

“servizi generali e istituzionali” e “a domanda individuale”, sono tali da rendere i prospetti stessi ben poco significativi. L’analisi delle risorse si limita poi ad indicare le entrate accertate o previste per il periodo 1996-2001, senza chiarimenti su vincoli e prospettive.

I “programmi” della relazione previsionale e programmatica coincidono in realtà con le 12 funzioni del modello di bilancio approvato dal d.P.R. n. 194 del 1996. In sostanza, la relazione si limita ad indicare le competenze comunali ricollegabili ad ogni funzione e a precisare le spese previste per le funzioni stesse e per i “servizi” riconducibili alle varie funzioni: per alcuni di questi servizi sono altresì indicati, più o meno genericamente, gli obiettivi perseguiti.

La relazione sul rendiconto si limita ad indicare gli impegni presi e i pagamenti effettuati per programmi-funzioni e servizi. Anche laddove gli scostamenti tra previsioni e impegni risultano rilevanti, non ne vengono peraltro in alcun modo chiarite le ragioni, e le conseguenze in termini di funzionalità amministrativa.

Ad avviso di questa Sezione, il comune di Palermo dovrebbe soprattutto considerare che i programmi possono al limite anche coincidere con le funzioni del bilancio, ma devono essere comunque compiutamente definiti sia per l’aspetto amministrativo che per quello finanziario.

#### PROGRAMMI DEL COMUNE DI PALERMO

| (importi in lire)                     |                   |                 |          |
|---------------------------------------|-------------------|-----------------|----------|
|                                       | <b>Previsioni</b> | <b>Impegni</b>  | <b>%</b> |
| Amministrazione, gestione e controllo | 605.586.866.647   | 432.605.470.315 | 71,44    |
| Giustizia                             | 8.967.563.647     | 8.057.819.408   | 89,86    |
| Polizia locale                        | 79.840.326.350    | 70.146.212.086  | 87,86    |
| Istruzione pubblica                   | 239.383.411.266   | 127.592.561.613 | 53,30    |
| Cultura e beni culturali              | 137.295.261.717   | 51.812.744.947  | 37,74    |
| Sport e ricreazione                   | 94.108.661.932    | 24.271.971.899  | 25,79    |
| Turismo                               | 10.494.960.252    | 9.915.139.587   | 94,48    |
| Viabilità e trasporti                 | 955.900.190.015   | 179.567.245.134 | 18,79    |
| Gestione del territorio e ambiente    | 2.257.618.112.735 | 535.312.599.766 | 23,71    |
| Settore sociale                       | 192.644.748.916   | 146.577.593.412 | 76,09    |
| Sviluppo economico                    | 30.000.003.850    | 8.797.454.202   | 29,32    |
| Servizi produttivi                    | 25.740.519.150    | 3.250.813.129   | 12,63    |

#### Il comune di Genova

La relazione previsionale e programmatica presenta un’analisi del contesto sociale e del territorio particolarmente accurata: popolazione, natalità e mortalità, movimento migratorio, matrimoni e divorzi, condizioni abitative, istruzione, inquinamento atmosferico, urbanistica etc. vengono illustrati con chiarezza e ove possibile circoscrizione per circoscrizione. L’analisi del contesto economico è invece più breve, e risulta un po’ generica anche sulla situazione del traffico portuale, che pure presenta indubbia rilevanza per l’economia genovese. L’analisi del personale si limita alla presentazione di prospetti sulla pianta organica e sulla distribuzione delle risorse umane. Sulle “strutture” dell’ente - asili, scuole, servizi sociali - sono indicati iscritti, utenti, beneficiari. Per gli organismi gestionali esterni all’ente, sono poi quantificati, sia pure senza specifiche valutazioni, vari “indicatori di efficacia/efficienza”. Per le “fonti di finanziamento”, l’analisi delle risorse è tanto dettagliata da rendere poco agevole l’individuazione, e la comprensione dell’evoluzione, proprio delle risorse veramente “significative”.

La relazione previsionale e programmatica individua 41 programmi. Per ogni programma sono indicate le spese previste ed anche - sia pure a volte con qualche genericità - le motivazioni/finalità, le politiche correlate a finalità ordinarie/istituzionali e le politiche correlate

a finalità innovative, con brevi chiarimenti sulle “risorse umane” e “strumentali”. E’ anche indicato il responsabile del programma.

Nella relazione sul rendiconto, un prospetto denominato “quadro generale degli impieghi per programma” specifica le spese previste e gli impegni presi. Anche se in alcuni casi gli scostamenti tra previsioni e impegni risultano rilevanti, mancano chiarimenti sui risultati amministrativi concretamente raggiunti.

In definitiva, sembra potersi ritenere che il comune di Genova debba affinare soprattutto la valutazione dei risultati in sede di rendiconto: una valutazione che evidentemente non può limitarsi al profilo finanziario, e deve invece appunto considerare anche i risultati amministrativi effettivamente raggiunti per ogni programma.

Con nota del 5 aprile 2001, l’amministrazione ha precisato tra l’altro che dall’esercizio 2000 la relazione previsionale e programmatica è impostata secondo lo schema approvato con d.P.R. n. 326 del 1998. Inoltre, “l’analisi del quadro economico generale (dove il reperimento dei dati necessari presenta maggiori difficoltà) a partire dall’esercizio 2001 è stata ampliata per meglio rispondere sia all’esigenza di completezza e trasparenza dell’informazione, sia al fine di poter costituire un effettivo supporto al processo di programmazione”. Per la “parte relativa al personale e alle strutture”, viene ora parimenti seguito lo schema previsto dal citato d.P.R. n. 326 del 1998, ma viene anche presentata una più specifica analisi in una “relazione della ragioneria” allegata ai documenti previsionali e programmatici. L’amministrazione intende inoltre pervenire, superando alcune difficoltà operative, ad una “preselezione qualitativa e ragionata delle entrate da illustrare”. Viene anche precisato come “la predisposizione e l’illustrazione” dei programmi sia “effettuata dagli assessori e dai responsabili delle varie unità organizzative del comune con la collaborazione della unità organizzativa controllo di gestione, che si occupa inoltre del raccordo dei singoli programmi con gli obiettivi del p.e.g.”. Infine, sull’“opportunità di affiancare, in sede di rendiconto, ai criteri finanziari di valutazione dei risultati una analisi di tipo più squisitamente amministrativo”, l’amministrazione assicura di aver provveduto a richiedere “una più stretta collaborazione delle unità organizzative dell’ente (con particolare riguardo all’unità organizzativa controllo di gestione) nel processo di formazione del rendiconto della gestione e dei suoi allegati”.

