla restante struttura dell'ente. Il nucleo di valutazione è la struttura operativa deputata, tra l'altro, ad elaborare le conclusioni del controllo, in base ai reports forniti dal predetto servizio, per consegnarli ai destinatari del controllo, amministratori e responsabili dei servizi".

In concreto, nel 1998 "l'iniziale attivazione di tale sistema di controllo è limitata ad alcuni servizi dell'ente ritenuti significativi per l'attività decisionale dell'amministrazione e particolarmente adeguati alla definizione di un metodo di lavoro organico e sistematico desumibile dall'applicazione operativa del controllo stesso". Fatta eccezione per gli "asili nido" e, in parte, per il "trasporto scolastico", i dati del documento trasmesso a questa Sezione riguardano ancora il 1997.

Il report sugli asili nido - che come si è ora detto è il più aggiornato dal momento che si estende a tutto il 1998 - risulta comunque piuttosto accurato.

In sostanza, vengono esaminate, presentando prima i risultati per il 1997 e poi quelli per il 1998 (con la "variazione % rispetto anno precedente"), tre attività ritenute particolarmente significative - "attività di pulizia locali (escluso locale cucina), rammendo e lavanderia", "attività di refezione", "attività educative" - per ognuna delle quali sono indicati i costi diretti ed indiretti, e vengono anche utilizzati vari indicatori.

A titolo di esempio, per le "attività di pulizia locali ..." sono utilizzati come indicatori la media giornaliera mq puliti/operatore scolastico; il costo annuo (e mensile) attività di pulizia per

mq; il costo annuo attività di rammendo e lavanderia; il costo annuo attività di pulizia/media qualità rilevata ("mediante predisposizione di apposita scheda di valutazione compilata dalle educatrici e dal rappresentante dei genitori delle sezioni dell'asilo nido"); il costo annuo attività di rammendo e lavanderia/media qualità rilevata.

Sono inoltre quantificati i costi del servizio asilo nido nel suo complesso, e vengono utilizzati alcuni indicatori "generalisti": percentuale di copertura servizio rispetto introiti rette scolastiche; percentuale di copertura servizio rispetto contributo regionale; percentuale di copertura servizio rispetto introiti totali; costo totale e costo medio mensile servizio/bambini iscritti; percentuale incidenza costo di ognuna delle tre attività/costo totale servizio.

Infine, sono presentati alcuni "dati generali": introiti rette scolastiche, introiti quota fissa, introiti quota pasti, contributo regione, ammortamenti, mq totali asili nido (divisi in mq locale mensa e mq restanti), pasti adulti 1997, pasti usufruiti da educatrici nido, pasti usufruiti da operatrici scolastiche, pasti usufruiti da addette mensa, pasti usufruiti da bambini, costo pasto, ore giornaliere ed annue dedicate ad attività educativa mirata e globalmente intesa, giornate effettive e ore annue apertura nido.

Il report sottolinea che sussiste "un vantaggioso rapporto costo/qualità" e che "la percentuale di copertura del servizio rispetto agli introiti totali supera abbondantemente la percentuale minima", stabilita peraltro solo per gli enti in dissesto tra i quali non rientra il comune di Buccinasco.

Il processo di programmazione/pianificazione operativa/verifica dei risultati presso il comune di Buccinasco, che è stato fin qui descritto, è senza dubbio solo una tappa dell'evoluzione in atto verso un'amministrazione sempre più razionale e funzionale.

In quest'ottica, sembra opportuno qui evidenziare, in positivo, che a differenza di altre amministrazioni comunali il comune di Buccinasco ha almeno tentato una qualche definizione di obiettivi e indicatori di risultato nel PEG; ha abbozzato una certa valutazione in itinere dello stato di attuazione dei programmi; ha avviato infine un esperimento di controllo di gestione.

Ad avviso di questa Sezione, andrebbe comunque al più presto superata una certa tendenza alla moltiplicazione di programmazioni sostanzialmente dello stesso livello. I programmi della relazione previsionale e programmatica, le iniziative della relazione sul bilancio annuale e a volte anche le attività espresse nelle "osservazioni generali" e negli obiettivi del PEG sembrano infatti affiancarsi e sovrapporsi senza un chiaro iter logico. E soprattutto senza che sia possibile comprendere quanto siano stati poi tenuti effettivamente presenti nel corso della gestione.

Il comune di Frascati (RM)

La relazione previsionale e programmatica 1998/2000 del comune di Frascati si apre con un'introduzione di carattere generale (che evidenzia tra l'altro come "il clima di diffusa incertezza finanziaria e legislativa che domina lo scenario dell'esercizio 1998" renda difficile "essere nello stesso tempo lungimiranti e concreti").

In considerazione della "limitatezza delle risorse", vengono poi in primo luogo stabiliti gli "equilibri finanziari", ovvero sia gli "equilibri generali di bilancio" nel triennio. Si tratta di un approccio certamente ragionevole, dal momento che gli equilibri generali vanno in effetti considerati più come un vincolo, che come la mera risultante delle previsioni di spesa. Peraltro, sarebbe stato anche opportuno che la quantificazione di questi vincoli, derivanti in sostanza dalle "risorse" dell'ente, venisse preceduta da una congrua analisi delle risorse più significative, laddove un'analisi del genere è rinvenibile solo alla fine della relazione (e risulta comunque piuttosto generica).