#### PROGRAMMI DEL COMUNE DI GENOVA

(importi in lire)

|                                              | Previsioni        | Impegni         | %     |
|----------------------------------------------|-------------------|-----------------|-------|
| Nuovo ordinamento contabile                  | 1.270.834.000.000 | 794.139.000.000 | 62,49 |
| Decentramento comunale                       | 24.861.000.000    | 23.164.000.000  | 93,17 |
| Patrimonio immobiliare                       | 123.045.000.000   | 96.681.000.000  | 78,57 |
| Risorse umane e organizzazione               | 138.896.000.000   | 100.431.000.000 | 72,31 |
| Sistema informativo comunale                 | 24.426.000.000    | 19.148.000.000  | 78,39 |
| Gestione tributi comunali                    | 21881.000.000     | 21.372.000.000  | 97,67 |
| Verde pubblico e fauna urbana                | 32.554.000.000    | 28506.000.000   | 87,57 |
| Tutela e sicurezza del cittadino             | 64.304.000.000    | 62.516.000.000  | 97,22 |
| Opere pubbliche                              | 171.304.000.000   | 146.291.000.000 | 85,40 |
| Genova “città europea della cultura” 2004    | 1.136.000.000     | 1.013.000.000   | 89,17 |
| Supporto al sindaco                          | 11.775.000.000    | 10.370.000.000  | 88,07 |
| Organi istituzionali uffici di staff etc     | 18.949.000.000    | 18.869.000.000  | 99,58 |
| Efficienza, trasparenza, qualità e budgeting | 563.000.000       | 557.000.000     | 98,93 |
| Miglioramento attività di consulenza         | 4.897.000.000     | 4.776.000.000   | 97,53 |
| Comunicazione pubblica utilità e immagine    | 3.252.000.000     | 3.234.000.000   | 99,45 |

segue:

|                                            | (importi in lire) |                 |       |
|--------------------------------------------|-------------------|-----------------|-------|
|                                            | Previsioni        | Impegni         | %     |
| Territorio e riconversione aree produttive | 69.198.000.000    | 38.194.000.000  | 55,20 |
| Circolazione e sosta in ambito cittadino   | 12.645.000.000    | 8.827.000.000   | 69,81 |
| Servizi per il commercio                   | 14.528.000.000    | 12.540.000.000  | 86,32 |
| Servizi di manutenzione                    | 224.474.000.000   | 137.700.000.000 | 61,34 |
| Anziani e handicappati                     | 77.633.000.000    | 68.687.000.000  | 88,48 |
| Interventi per servizi bibliotecari        | 14.449.000.000    | 13.612.000.000  | 94,21 |
| Gestione e valorizzazione dei musei civici | 25.499.000.000    | 21.874.000.000  | 85,78 |
| Osservatorio metropolitano                 | 2.562.000.000     | 2.462.000.000   | 96,10 |
| Attività formative ed educative            | 6.059.000.000     | 6.057.000.000   | 99,97 |
| Acquisizione beni e prestazione servizi    | 13.958.000.000    | 11.377.000.000  | 81,51 |
| Servizi demografici                        | 19.113.000.000    | 18.210.000.000  | 95,28 |
| Problematiche igienico-ambientali          | 5.627.000.000     | 4.262.000.000   | 75,74 |
| Promozione culturale e turistica           | 37.173.000.000    | 24.251.000.000  | 65,24 |
| Nomadi e immigrazione                      | 1.548.000.000     | 1.481.000.000   | 95,67 |
| Emarginati e senza dimora                  | 3.910.000.000     | 3.803.000.000   | 97,26 |
| Tutela rischi minori                       | 29.119.000.000    | 29.072.000.000  | 99,84 |
| Trasformazione istituto in centro diurno   | 8.391.000.000     | 8.198.000.000   | 97,70 |
| Attività per il tempo libero               | 33.943.000.000    | 28.762.000.000  | 84,74 |
| Qualità della ristorazione scolastica      | 32.615.000.000    | 32.384.000.000  | 99,29 |
| Servizi educativi ed integrativi           | 37.861.000.000    | 35.862.000.000  | 94,72 |
| Asili nido e servizi alle famiglie         | 39.997.000.000    | 35.755.000.000  | 89,39 |
| Scuole dell'infanzia                       | 53.290.000.000    | 52.836.000.000  | 99,15 |
| Educazione e tempo libero                  | 69.804.000.000    | 53.656.000.000  | 76,87 |
| Gare per l'affidamento di opere pubbliche  | 2.475.000.000     | 2.378.000.000   | 96,08 |
| Attività funerarie e cimiteriali           | 41.201.000.000    | 26.634.000.000  | 64,64 |
| Gestione stralcio di farmacie              | 20.000.000        | 20.000.000      | 100   |

### Il comune di Bologna

Un'accurata analisi socio-economica illustra con chiarezza dinamiche demografiche, istruzione, sanità, politiche familiari, servizi socio-assistenziali, sicurezza e micro-criminalità, produzione, imprese, occupazione, inflazione, abitazioni, turismo, aeroporto e interporto, infrastrutture per lo sviluppo delle imprese etc. etc.<sup>50</sup> Vengono anche illustrati gli obiettivi e gli indirizzi del "comune allargato", che comprende oltre al comune "le aziende e le società che da esso dipendono". Per le fonti di finanziamento, sono indicate "le tendenze più rilevanti" delle entrate correnti e la "forma di finanziamento" delle "spese di investimento".

Nella relazione previsionale e programmatica, mancano veri e propri "programmi", con le caratteristiche previste prima dal d.lgs. n. 77 del 1995 ed ora dal d.lgs. n. 267 del 2000: si precisano

<sup>50</sup> I dati delle 42 tabelle utilizzate per l'analisi socio-economica sono tratti da fonti non solo dello stesso comune ma anche di altri enti ed organizzazioni: Provincia, Regione, Istat, Università degli studi, Ausl, Cerved-Movimprese, Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, Inps, Azienda di promozione turistica, Società aeroporto, Ente autonomo fiere, Ferrovie, Istituto Tagliacarne, Prometeia.

infatti solamente le entrate e i “consumi specifici” per 24 settori previsti dallo schema organizzativo, indicando gli investimenti di alcuni di questi “settori” e dei vari “quartieri” comunali.

Nella relazione della giunta sul rendiconto, si afferma che le spese “sono state articolate in dodici programmi”. Ma in realtà, si tratta delle “funzioni” previste dal modello di bilancio, delle quali non vi era alcuna menzione nella relazione previsionale e programmatica e che comunque anche nella relazione sul rendiconto vengono considerate in un’ottica meramente finanziaria, rilevando “il raggiungimento dei risultati espressi dalle percentuali tra somme impiegate e risorse destinate.”

In definitiva, sembra potersi affermare che il comune di Bologna deve maggiormente curare la definizione di specifici programmi. Tali programmi potranno al limite anche coincidere con le funzioni del bilancio preventivo annuale, ma dovranno comunque essere attentamente definiti secondo le norme vigenti. E ovviamente, nell’ambito nella relazione sul rendiconto ne dovrà essere attentamente valutata l’attuazione da un punto di vista sia amministrativo che finanziario.

Con nota del 4 aprile 2001, il comune di Bologna ha sottolineato che tra gli “strumenti programmatici assunti dalla precedente amministrazione” rientravano anche un “programma di mandato approvato dal consiglio comunale ed i relativi aggiornamenti annuali”. Inoltre, ha precisato che “nel corso del 1999 si sono tenute le elezioni amministrative che hanno determinato una cesura e quindi un momento di discontinuità anche politica con i precedenti orientamenti elettorali. La subentrata amministrazione, fatto salvo l’ovvio rispetto degli impegni assunti in precedenza, doverosamente in sede di consuntivo non ha potuto che riassumere le risultanze della gestione”.