Solo verso la fine della relazione, si rinvencono poi alcuni sintetici prospetti sul contesto socio-economico e sulla realtà - struttura e servizi - dell'amministrazione comunale.

In definitiva, sembra legittimo il dubbio che le analisi ambientale, aziendale e finanziaria siano state considerate in realtà non il presupposto logico della definizione dei vari programmi, ma un'appendice piuttosto marginale⁵⁸.

Comunque sia, e dopo aver dato una corretta definizione di programma ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 77 del 1995, i programmi dell'amministrazione vengono in concreto individuati nelle "competenze funzionali richiamate dall'ordinamento finanziario", ovverosia nelle funzioni indicate nel d.P.R. n. 194 del 1996: amministrazione, gestione e controllo; giustizia; polizia locale; istruzione pubblica; cultura e beni culturali; sport e ricreazione; turismo; viabilità e trasporti; territorio e ambiente; interventi sociali; sviluppo economico; servizi produttivi.

Per ognuno di questi programmi-funzioni vengono indicate, divise per titoli, le spese correnti consolidate, correnti di sviluppo e d'investimento previste per gli esercizi del triennio.

Inoltre, vengono presentati i "principali obiettivi" di ogni servizio. Ad esempio, per il primo servizio "organi istituzionali, partecipazione e decentramento" del primo programma-funzione vengono previsti i seguenti obiettivi: l'adeguamento dello statuto comunale; l'adeguamento dei regolamenti di contabilità e dei contratti; la creazione di un primo nucleo di staff del sindaco; l'istituzione del bollettino dell'ente; l'istituzione dell'ufficio contenzioso.

Il comune di Frascati ha trasmesso a questa Sezione anche un sintetico piano di "spese investimento": si tratta di un elenco di interventi che indica la spesa prevista per ogni esercizio del triennio e, con una sigla, le "fonti di finanziamento".

Il piano esecutivo di gestione del comune di Frascati è stato approvato con deliberazione di giunta del 28.4.1998, e consta di tre parti.

In primo luogo, sono state elaborate 38 "schede riepilogative, per servizio, in cui sono individuati sommariamente gli obiettivi prefissati, le risorse umane e finanziarie disponibili, nonché il responsabile del servizio". A titolo esemplificativo, la prima scheda riguarda il servizio "organi istituzionali" e indica come "obiettivi": l'adeguamento dello statuto comunale; l'adeguamento del regolamento di contabilità; l'adeguamento del regolamento dei contratti; la creazione di un primo nucleo di staff del sindaco; l'istituzione del bollettino dell'ente. Come può notarsi, gli "obiettivi" in questione corrispondono sostanzialmente a quelli indicati per lo stesso servizio nell'ambito della relazione previsionale e programmatica: manca peraltro la già prevista - nella relazione - istituzione dell'ufficio contenzioso. Sempre nella prima scheda, come "risorse assegnate" viene genericamente indicato il "patrimonio", come "personale" viene precisato il nome di un dipendente, come "risorse finanziarie" vengono indicate le "spese correnti"⁵⁹.

In secondo luogo, il PEG comprende "elaborati contabili con individuazione delle risorse di entrata e dei capitoli di spesa, all'interno degli interventi previsti nel bilancio di previsione". Viene "specificato sia il responsabile del servizio sia, ove diverso, il responsabile della gestione del singolo capitolo di spesa". Sono quantificati gli stanziamenti per ognuno degli esercizi del triennio 1998-2000.

Infine, il documento comprende alcune "linee guida" per l'utilizzazione del PEG: tra l'altro, risultano individuati 21 capitoli - ad esempio per "incarichi professionali esterni", "onorari e spese di causa per liti e arbitraggi", "incarichi professionali per strumenti urbanistici" etc. - per i quali l'assunzione di impegni era subordinata ad un "atto preventivo della giunta comunale di individuazione dettagliata degli obiettivi".

Le previste verifiche dei risultati conseguiti presso il comune di Frascati nell'esercizio 1998 risultano piuttosto parziali e incomplete.

⁵⁸ Cfr. invece l'art. 12 del d.lgs. n. 77 del 1995. Sul punto, v. gli schemi di relazione previsionale e programmatica approvati con d.P.R. n. 194 del 1996 e n. 326 del 1998, ed anche la Relazione di questa Sezione sull'esercizio 1996, pag. 9.

⁵⁹ Per altri servizi risultano invece indicati, secondo i casi e sempre come "totale", le entrate correnti o in conto capitale, le spese in conto capitale e le partite di giro.

Infatti, la deliberazione consiliare n. 82 del 29.9.1998, di riequilibrio ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 77 del 1995, presenta sintetiche indicazioni - "è in corso l'affidamento di incarico", "è in fase di esame il progetto preliminare" etc. - ma solo sullo stato di attuazione degli "investimenti" indicati nell'apposito piano (v. supra). Come ha chiarito l'amministrazione comunale con la nota del 25.2.2000, non erano stati in effetti ancora definiti "meccanismi di verifica per la parte relativa ai programmi previsti in parte corrente".