#### PROGRAMMI DEL COMUNE DI BOLOGNA

(importi in lire)

|                                         | <b>Previsioni</b> | <b>Impegni</b>  | <b>%</b> |
|-----------------------------------------|-------------------|-----------------|----------|
| Amministrazione, gestione e controllo   | 841.244.008.707   | 375.615.178.304 | 44,65    |
| Giustizia                               | 5.566.131.300     | 5.495.378.780   | 98,73    |
| Polizia locale                          | 37.089.756.977    | 34.778.616.035  | 93,77    |
| Istruzione pubblica                     | 159.266.357.066   | 145.078.969.917 | 91,09    |
| Cultura e beni culturali                | 95.670.190.183    | 88.053.918.617  | 92,04    |
| Settore sportivo e ricreativo           | 20.521.199.304    | 15.246.366.429  | 74,30    |
| Campo turistico                         | 918.235.799       | 882.402.523     | 96,10    |
| Viabilità e trasporti                   | 124.789.057.949   | 100.011.464.882 | 80,14    |
| Gestione del territorio e dell’ambiente | 146.438.507.620   | 131.511.897.974 | 89,81    |
| Settore sociale                         | 179.545.323.555   | 158.897.404.961 | 88,50    |
| Sviluppo economico                      | 9.936.977.501     | 9.054.370.547   | 91,12    |
| Servizi produttivi                      | 14.438.695.408    | 13.709.007.495  | 94,95    |

#### Il comune di Firenze

La relazione previsionale e programmatica del comune di Firenze esamina diligentemente le “questioni demografiche”, il “livello di istruzione della popolazione residente”, l’“offerta culturale” del comune, le condizioni delle famiglie, il disagio sociale, l’ambiente, la salute, le abitazioni e l’andamento dell’economia fiorentina etc.<sup>51</sup> E risultano accurate anche le analisi

<sup>51</sup> I dati sono tratti dal ced del comune di Firenze ma anche da altre fonti e precisamente, nell’ordine: Centro statistiche aziendali. Regione, Provveditorato agli studi. Università degli studi, Siae, Direzione provinciale del lavoro, Questura, Azienda sanitaria, Ataf, Istat, Consorzio quadrifoglio, Corte d’appello, Irpet, Cerved, Enel, Fiorentinagas, Soprintendenza ai beni artistici e storici.

delle "risorse informatiche" (informatizzazione di base, interventi sul software e sull'hardware, realizzazione della rete interna, rinnovamento delle risorse professionali, sistema informativo scolastico e territoriale etc.), delle "risorse umane" (situazione degli organici, "scelte" per il 1999) e delle "risorse finanziarie" ("obiettivi generali della politica di bilancio", "progetto per il bilancio corrente", "entrate correnti", "risorse per gli investimenti").

Vengono individuate 10 aree di programma articolate in 116 programmi. Di ognuno di questi programmi, si indicano "finalità e scelte", "obiettivi di mantenimento", "di sviluppo", "di razionalizzazione", "indicatori di efficacia", "grandezze programmate", "risorse umane assegnate al programma", "investimenti", "opere in corso di realizzazione", "opere da finanziare con risorse da reperire", "spese correnti" (per interventi).

Nella relazione al rendiconto 1999, vengono indicati lo "stato di attuazione del programma degli investimenti" ed anche, per ogni programma, gli accertamenti e gli impegni 1998 e 1999. In un distinto volume dal titolo "verifica dei programmi strategici contenuti nella relazione previsionale e programmatica", viene chiarito che l'amministrazione assicura un "monitoraggio" sull'attuazione dei programmi, acquisendo "informazioni con cadenza trimestrale, mediante l'invio di apposite schede ai direttori e, per quanto riguarda la parte finanziaria, mediante la consultazione diretta del sistema informativo di bilancio". Vengono poi elencati "i vari programmi, raggruppati per area. Per ogni programma oltre ai dati finanziari vengono elencati e descritti gli obiettivi raccolti per tipologia (mantenimento, sviluppo, razionalizzazione) e ne viene indicato il grado di raggiungimento percentuale. Infine vengono mostrati gli indicatori strutturali alla scadenza di riferimento e se ne propone il confronto con il dato dell'anno precedente e con la previsione iniziale dell'anno corrente".

Presso il comune di Firenze, il processo programmatico è già curato con molta attenzione e sensibilità. Appare peraltro possibile un affinamento della fondamentale verifica dei risultati. Ad esempio, nella relazione sul rendiconto 1999 vengono indicati per ogni programma gli impegni presi nel 1999, ma questi impegni vengono raffrontati con gli impegni dell'esercizio precedente e non anche, come sarebbe stato più logico per una valutazione della realizzazione dei programmi 1999, con le previsioni definitive di spesa relative allo stesso esercizio. Le indicazioni finanziarie comprendono invece anche le previsioni "asstate" per ogni programma, ma riguardano solo le spese correnti. In sostanza, manca un quadro finanziario che per ogni programma chiarisca gli scostamenti tra le previsioni di spesa definitive - non solo correnti ma anche in conto capitale - e gli impegni poi effettivamente presi. Inoltre, l'indicazione del "grado di realizzazione" degli obiettivi dei programmi è data da un coefficiente numerico - spesso il "100%" - sul quale almeno nella relazione sul rendiconto non vengono presentati particolari chiarimenti. Infine, la stessa duplicità di relazioni rende difficile una valutazione d'insieme dei risultati finanziari e amministrativi concretamente conseguiti per ogni programma.

In una nota del 3.5.2001, il comune di Firenze evidenzia in primo luogo di aver "cercato di recepire le importanti innovazioni normative in materia di programmazione e controllo mediante un processo continuo di miglioramenti apportati al modello, sulla base della concreta esperienza operativa". Tra l'altro, il comune ha provveduto ad "un riordino dei programmi, che inizialmente traevano direttamente ispirazione dalla struttura dei servizi del bilancio, per meglio adattarli alle esigenze conoscitive del consiglio e conferire loro maggiore leggibilità". E ha altresì provveduto al raggruppamento di programmi "in aree che sono state individuate non in astratto, come in precedenza, ma facendo riferimento al programma di governo dell'amministrazione in carica, allo scopo di poter verificare in quale misura il programma elettorale sia stato perseguito durante il mandato, favorendo la dialettica democratica mediante il confronto tra promesse elettorali e risultati ottenuti".

Con riferimento alla verifica dei risultati, "al momento si riscontra la necessità di un miglior coordinamento tra il documento contabile prodotto dalla direzione ragioneria e lo stato di attuazione dei programmi prodotto dall'ufficio controllo di gestione". Comunque, "di norma la misurazione del grado di raggiungimento dell'obiettivo viene effettuata dal Dirigente sulla

base di un'apposita scheda, che di fatto rappresenta l'obiettivo di Peg, nella quale l'obiettivo è suddiviso in attività, ciascuna con il proprio peso e, laddove possibile, i propri indicatori. L'ufficio controllo di gestione valuta la congruità di quanto riportato dal dirigente con le risultanze della gestione, incrociando dati finanziari e reali circa l'attività, così come risulta dalla scheda. Infine riporta i risultati sintetici nel documento sullo stato di attuazione dei programmi, insieme agli indicatori strutturali più significativi". Viene anche precisato che "è allo studio un report di verifica meno analitico, ma con maggiore riferimento agli indirizzi politici generali di area e alla motivazione delle scelte, nella misura in cui esse sono state esplicitate".