Inoltre, la relazione della giunta sul rendiconto, redatta ai sensi dell'art. 69 del d.lgs. n. 77, si limita sostanzialmente a comparare gli stanziamenti e gli impegni, e gli impegni con i pagamenti.

Infine, nell'esercizio 1998 non era ancora operativo il "controllo di gestione" previsto dall'art. 39 del d.lgs. n. 77 del 1995. Nella citata nota del 25.2.2000, si precisa che è stato "costituito il nucleo di valutazione per la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi e sono in corso di definizione le modalità operative del controllo di gestione indispensabile anche ai fini valutativi. Tutto questo è in fase di sviluppo nel rispetto dei principi fissati dal d.lgs. 286/99".

Da quanto fin qui riportato, sembra evidente che anche presso il comune di Frascati il processo di programmazione/pianificazione esecutiva/verifica dei risultati deve essere ancora ben definito. E in effetti, la stessa amministrazione ha precisato che l'identificazione tra funzioni e programmi - concetti tenuti invero ben distinti dall'art. 7 commi 5 e 7 del d.lgs. n. 77 del 1995 - è dovuta alle difficoltà connesse alla prima applicazione delle nuove norme.

Orbene, anche se questa identificazione tra programmi e funzioni ha comportato una più stretta connessione tra relazione previsionale e programmatica e bilanci preventivi (sul punto v. infra), è comunque mancata proprio quella che dovrebbe essere la sostanza della programmazione. Per ciascun programma-funzione non risultano infatti sia la puntuale definizione di un "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" (art. 7 comma 7 del d.lgs. n. 77 del 1995), che la prevista "specificazione della finalità che si intende conseguire", delle "risorse umane e strumentali" e della "motivazione delle scelte" (art. 12 commi 4 e segg. del d.lgs. n. 77). L'amministrazione ha infatti indicato solo alcuni più o meno generici "obiettivi" dei servizi dell'ente (v. supra).

Il comune di Qualiano (NA)

La relazione previsionale e programmatica del comune di Qualiano si apre con una precisazione: "la presente relazione, quale prima applicazione per questo ente del decreto legislativo 77/1995 in materia di programmazione relativa al triennio 1998-2000, evidenzia come il sistema pianificatorio non sia stato ancora perfezionato da parte degli uffici, attesa la complessità e la novità dell'approccio metodologico avanzato dalla citata normativa".

Dopo una breve ma piuttosto chiara analisi delle risorse dell'ente, vengono delineati 7 programmi: affari generali e personale; finanze, patrimonio e tributi; polizia e vigilanza municipale; pubblica istruzione, sport, turismo, spettacolo e politiche giovanili; lavori pubblici e acquedotto; igiene, sanità e servizi sociali; commercio, industria, artigianato e lavoro.

A mero titolo di esempio, per il primo programma affari generali e personale - "obiettivo primario da perseguire lo sviluppo del livello qualitativo e quantitativo dei servizi resi ai cittadini" - vengono indicate le seguenti attività:

- 1) Servizio affari generali e segreteria - istruttoria delibere ed atti connessi alla attività della giunta e del consiglio - cronologico delle deliberazioni - tenuta dell'archivio e del protocollo raccolta leggi e regolamenti - notifiche - gare e contratti - assistenza organi istituzionali - organizzazione attività ausiliare (centralino - uscieri - commissioni ecc.).

- 2) Servizio personale - processi organizzativi per l'utilizzazione delle risorse umane - gestione giuridica ed economica del personale - istruttoria pratiche pensioni - rapporto con le organizzazioni sindacali - mobilità - pianta organica e carichi di lavoro - ufficio disciplinare.
- 3) Servizio demografico (anagrafe, stato civile, elettorale, leva e statistiche) - accettazione dichiarazioni di nascita e morte - rilascio certificazioni anagrafiche e di stato civile - carte d'identità - atti notori - libretti di lavoro - tesserini venatori - gestioni delle elezioni - leva militare - statistiche demografiche - toponomastica".

Precisate le risorse umane - ovverosia il numero delle "unità" dei vari "profili" - e le principali tipologie di spese correnti e in conto capitale, si accenna anche agli "investimenti previsti" e ad altre iniziative in atto, la cui realizzazione comporterà peraltro "la ricostruzione della linea gerarchica dei dipendenti del comune, il riordino dei flussi degli atti amministrativi e delle relative procedure"; la costruzione di "standard di efficacia e di efficienza al fine di valutare la produttività delle singole branche dell'apparato comunale"; l'"espletamento di concorsi per dotare il comune di personale laureato".

Infine, viene sinteticamente indicata, per categorie, l'utilizzazione dei 34 "lavoratori socialmente utili integrati da questo comune".

Criteri sostanzialmente analoghi vengono seguiti per la definizione degli altri "programmi". Per il programma "lavori pubblici e acquedotto", sono peraltro elencati tra le spese in conto capitale 51 interventi, con la spesa prevista per gli anni del triennio.

La relazione previsionale e programmatica del comune di Qualiano si chiude con una breve "valutazione finale sugli impieghi di spesa", che riepiloga tra l'altro "valori e percentuali di incidenza" di "ciascun intervento di bilancio", e precisa inoltre la "capacità di indebitamento anno 1998".

Anche se poteva apparire apprezzabile il tentativo di collegare la programmazione con la concreta organizzazione dell'ente, non può certo dirsi che la relazione previsionale e programmatica del comune di Qualiano corrisponda alle indicazioni delle norme vigenti. In particolare, manca una qualsiasi analisi del contesto socio-economico e dei servizi offerti dall'ente. E, soprattutto, non sono stati delineati specifici programmi con tutti i requisiti (finalità, motivazione delle scelte etc.) stabiliti dall'art. 12 del d.lgs. n. 77.

Inoltre, va sottolineato che già nel bilancio pluriennale 1998-2000 non risulta più alcuna traccia dei "programmi" della relazione, al posto dei quali troviamo in effetti le "funzioni" dell'ente (cfr. invece l'art. 13 del d.lgs. n. 77 del 1995).

Il piano esecutivo di gestione 1998 trasmesso dal comune di Qualiano non individua obiettivi, ed è strutturato invece secondo una logica meramente finanziaria. Le previsioni per le risorse e gli interventi del bilancio preventivo annuale sono divise in capitoli e poi spesso anche in articoli: "accertamenti" o "impegni ultimo esercizio chiuso", "previsioni definitive esercizio in corso", "variazioni in aumento" o "in diminuzione", "somme risultanti".

Secondo una logica meramente finanziaria sono poi articolate anche la deliberazione consiliare n. 78 del 30.9.1998 di riequilibrio ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 77 - che significativamente non menziona alcuna "ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi" - e la relazione della giunta sul rendiconto 1998 ai sensi dell'art. 69 dello stesso d.lgs. n. 77.

In quest'ultima, in particolare, si premette giustamente che "la relazione al rendiconto espone i risultati raggiunti nella gestione appena conclusa indicando il grado di realizzazione dei programmi che erano stati ipotizzati nella programmazione di inizio esercizio. Non si tratta, quindi, di una sintesi esclusivamente economica e finanziaria ma di un documento di più ampio respiro dove la componente politica, che ha gestito nell'anno le risorse finanziarie disponibili, espone al consiglio comunale i risultati raggiunti". Senonché nel prosieguo del documento i "programmi 1998" vengono poi nuovamente a coincidere con le funzioni previste dal d.P.R. n. 194 del 1996, e lo "stato di realizzazione dei programmi previsti" viene in sostanza identificato con il rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti: solamente, viene preso in considerazione anche il "grado di ultimazione dei programmi attivati", inteso come mero rapporto tra i pagamenti e gli impegni.

Da quanto sopra esposto, sembra chiaro che presso il comune di Qualiano l'impostazione del delicato processo di programmazione/pianificazione esecutiva/verifica dei risultati debba essere ancora perfezionata.

Con nota del 15.3.2000, la stessa amministrazione sottolinea peraltro l'esistenza di "un continuo processo di informazione e sensibilizzazione svolta tra non poche difficoltà" e comunica tra l'altro di aver nominato, con deliberazione di giunta n. 49 del 25.2.2000, un "nucleo" di 5 esperti "per il controllo di gestione e di valutazione".

Il nucleo in questione avrà i seguenti compiti: - "accertare gli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti e di altri atti dell'ente e proporre suggerimenti per la modifica ed integrazione delle norme stesse, per il miglioramento dell'azione amministrativa"; - "monitorare e verificare il raggiungimento degli obiettivi programmati e l'impiego delle risorse da parte dei dirigenti e/o responsabili dei servizi/uffici anche al fine del riconoscimento agli stessi di specifici meccanismi incentivanti così come previsto dal C.C.N.L. 1998/2001"; - "suggerire i possibili miglioramenti della gestione dei servizi, in termini di efficacia, efficienza, economicità e qualità, anche attraverso possibili forme alternative di gestione (in economia, in concessione, a mezzo azienda speciale, a mezzo società per azioni, s.r.l. etc.)".

Il comune di Misilmeri (PA)

La relazione previsionale e programmatica 1998-2000 del comune di Misilmeri, approvata solamente il 23.4.1998, si apre con un'analisi ambientale, aziendale e finanziaria strutturata in linea di principio - ma con varie omissioni e genericità - secondo lo schema approvato con d.P.R. n. 194 del 1996.

Seguono 11 distinte relazioni: del vice segretario generale, per il settore affari generali; a firma illeggibile, per i servizi demografici; del sindaco e del ragioniere generale, per il settore gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione, nonché gestione entrate tributarie e servizi fiscali; del comandante, per il corpo di polizia municipale; ancora dell'assessore ai lavori pubblici, per l'ufficio tecnico sezione lavori pubblici; dell'assessore all'igiene ambientale, per l'ufficio tecnico sezione igiene ambientale e autoparco; dell'assessore ai lavori pubblici, per l'ufficio tecnico sezione espropri e ambiente; dell'assessore ai lavori pubblici, per l'ufficio tecnico sezione acquedotto e fognatura; del sindaco, per l'ufficio tecnico sezione urbanistica; a più firme illeggibili, per il settore promozione umana e solidarietà sociale; a firma dell'assessore competente, per il settore attività produttive.