**PROGRAMMI DEL COMUNE DI FIRENZE**  
(non sono precisati gli impegni presi per i vari programmi)

(importi in lire)

|                                                                     | <b>Previsioni</b>      |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <b>Area Istituzione comunale, popolazione, territorio</b>           | <b>174.141.419.000</b> |
| Organi istituzionali e partecipazione dei cittadini                 | 8.177.334.000          |
| Consiglio comunale                                                  | 3.024.572.000          |
| Approntamento uffici giudiziari                                     | 120.669.666.000        |
| Servizio statistico                                                 | 1.004.295.000          |
| Servizio informatico                                                | 12.479.803.000         |
| Comunicazione ai cittadini                                          | 1.163.422.000          |
| Servizi demografici, stato civile, liste elettorali e leva          | 10.264.412.000         |
| Protezione civile                                                   | 698.254.000            |
| Decentramento ufficio centrale                                      | 3.784.533.000          |
| Decentramento Comitato di Quartiere 1                               | 551.351.000            |
| Decentramento C. Q. 2                                               | 821.600.000            |
| Decentramento C. Q. 3                                               | 944.079.000            |
| Decentramento C. Q. 4                                               | 7.579.334.000          |
| Decentramento C. Q. 5                                               | 843.837.000            |
| Decentramento servizi anagrafici e di stato civile C. Q. 1          | 527.182.000            |
| Decentramento servizi anagrafici e di stato civile C. Q. 2          | 452.758.000            |
| Decentramento servizi anagrafici e di stato civile C. Q. 3          | 246.805.000            |
| Decentramento servizi anagrafici e di stato civile C. Q. 4          | 403.763.000            |
| Decentramento servizi anagrafici e di stato civile C. Q. 5          | 504.419.000            |
| <b>Area Le persone al centro del progetto</b>                       | <b>261.839.580.000</b> |
| Asili nido                                                          | 33.356.896.000         |
| Scuola materna                                                      | 31.819.977.000         |
| Edilizia scuola dell'obbligo                                        | 3.941.600.000          |
| Istruzione secondaria superiore - ITI "Leonardo da Vinci"           | 33.328.781.000         |
| Assistenza scolastica, trasporto, refezione ed altri servizi        | 54.941.481.000         |
| Piscine comunali                                                    | 2.961.732.000          |
| Stadio comunale ed altri impianti sportivi                          | 58.312.612.000         |
| Manifestazioni sportive e ricreative                                | 4.532.283.000          |
| Servizi necroscopici e cimiteriali                                  | 15.833.369.000         |
| Igiene pubblica                                                     | 1.187.094.000          |
| Servizi di prevenzione e riabilitazione                             | 6.885.413.000          |
| Decentramento funzioni educative e di assistenza scolastica C. Q. 1 | 2.801.107.000          |

segue:

|                                                                     | (importi in lire)     |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------|
|                                                                     | <b>Previsioni</b>     |
| Decentramento funzioni educative e di assistenza scolastica C. Q. 2 | 2.569.010.000         |
| Decentramento funzioni educative e di assistenza scolastica C. Q. 3 | 1.082.738.000         |
| Decentramento funzioni educative e di assistenza scolastica C. Q. 4 | 3.031.913.000         |
| Decentramento funzioni educative e di assistenza scolastica C. Q. 5 | 1.842.076.000         |
| Decentramento gestione impianti sportivi C. Q. 1                    | 88.912.000            |
| Decentramento gestione impianti sportivi C. Q. 2                    | 52.456.000            |
| Decentramento gestione impianti sportivi C. Q. 3                    | 83.953.000            |
| Decentramento gestione impianti sportivi C. Q. 4                    | 137.655.000           |
| Decentramento gestione impianti sportivi C. Q. 5                    | 485.092.000           |
| Decentramento manifestazioni sportive e ricreative C. Q. 1          | 200.668.000           |
| Decentramento manifestazioni sportive e ricreative C. Q. 2          | 225.695.000           |
| Decentramento manifestazioni sportive e ricreative C. Q. 3          | 214.917.000           |
| Decentramento manifestazioni sportive e ricreative C. Q. 4          | 267.897.000           |
| Decentramento manifestazioni sportive e ricreative C. Q. 5          | 683.853.000           |
| Servizi di prevenzione e riabilitazione C. Q. 1                     | 230.000.000           |
| Servizi di prevenzione e riabilitazione C. Q. 2                     | 190.000.000           |
| Servizi di prevenzione e riabilitazione C. Q. 3                     | 170.000.000           |
| Servizi di prevenzione e riabilitazione C. Q. 4                     | 210.000.000           |
| Servizi di prevenzione e riabilitazione C. Q. 5                     | 170.400.000           |
| <b>Area La comunità solidale</b>                                    | <b>98.421.857.000</b> |
| Servizi assistenziali ai minori                                     | 11.063.434.000        |
| Strutture residenziali, ricovero e assistenza anziani               | 33.276.461.000        |
| Servizi diversi assistenza pubblica                                 | 36.674.314.000        |
| Decentramento funzioni relative ad anziani e assistenza C. Q. 1     | 223.500.000           |
| Decentramento funzioni relative ad anziani e assistenza C. Q. 2     | 497.900.000           |
| Decentramento funzioni relative ad anziani e assistenza C. Q. 3     | 215.700.000           |
| Decentramento funzioni relative ad anziani e assistenza C. Q. 4     | 349.500.000           |
| Decentramento funzioni relative ad anziani e assistenza C. Q. 5     | 414.000.000           |
| Servizi assistenziali ai minori C.Q.1                               | 450.000.000           |
| Servizi assistenziali ai minori C.Q.2                               | 450.000.000           |
| Servizi assistenziali ai minori C.Q.3                               | 300.000.000           |
| Servizi assistenziali ai minori C.Q.4                               | 560.000.000           |
| Servizi assistenziali ai minori C.Q.5                               | 800.000.000           |
| Servizi diversi di assistenza pubblica C. Q. 1                      | 2.425.675.000         |
| Servizi diversi di assistenza pubblica C. Q. 2                      | 1.617.154.000         |
| Servizi diversi di assistenza pubblica C. Q. 3                      | 1.072.745.000         |
| Servizi diversi di assistenza pubblica C. Q. 4                      | 3.820.055.000         |
| Servizi diversi di assistenza pubblica C. Q. 5                      | 4.211.419.000         |
| <b>Area Lo sviluppo</b>                                             | <b>39.713.604.000</b> |
| Servizi e manifestazioni turistiche                                 | 14.170.209.000        |
| Fiere, mercati e servizi connessi                                   | 8.171.815.000         |

segue:

|                                                               | (importi in lire)      |
|---------------------------------------------------------------|------------------------|
|                                                               | <b>Previsioni</b>      |
| Commercio                                                     | 3.136.657.000          |
| Formazione professionale e politiche del lavoro               | 3.891.285.000          |
| Incentivazione attività economiche                            | 3.438.758.000          |
| Partecipazioni azionarie e contrib. ad enti settore economico | 6.904.880.000          |
| <b>Area La produzione culturale</b>                           | <b>69.842.803.000</b>  |
| Gestione dei beni di rilevanza artistica                      | 4.069.437.000          |
| Musei comunali                                                | 6.818.381.000          |
| Servizi culturali                                             | 47.326.659.000         |
| Gestione biblioteche comunali                                 | 5.923.785.000          |
| Decentramento funzioni nel campo culturale C. Q. 1            | 537.897.000            |
| Decentramento funzioni nel campo culturale C. Q. 2            | 320.761.000            |
| Decentramento funzioni nel campo culturale C. Q. 3            | 329.402.000            |
| Decentramento funzioni nel campo culturale C. Q. 4            | 1.006.967.000          |
| Decentramento funzioni nel campo culturale C. Q. 5            | 1.056.610.000          |
| Decentramento funzioni bibliotecarie C. Q. 1                  | 527.013.000            |
| Decentramento funzioni bibliotecarie C. Q. 2                  | 543.223.000            |
| Decentramento funzioni bibliotecarie C. Q. 3                  | 205.397.000            |
| Decentramento funzioni bibliotecarie C. Q. 4                  | 718.061.000            |
| Decentramento funzioni bibliotecarie C. Q. 5                  | 459.210.000            |
| <b>Area Il diritto alla casa</b>                              | <b>145.654.598.000</b> |
| Gestione del patrimonio abitativo                             | 17.693.534.000         |
| Edilizia residenziale pubblica                                | 127.961.064.000        |
| <b>Area L'ambiente da costruire</b>                           | <b>226.900.454.000</b> |
| Smaltimento rifiuti                                           | 110.500.652.000        |
| Verde pubblico e altri servizi a tutela dell'ambiente         | 16.980.386.000         |
| Decentramento funzioni relative al verde pubblico C. Q. 1     | 1.191.217.000          |
| Decentramento funzioni relative al verde pubblico C. Q. 2     | 1.711.170.000          |
| Decentramento funzioni relative al verde pubblico C. Q. 3     | 2.751.349.000          |
| Decentramento funzioni relative al verde pubblico C. Q. 4     | 2.998.567.000          |
| Decentramento funzioni relative al verde pubblico C. Q. 5     | 2.991.817.000          |
| Produzione e distribuzione acqua                              | 49.469.394.000         |
| Depurazione acqua                                             | 15.866.484.000         |
| Sistema delle fognature                                       | 22.439.418.000         |
| <b>Area La mobilità</b>                                       | <b>368.816.724.000</b> |
| Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi           | 74.459.250.000         |
| Illuminazione pubblica                                        | 15.974.468.000         |
| Trasporti pubblici locali                                     | 278.383.006.000        |
| <b>Area La risorsa territorio</b>                             | <b>142.592.437.000</b> |
| Urbanistica e gestione territorio                             | 142.592.437.000        |
| <b>Area L'azienda comune</b>                                  | <b>586.277.481.000</b> |
| Risorse umane                                                 | 6.117.327.000          |



segue:

|                                                                    | (importi in lire) |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------|
|                                                                    | <b>Previsioni</b> |
| Gestione risorse tributarie, servizio affissioni e pubblicità      | 23.446.275.000    |
| Gestione beni demaniali e patrimoniali non abitativi               | 4.557.575.000     |
| Realizzazione e manutenzione dei beni comunali                     | 56.896.126.000    |
| Gestione economica e finanziaria e funzione di programmazione      | 382.255.767.000   |
| Funzione di provveditorato                                         | 17.953.755.000    |
| Segreteria generale, direzione generale e attività e spese diverse | 88.559.602.000    |
| Decentramento manutenzione dei beni comunali C. Q. 1               | 1.145.528.000     |
| Decentramento manutenzione dei beni comunali C. Q. 2               | 1.211.138.000     |
| Decentramento manutenzione dei beni comunali C. Q. 3               | 954.398.000       |
| Decentramento manutenzione dei beni comunali C. Q. 4               | 1.450.230.000     |
| Decentramento manutenzione dei beni comunali C. Q. 5               | 1.729.760.000     |

### Il comune di Catania

L'analisi socio-economica della relazione previsionale e programmatica si sofferma brevemente sul contesto economico internazionale, italiano, siciliano e infine catanese. Vengono poi presentate la distribuzione del personale e la struttura organizzativa dell'ente, e si accenna genericamente all'intenzione di "mantenere in gestione diretta tutte le attività ad alto valore aggiunto, quali i servizi di valore strategico, favorendo altre modalità di gestione per i servizi a più basso valore aggiunto"; all'intenzione di "utilizzare competenze esterne che il mercato può offrire con maggiore economicità ed a tasso di specializzazione più elevato, con ciò contribuendo a dare all'amministrazione un ruolo significativo" etc. L'analisi finanziaria presenta infine qualche aspetto interessante - ad esempio il prospetto sulle "fonti di finanziamento della spesa corrente" - ma appare anch'essa generica proprio sui punti critici, ad esempio sull'"attività diretta al recupero delle evasioni tributarie locali".

La relazione previsionale e programmatica evidenzia cinque "punti programmatici": "efficienza dei servizi" tramite la formazione professionale e specifici corsi di qualificazione finanziati dalla comunità europea; "mantenimento e funzionamento dei servizi", valorizzando in particolare l'informatizzazione, la manutenzione di strade e piazze, del verde pubblico, di impianti sportivi, di edifici scolastici e di edifici comunali; "attività sociali" con particolare attenzione ad un "progetto di attuazione dell'istituto del reddito minimo" e a un progetto di formazione e assistenza di giovani a rischio; un progetto di "riequilibrio periferia-centro" e di "riqualificazione centro storico" da presentare alla Comunità europea; un "patto territoriale per l'occupazione" da presentare alla Commissione europea.

I "programmi" della relazione - che dovrebbero evidentemente sviluppare gli ora menzionati "punti programmatici" - coincidono, ma secondo una logica meramente finanziaria, con le funzioni del modello di bilancio.

Nella brevissima relazione al rendiconto non vengono nemmeno indicati, per gli ora menzionati programmi-funzioni, gli impegni presi e gli scostamenti rispetto alle previsioni. Ed anche nei casi in cui risulta, ma dal rendiconto, un consistente divario tra previsioni e risultati finanziari, mancano comunque considerazioni sui risultati amministrativi concretamente raggiunti.

In conclusione, sembra doversi ritenere che come altri enti del campione anche il comune di Catania debba soprattutto curare la definizione di specifici programmi, e poi un'effettiva valutazione dei risultati raggiunti.