A mero titolo di esempio, la relazione per il primo settore affari generali si apre precisando che "nella allocazione delle somme ai capitoli relativi agli stipendi al personale e agli oneri riflessi a carico dell'ente, di cui all'allegato prospetto, gli stanziamenti proposti tengono conto della retribuzione in godimento, degli aumenti contrattuali dovuti e della spesa necessaria alla copertura di taluni posti d'organico che l'A.C. intende attuare nel 1998. Le somme proposte, pertanto, possono rilevarsi dal citato tabulato". Segue un elenco di capitoli del PEG, spesso divisi in articoli: mentre in alcuni casi non si ha alcuna quantificazione dello stanziamento - si rinvia evidentemente al tabulato della premessa - negli altri sono presenti solo indicazioni del tipo "si propone uno stanziamento di ...", "si conferma lo stanziamento di ... dell'anno precedente" etc.

Anche se qualche precisazione delle altre relazioni si presenta lievemente più articolata, sembra comunque evidente che non può certo parlarsi di veri e propri "programmi" o "progetti", con le caratteristiche indicate dall'art. 12 del d.lgs. n. 77.

Inoltre, vanno evidenziate l'eterogenea provenienza delle 11 relazioni che compongono il documento e la carenza - almeno per quanto sembra risultare agli atti - di un'effettiva armonizzazione tra le "programmazioni" dei vari settori.

Il bilancio pluriennale 1998-2000 risulta poi articolato solamente per servizi e non anche per programmi, come è invece espressamente previsto dall'art. 13 del d.lgs. n. 77 del 1995.

Piuttosto accurato sembra invece il "programma triennale delle opere pubbliche 1998-2000" che il comune di Misilmeri ha approvato - peraltro solo con deliberazione consiliare del 22.12.1998! - in attuazione della legge regionale n. 21 del 1985.

Il programma in questione si apre con una breve premessa sui criteri di impostazione del documento, che viene poi articolato per settori: agricoltura, acque e fonti di energia, edilizia, ambiente, impianti produttivi, impianti sportivi e ricreativi, viabilità.

Per ogni opera del settore, vengono indicati: il "tipo di opera" ("opera nuova", "ristrutturazione", "completamento"); il "livello di progettazione" ("progetto preliminare", "di massima", "esecutivo"); la "priorità nel settore" e la "priorità generale": la "fonte di finanziamento" ("propria", "Regione", "Stato", "C.E.E.", "mutuo" "contrib." o "senza contrib.". Con annotazioni molto brevi - forse troppo - viene presentata una "descrizione delle opere che si intendono realizzare".

Il documento si chiude infine con due elenchi degli interventi in questione, che vengono riepilogati prima secondo l'"ordine di priorità delle opere all'interno di ciascun settore", e poi secondo l'"ordine di priorità generale delle opere comprese nel programma".

Il piano esecutivo di gestione del comune di Misilmeri per l'esercizio finanziario 1998 è stato approvato dalla giunta solamente il 22.5.1998.

Nel dispositivo della deliberazione, si precisa che il PEG è "approvato "determinando gli obiettivi di gestione indicati nella relazione previsionale e programmatica allegata alla delibera consiliare n. 24 del 23.4.98 e nei 7 distinti programmi per ciascun settore allegati al presente atto per farne parte integrante e sostanziale": "affari generali"; "servizi demografici"; "bilancio finanze tributi patrimonio e provveditorato"; "lavori pubblici e urbanistica"; "promozione umana e solidarietà sociale"; "attività produttive"; "polizia municipale".

In realtà, negli "allegati" concernenti i 7 ora menzionati "programmi" - indicati come "progetti" negli allegati stessi - non si rinvencono obiettivi, ma solo indicazioni meramente finanziarie: denominazione del capitolo o dell'articolo, accertamenti o impegni dell'ultimo esercizio chiuso, previsioni definitive dell'esercizio in corso, variazioni in aumento o in diminuzione, somme risultanti. In una colonna "annotazioni" viene a volte indicato un "responsabile della gestione del capitolo" diverso dal "responsabile del progetto".

Con nota del 20.8.1999, il Ragioniere Generale del comune di Misilmeri ha dichiarato che "non sono state adottate nel corso della gestione 1998 deliberazioni per la salvaguardia degli equilibri di bilancio". Nelle premesse della relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 1998, si menziona invece una deliberazione consiliare "riguardante lo stato di attuazione dei programmi e l'eventuale riequilibrio della gestione ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 77/95". In definitiva, non è chiaro se e come sia stato effettuato il previsto monitoraggio infrannuale sull'attuazione dei "programmi", che peraltro risultano come si è già detto piuttosto evanescenti.

La "relazione tecnica al conto del bilancio 1998" approvata con deliberazione di giunta ai sensi dell'art. 69 del d.lgs. n. 77 del 1995 illustra poi il sistema normativo e i dati contabili, ma risulta priva di qualsiasi valutazione "in rapporto ai programmi", come è invece richiesto dallo stesso art. 69.

Infine, non è stato trasmesso a questa Sezione alcun referto di controllo di gestione, e ciò indurrebbe a ritenere che almeno per l'esercizio 1998 un vero e proprio controllo di gestione in realtà non vi sia ancora stato.

Presso il comune di Misilmeri, il processo programmazione/pianificazione operativa/verifica dei risultati che prende avvio dalla relazione previsionale e programmatica appare certo ancora carente. Ad avviso di questa Sezione, per impostare bene il processo in questione l'amministrazione dovrà in primo luogo cercare di definire, nel contesto di una chiara visione strategica unitaria, specifici e ben articolati programmi.

I risultati conseguiti dalle quattro amministrazioni comunali esaminate

Le amministrazioni locali avrebbero dovuto già da tempo dotarsi del "controllo di gestione" previsto dagli artt. 39 e segg. del d.lgs. n. 77 del 1995 (e, prima ancora, dall'art. 57 della legg. 142 del 1990 e dall'art. 20 del d.lgs. n. 29 del 1993). Secondo la logica del d.lgs. n. 77 del 1995 - solo in parte coincidente con quella del successivo d.lgs. n. 286 del 1999 - "le conclusioni del predetto controllo" dovevano essere fornite "agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai dirigenti dei servizi affinché questi ultimi" potessero avere "gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili" (art. 41 del d.lgs. n. 77, peraltro derogabile dai regolamenti di contabilità degli enti locali ai sensi dell'art. 108 dello stesso d.lgs. n. 77 modificato dall'art. 9 della legge 127 del 1997).

Peraltro, gli enti locali avrebbero dovuto anche assicurare una "ricognizione sullo stato di attuazione di programmi" ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 77 del 1995, ed infine "valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti" ai sensi dell'art. 69 dello stesso d.lgs. n. 77.

Ora, quel che qui si vuole ribadire è che mentre le valutazioni dei costi per unità di prodotto amministrativo sono in astratto concepibili anche in mancanza di ben delineati programmi, "la possibilità di effettive verifiche sull'attuazione dei programmi approvati dal consiglio è direttamente proporzionale alla chiarezza e alla puntualità dei programmi stessi: formulazioni generiche e confuse rendono evidentemente difficili e problematici monitoraggi e verifiche ex post sui risultati conseguiti"⁶⁰.

I risultati meramente finanziari - dati in sostanza dal raffronto tra le previsioni di entrata e gli accertamenti e tra le previsioni di spesa e gli impegni - possono infatti costituire un criterio di valutazione dei risultati amministrativi utile ma certo non sufficiente. Più precisamente, se rilevanti scostamenti tra previsioni e accertamenti di entrata e tra previsioni e impegni di spesa possono anche essere un chiaro sintomo di una almeno parziale inattuazione dei programmi, per le spese in particolare non è sempre vero l'inverso: di per sé, impegni più o meno corrispondenti agli stanziamenti non sono certo sufficienti a provare la funzionalità di un'amministrazione.

Comunque sia, per il comune di Buccinasco gli accertamenti per i titoli IV e V delle entrate presentano scostamenti rispetto alle previsioni definitive pari rispettivamente a -35,94% e a -66%. Gli impegni per i titoli II e III delle spese presentano invece scostamenti rispetto agli stanziamenti definitivi pari rispettivamente a -41,44% e a -71,89%.

Per il comune di Frascati, risultano scostamenti per i titoli IV e V delle entrate pari rispettivamente a -51,61% e a -82,24%, e per il titolo III delle spese pari a -63,32%.

Per il comune di Qualiano, gli accertamenti per i titoli IV e V presentano scostamenti rispetto alle previsioni pari rispettivamente a -77,05% e a -91,16%. Per gli impegni dei titoli II e III risultano invece scostamenti pari a -79,14% e a -89,28%.

Per il comune di Misilmeri, risultano infine scostamenti per il titolo III delle entrate pari a -48,24%.

In sostanza - e fatta eccezione per il comune di Misilmeri per il quale in effetti è stata rilevata una programmazione delle opere pubbliche all'apparenza piuttosto accurata - le difficoltà delle programmazioni sembrano riflettersi soprattutto sulla gestione degli investimenti e sull'acquisizione delle relative risorse⁶¹.

⁶⁰ Relazione sull'esercizio finanziario 1997, pag. 17.

⁶¹ Infatti, i titoli IV e V dell'entrata riguardano, rispettivamente, le entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti e le entrate derivanti da accensioni di prestiti. I titoli II e III della spesa riguardano rispettivamente le spese in conto capitale e le spese per rimborso dei prestiti.

Per la verità, negli enti del piccolo campione in esame scostamenti di rilievo si rinvenivano a volte anche per i titoli VI delle entrate e IV delle spese, corrispondenti in sostanza alle "partite di giro" del d.P.R. n. 421 del 1979. Peraltro, si tratta di scostamenti che risultano comunque ininfluenti sugli equilibri generali degli enti.

COMUNE DI BUCCINASCO

Titoli di entrata	Previsioni definitive	Accertamenti	%
I	13.735.000.000	12.960.615.441	-5,64
II	6.164.011.546	5.790.842.817	-6,05
III	23.046.485.959	21.933.909.139	-4,83
IV	8.249.284.241	5.284.324.024	-35,94
V	2.500.000.000	850.000.000	-66,00
VI	2.671.000.000	3.185.426.058	+19,26

Risorse più significative	Previsioni definitive	Accertamenti	%
ICI	8.700.000.000	8.102.743.200	-6,87
TARSU	2.870.000.000	2.788.765.804	-2,83
Servizi pubblici	21.938.992.258	20.973.112.848	-4,40