## PROGRAMMI DEL COMUNE DI CATANIA

(importi in lire)

|                                         | Previsioni      | Impegni         | %     |
|-----------------------------------------|-----------------|-----------------|-------|
| Amministrazione, gestione e controllo   | 542.667.963.234 | 246.955.242.283 | 45,51 |
| Giustizia                               | 14.390.876.893  | 14.329.088.264  | 99,57 |
| Polizia locale                          | 52.589.463.134  | 46.219.319.038  | 87,89 |
| Istruzione pubblica                     | 109.893.490.490 | 76.614.875.684  | 69,72 |
| Cultura e beni culturali                | 48.990.983.552  | 24.092.048.750  | 49,18 |
| Sport e ricreazione                     | 31.332.078.392  | 21.556.570.207  | 68,80 |
| Turismo                                 | 3.452.477.615   | 3.444.539.175   | 99,77 |
| Viabilità e trasporti                   | 199.394.544.481 | 151.130.695.198 | 75,79 |
| Gestione del territorio e dell'ambiente | 285.867.442.098 | 156.056.410.901 | 54,59 |
| Settore sociale                         | 172.655.507.465 | 147.180.049.198 | 85,24 |
| Sviluppo economico                      | 77.811.375.018  | 47.185.694.416  | 60,64 |
| Servizi produttivi                      | 77.480.042.318  | 34.915.859.933  | 45,06 |

**Il comune di Bari**

La relazione previsionale e programmatica presenta una veloce illustrazione del “quadro macroeconomico di riferimento” e dello “scenario economico del capoluogo”, del processo di “informatizzazione dei servizi” e dell’“organizzazione del personale”; un’analisi della “politica di bilancio dell’amministrazione” e delle “risorse finanziarie”; “considerazioni finali” nelle quali sono in realtà indicati “i diversi programmi strategici e gli obiettivi più rilevanti, in modo da consentire la lettura del bilancio da un punto di vista meno tecnico, attraverso l’illustrazione delle linee guida e delle scelte programmatiche”. Seguono prospetti e tabelle sul territorio comunale, le circoscrizioni, il verde pubblico, la struttura della popolazione, gli stranieri, le occupazioni dei residenti, le abitazioni, le inadempienze scolastiche, i fallimenti, i protesti, le importazioni e le esportazioni, il movimento di merci nell’aeroporto etc.

Sarebbe stato forse opportuno un più chiaro iter logico-formale.

Nella stessa relazione previsionale e programmatica, vengono poi individuate 10 aree programmatiche articolate in 54 programmi. Mentre si indicano “scelte”, “obiettivi” e “indicatori di obiettivo”, non vengono invece precisate le spese previste per ogni programma.

Nella relazione sul rendiconto si vorrebbero riportare “per ciascun programma gli obiettivi e gli interventi realizzati dalle diverse strutture comunali, comprese le attività di funzionamento degli organi istituzionali e dei servizi amministrativi”: ma in realtà, per il carattere discorsivo della relazione, e soprattutto per la mancanza di precisazioni sugli impegni di spesa presi per i vari programmi, non appare possibile un’effettiva valutazione dei risultati in concreto conseguiti.<sup>52</sup>

In definitiva, sembra doversi rilevare che il comune di Bari deve meglio precisare i suoi programmi, e poi verificarne l’attuazione, soprattutto sotto l’aspetto finanziario: spese previste ed impegni presi.

Con documentata nota del 5 aprile 2001, il comune ha sottolineato che “i documenti di programmazione” per il periodo 2000/2002 “hanno precisato specificamente le spese previste per ogni programma”.

<sup>52</sup> Per alcuni programmi, vengono peraltro specificati i relativi “progetti”, gli “impegni” presi per ogni progetto e lo stato del progetto: “in corso di progettazione”, “in corso di esecuzione” etc.

**PROGRAMMI DEL COMUNE DI BARI**

(non sono precisate le spese previste ed effettuate per i vari programmi)

|                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Area Il comune come istituzione territoriale</b>                             |
| Organi istituzionali e partecipazione dei cittadini                             |
| Gabinetto del sindaco                                                           |
| Consiglio comunale                                                              |
| Decentramento amministrativo                                                    |
| Funzioni comunali di supporto relative alla giustizia                           |
| Servizio statistico                                                             |
| Servizio informatico                                                            |
| Comunicazione ai cittadini                                                      |
| Servizi demografici, stato civile, liste elettorali, leva                       |
| Protezione civile                                                               |
| <b>Area le politiche scolastiche e sociali a sostegno di persone e famiglie</b> |
| Asili nido                                                                      |
| Scuola materna                                                                  |
| Edilizia della scuola dell'obbligo                                              |
| Assistenza scolastica, trasporto, refezione ed altri servizi                    |
| Decentramento funzioni educative e di assistenza scolastica                     |
| Sviluppo dello sport                                                            |
| Piscine comunali                                                                |
| Stadio comunale ed altri impianti sportivi                                      |
| Decentramento della gestione degli impianti sportivi                            |
| Decentramento delle manifestazioni sportive                                     |
| Manifestazioni sportive                                                         |
| Servizi necroscopici e cimiteriali                                              |
| Igiene pubblica                                                                 |
| Servizi di prevenzione e riabilitazione                                         |
| <b>Area La solidarietà come obiettivo rilevante</b>                             |
| Servizi assistenziali ai minori                                                 |
| Strutture residenziali, ricovero assistenza anziani e disabili                  |
| Decentramento delle funzioni di assistenza                                      |
| Servizi diversi di assistenza pubblica                                          |
| <b>Area Il rilancio economico della città</b>                                   |
| Mercati e servizi connessi allo sviluppo economico                              |
| Politiche comunitarie                                                           |
| Politiche del lavoro                                                            |
| Incentivazione delle attività economiche                                        |
| Aziende, partecipazioni e contribuzioni economiche                              |
| <b>Area La diffusione della cultura e lo sviluppo del turismo</b>               |
| Iniziative culturali                                                            |
| Decentramento delle funzioni nel campo culturale                                |
| Servizi e manifestazioni turistiche                                             |
| <b>Area La gestione del patrimonio abitativo</b>                                |

segue:

|                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------|
| Gestione del patrimonio abitativo                                      |
| <b>Area Tutela dell'ambiente e miglioramento della qualità di vita</b> |
| Decentramento delle funzioni relative al verde pubblico                |
| Verde pubblico                                                         |
| Tutela ambientale                                                      |
| Servizio di raccolta e smaltimento rifiuti                             |
| <b>Area Sviluppo e razionalizzazione mobilità</b>                      |
| Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi                    |
| Illuminazione pubblica                                                 |
| Trasporti pubblici locali                                              |
| <b>Area Il territorio come risorsa</b>                                 |
| Urbanistica e gestione del territorio                                  |
| Edilizia privata                                                       |
| <b>Area Il comune come azienda</b>                                     |
| Direzione generale                                                     |
| Segreteria generale e attività diverse                                 |
| Risorse umane                                                          |
| Gestione finanziaria                                                   |
| Gestione dei beni demaniali abitativi e non abitativi                  |
| Realizzazione e manutenzione dei beni comunali                         |
| Approvvigionamento ed economato                                        |
| Polizia municipale e amministrativa                                    |

### Il comune di Venezia

La relazione previsionale e programmatica si apre con un prospetto sul territorio e sulla popolazione redatto sostanzialmente secondo lo schema a suo tempo approvato con il d.P.R. n. 194 del 1996, e seguito da una breve "analisi movimento turistico" e da un'altra più dettagliata sui "disoccupati iscritti all'ufficio di collocamento". Per i "servizi personale", si raffrontano i "posti previsti in pianta organica" con il "personale in servizio", e per i "servizi strutture" (iscritti asili nido e scuole, lunghezza della rete fognaria etc. etc.) si segue nuovamente, in linea di massima, lo schema del d.P.R. n. 194. Un breve prospetto sulle "fonti di finanziamento" ne illustra il "trend storico" e le previsioni nel medio periodo, mentre l'analisi delle risorse più significative ne precisa accertamenti o previsioni per il periodo 1996-2001, con qualche brevissimo chiarimento.