Titoli di spesa	Previsioni definitive	Impegni	%
I	43.476.724.087	40.542.149.755	-6,75
II	9.825.021.206	5.753.820.600	-41,44
III	2.225.773.418	625.773.417	-71,89
IV	2.671.000.000	3.185.425.505	+19,26

Funzioni (totale per i titoli I II e III)	Previsioni definitive	Impegni	%
Amm.ne generale	15.049.163.030	11.925.321.510	-20,76
Giustizia	0	0	0
Polizia locale	1.844.749.574	1.649.502.097	-10,58
Istruzione pubblica	6.900.100.316	6.514.415.107	-5,59
Cultura e beni culturali	1.239.515.473	1.165.790.690	-5,95
Settore sportivo ricreativo	1.264.724.800	1.249.810.704	-1,18
Settore turistico	0	0	0
Viabilità e trasporti	2.188.126.232	1.257.549.432	-42,53
Gestione territorio ambiente	7.159.935.771	5.423.993.266	-24,25
Settore sociale	3.832.475.928	3.534.388.766	-7,78
Sviluppo economico	142.599.410	115.039.406	-19,33
Servizi produttivi	15.906.128.177	14.086.701.184	-11,44

COMUNE DI FRASCATI

Titoli di entrata	Previsioni definitive	Accertamenti	%
I	17.613.661.679	16.229.205.424	-7,86
II	4.414.473.610	4.414.465.610	-0,01
III	4.231.088.423	4.084.143.883	-3,47
IV	8.777.247.791	4.247.208.730	-51,61
V	15.792.000.000	2.804.198.800	-82,24
VI	5.332.100.281	2.017.446.321	-62,16

Risorse più significative	Previsioni definitive	Accertamenti	%
ICI	8.950.000.000	7.949.999.310	-11,17
TARSU	5.571.302.000	5.583.652.000	+0,22
Servizi pubblici	2.882.600.000	2.984.842.729	+3,55

Titoli di spesa	Previsioni definitive	Impegni	%
I	25.115.957.091	23.138.336.423	-7,87
II	27.749.803.069	10.178.023.945	-63,32
III	1.472.309.524	1.471.919.943	-0,03
IV	5.332.100.281	2.011.983.275	-62,27

Funzioni (totale per i titoli I II e III)	Previsioni definitive	Impegni	%
Amm.ne generale	15.599.123.838	12.924.163.620	-17,15
Giustizia	135.560.000	122.188.654	-9,86
Polizia locale	890.185.603	876.536.976	-1,53
Istruzione pubblica	4.275.164.684	3.707.484.872	-13,28
Cultura e beni culturali	3.172.975.718	638.781.897	-79,87
Settore sportivo ricreativo	647.416.060	529.487.848	-18,22
Settore turistico	454.550.732	433.625.706	-4,60
Viabilità e trasporti	4.846.505.368	2.171.215.668	-55,20
Gestione territorio ambiente	17.609.020.263	10.379.072.228	-41,06
Settore sociale	6.317.648.767	2.643.176.935	-58,16
Sviluppo economico	389.918.651	362.545.907	-7,02
Servizi produttivi	0	0	0

COMUNE DI QUALIANO

Titoli di entrata	Previsioni definitive	Accertamenti	%
I	4.237.810.000	4.411.082.926	+4,09
II	10.545.235.200	9.368.512.150	-11,16
III	3.056.060.215	2.936.880.911	-3,90
IV	87.171.396.480	20.002.254.023	-77,05
V	23.723.115.000	2.096.670.000	-91,16
VI	3.000.000.000	3.616.530.409	+20,55

Risorse più significative	Previsioni definitive	Accertamenti	%
ICI	1.850.000.000	1.995.097.840	+7,84
TARSU	1.306.616.000	1.306.058.000	-0,04
Servizi pubblici	2.989.660.215	2.863.170.677	-4,23

Titoli di spesa	Previsioni definitive	Impegni	%
I	18.772.728.947	16.063.058.223	-14,43
II	108.060.511.480	22.538.806.804	-79,14
III	3.360.376.468	360.376.468	-89,28
IV	3.000.000.000	3.616.530.409	+20,55

Funzioni (totale per i titoli I II e III)	Previsioni definitive	Impegni	%
Amm.ne generale	12.089.794.481	5.443.880.331	-54,97
Giustizia	2.800.000.000	0	-100,00
Polizia locale	1.201.700.000	1.074.850.325	-10,56
Istruzione pubblica	6.687.144.336	2.583.176.601	-61,37
Cultura e beni culturali	2.946.790.000	361.235.778	-87,74
Settore sportivo ricreativo	1.651.044.141	133.521.335	-91,91
Settore turistico	10.000.000	10.000.000	0,00
Viabilità e trasporti	34.704.725.098	8.520.319.367	-75,45
Gestione territorio ambiente	62.974.528.539	19.333.360.964	-69,30
Settore sociale	4.516.460.000	1.304.364.456	-71,12
Sviluppo economico	611.430.300	197.532.338	-67,69
Servizi produttivi	0	0	0

COMUNE DI MISILMERI

Titoli di entrata	Previsioni definitive	Accertamenti	%
I	5.194.140.000	5.498.922.289	+5,87
II	12.162.699.680	11.944.444.830	-1,79
III	1.408.960.000	729.261.192	-48,24
IV	908.275.680	1.112.230.616	+22,46
V	1.300.000.000	911.472.816	-29,89
VI	5.340.000.000	1.767.891.331	-66,89