Vengono poi definiti 10 programmi: di ognuno, sono precisate le entrate e le spese, e viene anche illustrato il contenuto amministrativo, sia pure con un grado di approfondimento non uniforme. Un ulteriore documento, dal titolo "analisi per volume di attività e indicatori di risultato per l'esercizio finanziario 1999", viene invece articolato in 29 settori. Di ognuno dei centri di costo dei vari settori, vengono precisate le spese previste e vengono anche presentati indicatori di risultato "semplici" (sulle attività svolte dai "servizi", per esempio il numero delle delibere), "di efficienza" (spesa media "per utente", "per servizio" o "per giorni di funzionamento") e "di economicità" ("grado di copertura delle spese con entrate da tariffa" o "con entrate da contributi").

La relazione illustrativa al rendiconto per l'esercizio finanziario 1999 non fa più riferimento ai 10 programmi della relazione previsionale e programmatica, ma a 17 "settori". In

sostanza, sono descritte le attività svolte, illustrati gli obiettivi raggiunti per i vari "centri di costo", precisati i dati finanziari previsionali, assestati e a consuntivo.

Anche se il processo programmatico presso il comune di Venezia appare nel suo complesso impegnato e non meramente formale, andrebbe in futuro comunque assicurata un'effettiva corrispondenza tra i programmi della relazione previsionale e programmatica e le valutazioni della relazione sul rendiconto.

**PROGRAMMI DEL COMUNE DI VENEZIA**  
(non sono precisati gli impegni presi per i vari programmi)

(importi in lire)

|                                                   | <b>Previsioni</b> |
|---------------------------------------------------|-------------------|
| Attività istituzionali e servizi di coordinamento | 745.507.060.000   |
| Istruzione e servizi connessi                     | 77.415.724.000    |
| Conservazione del patrimonio museale              | 18.091.524.000    |
| Attività e servizi diversi nell'ambito culturale  | 20.057.576.000    |
| Interventi nel settore sportivo e ricreativo      | 21.018.046.000    |
| Interventi nel settore della mobilità             | 229.974.135.000   |
| Assetto e gestione del territorio                 | 55.807.027.000    |
| Tutela dell'ambiente                              | 79.056.375.000    |
| Politiche sociali                                 | 89.744.622.000    |
| Interventi economici                              | 113.128.319.000   |

**Il comune di Verona**

La relazione previsionale e programmatica del comune di Verona comprende un'analisi statistica della popolazione molto accurata; dati sulla nascita e cessazione di imprese, sui consumi familiari, l'import e l'export; dati sull'attività dei "servizi"; una diligente analisi finanziaria.

Vengono poi definiti 38 programmi, per ognuno dei quali sono indicate le spese previste e sono anche presentate specifiche "relazioni illustrative". In un secondo volume della relazione, le "schede riepilogative dei programmi e dei progetti" indicano "finalità" e "motivazioni delle scelte" ed anche, sia pure molto genericamente, i "benefici diretti e indiretti".

In uno specifico volume della relazione sul rendiconto, viene presentata la "verifica dello stato di attuazione dei programmi": sulla base di una "scheda di rilevazione", è data "dimostrazione delle fasi di avanzamento dei programmi e progetti evidenziando eventuali ritardi o carenze in termini di perseguimento degli obiettivi", e indicando inoltre "dettagliatamente le cause di tali ritardi o carenze, le conseguenze che potrebbero derivarne e le proposte formulate dai rispettivi dirigenti per il superamento delle carenze rilevate". Le annotazioni risultano peraltro a volte sintetiche: e comunque, non vengono indicati gli impegni di spesa presi per ogni programma.

In conclusione, si ritiene che presso il comune di Verona vada migliorata la verifica dell'attuazione dei programmi, verifica che evidentemente deve comprendere anche l'aspetto finanziario: impegni presi, ragioni e conseguenze degli scostamenti rispetto alle previsioni.

**PROGRAMMI DEL COMUNE DI VERONA**

(non sono precisati gli impegni presi per i vari programmi)

(importi in lire)

|                                            | <b>Previsioni</b> |
|--------------------------------------------|-------------------|
| Gestione dei beni demaniali e patrimoniali | 46.289.900.000    |
| Servizi demografici                        | 3.680.000.000     |
| Programma nel settore sociale              | 49.477.743.000    |
| Commercio e traffico                       | 518.000.000       |
| Programma della pubblica istruzione        | 10.260.000.000    |
| Programma strade, giardini e arredo urbano | 60.437.000.000    |
| Programma pianificazione territoriale      | 1.443.000.000     |
| Amministrativo lavori pubblici             | 9.500.000         |
| Gestione lavori e progettazione            | 79.287.553.000    |
| Edilizia privata                           | 593.000.000       |
| Gestione contabile                         | 4.441.630.000     |
| Settore bilancio                           | 216.183.141.000   |
| Programma di polizia municipale            | 2.450.000.000     |
| Tributi                                    | 4.025.100.000     |
| Protezione civile                          | 400.000.000       |
| Decentramento                              | 31.745.000.000    |
| Direzione musei e monumenti                | 1.321.000.000     |
| Museo di storia naturale                   | 877.000.000       |
| Biblioteca civica                          | 388.500.000       |
| Segreteria del sindaco                     | 212.000.000       |
| Personale economico e lavoro               | 155.100.000.000   |
| Personale giuridico                        | 1.388.550.000     |
| Centro elaborazione dati                   | 9.075.000.000     |
| Economato - provveditorato                 | 16.289.000.000    |
| Organizzazione                             | 271.500.000       |
| Difensore civico                           | 148.000.000       |
| Comunicazione istituzionale                | 211.000.000       |
| Ecologia                                   | 3.502.000.000     |
| Affari legali                              | 458.000.000       |
| Programma relativo alla cultura            | 6.566.000.000     |
| Sport, tempo libero e turismo sociale      | 5.100.000.000     |
| Scuole materne comunali                    | 208.450.000       |
| Affari generali                            | 1.336.500.000     |
| Statistica                                 | 64.000.000        |
| Galleria d'arte moderna                    | 1.262.300.000     |
| Farmacie comunali                          | 18.286.950.000    |
| Servizio aziende e partecipazioni statali  | 294.000.000       |
| Servizio segreteria del consiglio comunale | 352.000.000       |

### Il comune di Messina

Nella relazione previsionale e programmatica, l'analisi socio-economica risulta ben poco significativa: si limita infatti a quantificare la popolazione all'inizio e alla fine del 1997. Ed anche l'analisi aziendale appare molto carente, perché si limita a presentare pochi dati largamente incompleti. L'analisi dei mezzi finanziari consiste poi nella mera indicazione di accertamenti e previsioni di entrata.

Poiché "la lettura dei programmi di spesa indicati sia nel bilancio triennale che nella relazione previsionale e programmatica nasce dalla preventiva valutazione di quali siano ed in che cosa consistano le competenze attribuite all'ente locale", i programmi stessi coincidono con le funzioni previste dal modello di bilancio preventivo annuale. Di ognuno di questi programmi-funzioni, vengono precisate le spese previste e viene illustrato il "contenuto tecnico", ossia le competenze attribuite in materia ai comuni.

Nella relazione sul rendiconto, sono precisate le spese di ogni programma-funzione e di ogni servizio: peraltro, anche laddove gli scostamenti tra previsioni di spesa ed impegni risultano particolarmente rilevanti, manca una qualsiasi valutazione dei risultati concretamente conseguiti.

In definitiva, sembra potersi affermare che un po' tutto il processo programmatico presso il comune di Messina possa essere migliorato in misura rilevante.

#### PROGRAMMI DEL COMUNE DI MESSINA

| (importi in lire)                       |                 |                 |       |
|-----------------------------------------|-----------------|-----------------|-------|
|                                         | Previsioni      | Impegni         | %     |
| Amministrazione, gestione e controllo   | 393.541.399.497 | 192.343.177.452 | 48,87 |
| Giustizia                               | 14.447.609.877  | 6.035.285.779   | 41,77 |
| Polizia locale                          | 36.552.612.370  | 36.143.216.698  | 98,88 |
| Istruzione pubblica                     | 131.378.005.467 | 40.876.129.316  | 31,11 |
| Cultura e beni culturali                | 78.871.711.560  | 6.849.605.985   | 8,68  |
| Sport e ricreazione                     | 105.312.073.347 | 46.950.545.178  | 44,58 |
| Turismo                                 | 910.000.000     | 871.045.299     | 95,72 |
| Viabilità e trasporti                   | 518.578.541.149 | 61.026.558.772  | 11,77 |
| Gestione del territorio e dell'ambiente | 351.267.420.206 | 121.648.205.247 | 34,63 |
| Settore sociale                         | 111.480.455.207 | 49.765.357.604  | 44,64 |
| Sviluppo economico                      | 26.864.131.426  | 5.424.691.767   | 20,19 |
| Servizi produttivi                      | 10.000.000      | 0               | 0     |

### 6.2 Conclusioni sui risultati dell'indagine

Nelle relazioni previsionali e programmatiche degli enti del campione, sono sembrate piuttosto accurate le analisi preliminari - socioeconomica, aziendale e finanziaria - dei comuni di Roma, Bologna e Firenze. Altre analisi sono invece risultate incomplete, generiche o comunque poco significative. Ora, l'importanza delle analisi in questione non va sottovalutata: solo partendo dall'attenta rilevazione dei bisogni, delle risposte date ai bisogni dai servizi dell'ente, e delle concrete possibilità finanziarie e strutturali, si possono poi definire in modo appropriato obiettivi e programmi.

Un apprezzabile impegno nella definizione di congrui programmi sembra poi evincersi dalle relazioni previsionali e programmatiche dei comuni di Roma, Genova, Firenze, Verona, Venezia. In altri casi, i programmi in questione sono invece risultati poco articolati per l'aspetto amministrativo e/o per quello finanziario, due profili certo parimenti indispensabili per la formulazione di un vero programma. Va in particolare sottolineato che per una congrua programmazione non è sufficiente la mera descrizione delle varie attività di una o più strutture

amministrative dell'ente, ed occorre invece che ne vengano anche ben chiariti i nessi teleologici, ovverosia le finalità comuni alle varie attività: nel sistema contabile degli enti locali, il "programma" è infatti significativamente definito come "il complesso *coordinato* di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare e di interventi diretti e indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un *fine* prestabilito, nel più vasto piano generale di sviluppo dell'ente" (art. 165 del d.lgs. n. 267 del 2000).

Con riferimento poi alla verifica dei risultati, va preliminarmente ricordato che per l'art. 151 del d.lgs. n. 267 del 2000 la relazione illustrativa della giunta sul rendiconto deve esprimere "valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti *in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti*".

Ora, mentre i "programmi" in questione sono evidentemente i programmi della relazione previsionale e programmatica, un'analisi dei "costi sostenuti" presuppone quei conti economici di dettaglio per servizi o per centri di costo che l'art. 229 del d.lgs. n. 267 del 2000 indica invece come meramente facoltativi. In sostanza, è evidente che ove una contabilità economica analitica in concreto non esiste ancora, i "costi sostenuti" per i vari programmi non possono essere certo valutati nella relazione sul rendiconto.

Ed è anche per questa ragione che nel capitolo sulle prospettive di riforma del sistema contabile degli enti locali (v. *supra*) è stata ipotizzata l'estensione anche agli enti locali del sistema di contabilità economica analitica introdotto per le altre amministrazioni pubbliche dal d.lgs. n. 279 del 1997.

Comunque sia, se anche nella relazione della giunta sul rendiconto non possono essere verificati i costi sostenuti per ogni programma, possono e debbono essere invece accertate e valutate, con riferimento alle previsioni, le spese sostenute per i vari programmi. Con qualche eccezione – il comune di Roma in particolare – è quello che in realtà presso le amministrazioni del campione è in genere mancato.

In sintesi: tutte le amministrazioni locali devono comprendere che senza la prescritta accurata verifica dei risultati anche la più raffinata programmazione rischia di ridursi ad una esercitazione, magari anche pregevole ma in concreto ben poco influente sulla concreta gestione.

Nelle ultime Relazioni della Sezione Enti Locali, è stato sottolineato come un ruolo importante e determinante, per una veloce e compiuta acquisizione da parte delle amministrazioni locali della nuova cultura della programmazione, possa e debba essere svolto dall'organo di revisione.<sup>53</sup>

In effetti, l'art. 239 del d.lgs. n. 267 – comma 1 lettera b) – stabilisce che i revisori esprimono "pareri sulla proposta di bilancio di previsione e dei documenti allegati e sulle variazioni di bilancio", formulando "un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti" e proponendo altresì "tutte le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni". Si tratta di pareri che il citato art. 239 qualifica espressamente come "obbligatori", precisando anche che "l'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione".

Lo stesso art. 239 prevede poi anche una relazione dell'organo di revisione "sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto", con la precisazione che "la relazione contiene l'attestazione sulla corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione nonché rilievi, considerazioni, e proposte tendenti a conseguire efficienza, produttività ed economicità della gestione". Orbene, sembra indubitabile che l'organo di revisione debba esprimere le sue valutazioni anche sui risultati raggiunti dall'amministrazione nell'attuazione dei programmi, e in relazione ai costi sostenuti. A tal fine, i revisori si avvarranno anche delle elaborazioni della relazione della giunta, ma non mancheranno certo di rilevarne, se necessario, le manchevolezze.

<sup>53</sup> Per l'art. 234 del d.lgs. n. 267 del 2000, "l'organo di revisione economico-finanziaria" è in genere composto da tre membri. Nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e nelle comunità montane, il revisore è invece unico.