Risorse più significative	Previsioni definitive	Accertamenti	%
ICI	2.487.500.000	2.638.141.290	+6,06
TARSU	1.213.900.000	1.279.840.000	+5,43
Servizi pubblici	1.341.440.000	687.095.727	-48,78

Titoli di spesa	Previsioni definitive	Impegni	%
I	19.267.735.040	18.098.448.666	-6,07
II	4.436.075.680	4.066.333.314	-8,33
III	375.290.000	375.283.160	-0,01
IV	5.340.000.000	1.767.891.331	-66,89

Funzioni (totale per i titoli I II e III)	Previsioni definitive	Impegni	%
Amm.ne generale	7.356.299.340	6.799.912.626	-7,56
Giustizia	49.400.000	42.256.967	-14,46
Polizia locale	882.690.000	831.202.477	-5,83
Istruzione pubblica	3.490.305.000	3.333.076.258	-24,91
Cultura e beni culturali	345.070.000	259.119.504	-24,91
Settore sportivo ricreativo	586.000.000	582.920.753	-0,53
Settore turistico	0	0	0
Viabilità e trasporti	2.672.275.680	2.616.109.901	-2,10
Gestione territorio ambiente	5.554.837.020	5.139.989.352	-7,47
Settore sociale	2.662.483.680	2.512.141.156	-5,65
Sviluppo economico	344.810.000	300.569.480	-12,83
Servizi produttivi	134.930.000	122.766.666	-9,01

La programmazione degli enti locali e il ruolo dei collegi dei revisori

Questa Sezione ha già a suo tempo sottolineato come lo "schema logico-giuridico del controllo" costituisca una "classificazione forse insufficiente a compendiare adeguatamente le multiformi funzioni" attribuite all'organo di revisione dal d.lgs. n. 77 del 1995, e come invece i vari compiti dettagliatamente indicati dall'art. 105 dello stesso d.lgs. abbiano "una finalità non solo di tutela dell'ordinamento e dei suoi vincoli inderogabili, ma anche di ausilio al consiglio nella sua attività di indirizzo e di controllo politico-amministrativo sulla gestione prevista dall'art. 32 della legg. 142 del 1990"⁶².

E tra le nuove funzioni attribuite ai collegi dei revisori dal d.lgs. n. 77, un particolare rilievo presentava proprio l'emanazione di "pareri sulla proposta di bilancio di previsione e dei documenti allegati e sulle variazioni di bilancio" (art. 105 comma 1 lettera b). E al riguardo, questa Sezione aveva anche sottolineato come nei "pareri" in questione i revisori non potessero "limitarsi ad un generico e sostanzialmente immotivato giudizio positivo (o negativo)", ma dovessero "invece pronunciarsi adeguatamente sulla completezza, sulla congruità ed anche sul realismo della programmazione che è alla base dello schema di bilancio che viene presentato al consiglio".

Nella stessa logica di valorizzazione della funzione in questione, l'art. 17 del d.lgs. n. 342 del 1992 ha poi precisato che "nei pareri sono suggerite all'organo consiliare tutte le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. I pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione".

Infine l'art. 2 della legge 191 del 1998 ha chiarito come nei pareri in questione l'organo di revisione debba esprimere "un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dei pareri espressi dal responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'art. 3, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile".

Orbene, sembra doversi ritenere che i ravvicinati aggiustamenti normativi ora ricordati (1995, 1997, 1998) costituiscano in sostanza il riconoscimento dell'esigenza di definire compiutamente una funzione di consulenza nello stesso tempo di grande importanza per una congrua impostazione delle gestioni amministrative e di non agevole implementazione da parte degli organi interessati.

Tutto ciò premesso, si rileva che per il comune di Buccinasco il collegio dei revisori ha verificato la sussistenza del pareggio tra entrate e spese, i criteri di quantificazione di alcune importanti entrate (oneri di urbanizzazione, ICI, TARSU, proventi per affitti, farmacia etc.), la spesa per il personale e altre "voci di previsione ... riscontrate a campione".

Il parere del collegio dei revisori del comune di Frascati sembrerebbe invece formulato sulla base di un modello predeterminato. In sostanza, l'organo di revisione ha raffrontato i dati principali del bilancio 1998 con quelli del precedente esercizio. Con riferimento ad un incremento delle entrate tributarie pari al 15%, viene peraltro anche osservato che "le maggiori entrate potranno verificarsi per un miglior controllo circa gli imponibili ICI e TARSU che avverrà a mezzo società di servizi con la quale è stata perfezionata apposita convenzione", e si consiglia quindi, un po' genericamente, di "accentuare l'attività di accertamento mediante procedure e mezzi adeguati".

Il parere del collegio dei revisori del comune di Qualiano riepiloga i dati contabili più significativi e le loro variazioni nel corso del tempo ed esamina anche, con attenzione, gli aspetti che caratterizzano "la manovra finanziaria che il comune intende attuare per conseguire l'equilibrio economico-finanziario del bilancio". Inoltre, l'organo di revisione formula proposte

⁶² Relazione sull'esercizio 1995, pagg. 453 e segg.