

Comune di Bologna

La relazione sull'esercizio 2000 elenca "i programmi della amministrazione, considerando le spese correnti (titolo I°), le spese in conto capitale (titolo II°) e le spese per il rimborso di prestiti (titolo III°), tradotti in termini finanziari secondo l'analisi funzionale".

Come già era avvenuto per il 1999, i programmi dell'ente coincidono in sostanza con le "funzioni" delineate dal modello di bilancio approvato con d.P.R. n.194 del 1996, che la relazione considera peraltro in un'ottica meramente finanziaria, limitandosi a rilevare "il raggiungimento dei risultati espressi dalle percentuali tra somme impiegate e risorse destinate". Ed anche ove lo scostamento tra previsioni e impegni risulta piuttosto elevato, non ne vengono chiarite le ragioni e le conseguenze.

PROGRAMMI DEL COMUNE DI BOLOGNA

(importi in lire)

	Previsioni	Impegni	%
Amministrazione, gestione e controllo	738.563.463.699	317.204.885.634	42,95
Giustizia	7.542.598.350	7.517.103.774	99,66
Polizia locale	39.600.754.402	39.594.577.814	99,98
Istruzione pubblica	141.105.519.800	139.120.781.928	98,59
Cultura e beni culturali	65.806.865.054	63.870.588.473	97,06
Settore sportivo e ricreativo	16.019.615.148	15.879.943.624	99,13
Turismo	829.303.196	829.303.196	100,00
Viabilità e trasporti	81.986.649.964	70.905.345.677	86,48
Gestione del territorio e dell'ambiente	168.106.037.282	157.502.075.525	93,69
Settore sociale	184.690.024.609	174.292.189.922	94,37
Sviluppo economico	9.388.347.321	8.738.275.112	93,08
Servizi produttivi	6.453.406.128	6.079.153.155	94,20
Totale	1.460.092.584.953	1.001.534.223.834	68,59

Comune di Firenze

Con riferimento alla relazione della giunta del Comune di Firenze sul rendiconto 1999, questa Sezione rilevava che gli impegni presi nell'esercizio in questione erano stati "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". Inoltre, i dati finanziari comprendevano anche le previsioni assestate per ogni programma, ma solo per le spese correnti: in sostanza, mancava un quadro finanziario che per ogni programma chiarisse gli scostamenti tra le previsioni di spesa definitive, non solo correnti ma anche in conto capitale, e gli impegni poi effettivamente presi. "L'indicazione del grado di realizzazione degli obiettivi dei programmi" era poi data da un coefficiente numerico -spesso il 100%- sul quale non risultavano particolari chiarimenti. Infine, la verifica dei risultati era effettuata in due distinti documenti, e questa stessa "duplicità di relazioni" rendeva "difficile una valutazione d'insieme dei risultati finanziari e amministrativi concretamente conseguiti per ogni programma".

Orbene, la relazione della giunta sull'esercizio 2000 precisa che "i dati ed i commenti relativi alla verifica dei programmi gestionali dei servizi e delle attività correnti sono contenuti in apposito volume redatto a cura dell'Ufficio Qualità e Controllo di Gestione". Pertanto, la relazione si limita a presentare uno "stato di attuazione del programma degli

investimenti”⁹⁶ che per ognuno degli investimenti in questione quantifica il “totale previsione”, il “totale progettato”, il “totale finanziato” e la “% di realizzazione” (data dal rapporto tra quanto progettato e quanto previsto).

In definitiva, non sembra che vi sia stata una rilevante evoluzione rispetto al 1999.

Nonostante le articolate e magari anche apprezzabili analisi presentate nella relazione in questione, non appare possibile elaborare un prospetto che per ogni programma raffronti le previsioni complessive di spesa agli impegni effettivamente presi.

Comune di Catania

Nella relazione sul rendiconto per l'esercizio 1999, non erano precisati gli impegni presi per i programmi dell'ente, che coincidevano in sostanza con le funzioni del bilancio definite dal d.P.R. n.194 del 1996. E anche nei casi in cui risultava, ma dal rendiconto, un consistente divario tra previsioni e spese, mancava comunque una valutazione sui risultati amministrativi in concreto raggiunti.

Orbene, nella relazione sull'esercizio 2000, ove viene riproposta l'identificazione tra i programmi e le funzioni, sono precisati anche “lo stato di realizzazione dei programmi previsti” e “il grado di ultimazione dei programmi attivati”: evidenziando nel primo caso il rapporto tra impegni e stanziamenti finali, e nel secondo il rapporto tra pagamenti e impegni.

L'analisi distingue anche le spese correnti, in conto capitale e per rimborso dei prestiti, e costituisce certo un'apprezzabile evoluzione rispetto alla relazione sul rendiconto precedente. Peraltro, manca ancora una specifica analisi di alcuni rilevanti scostamenti tra impegni effettivi e previsioni.

⁹⁶ Da questo “stato di attuazione degli investimenti” risulta che il Comune di Firenze ha individuato 57 programmi, articolati in 10 aree programmatiche.

Area 1 L'istituzione comunale, la sua popolazione, il suo territorio: programmi per il servizio informatico e il decentramento amministrativo (ufficio centrale, consigli di quartiere 3, 4 e 5).

Area 2 Le persone al centro del progetto: programmi per gli asili nido; la scuola materna; la scuola dell'obbligo; l'istruzione secondaria superiore ITI Leonardo da Vinci; l'assistenza scolastica, il trasporto, la refezione e altri servizi; le piscine comunali; lo stadio comunale e gli altri impianti sportivi; i servizi necroscopici e cimiteriali; il decentramento delle funzioni educative e di assistenza scolastica per i consigli di quartiere da 1 a 5.

Area 3 La comunità solidale: programmi per i servizi assistenziali ai minori; per le strutture residenziali, il ricovero e l'assistenza agli anziani; i servizi diversi di assistenza pubblica; il decentramento delle funzioni relative agli anziani e ad altre attività di assistenza in relazione ai consigli di quartiere da 2 a 5.

Area 4 Lo sviluppo: programmi per i servizi e le manifestazioni turistiche; le fiere, i mercati e i servizi connessi; la formazione professionale e le politiche del lavoro; l'incentivazione delle attività economiche; le partecipazioni azionarie e contribuzioni varie ad enti del settore economico.

Area 5 La produzione culturale: programmi per la gestione dei beni di rilevanza artistica; musei comunali; i servizi culturali; la gestione delle biblioteche comunali; il decentramento delle funzioni nel campo culturale per i consigli di quartiere 2 e 4.

Area 6 Il diritto alla casa: programmi per la gestione del patrimonio abitativo e l'edilizia residenziale pubblica.

Area 7 L'ambiente da costruire: programmi per lo smaltimento dei rifiuti; il verde pubblico e gli altri servizi di tutela dell'ambiente; il decentramento delle funzioni relative al verde pubblico per i consigli di quartiere da 1 a 5; la produzione e la distribuzione dell'acqua; la depurazione dell'acqua; il sistema delle fognature.

Area 8 La mobilità: programmi per la viabilità, la circolazione stradale e i servizi connessi; l'illuminazione pubblica; i trasporti pubblici locali.

Area 9 La risorsa territorio: programma per l'urbanistica e la gestione del territorio.

Area 10 L'azienda Comune: programmi per la gestione delle risorse tributarie, del servizio affissioni e della pubblicità; la gestione dei beni demaniali e patrimoniali non abitativi; la realizzazione e la manutenzione dei beni comunali; la gestione economica e finanziaria e la funzione di programmazione; la funzione di provveditorato dell'Ente.

A questi programmi, il Comune aggiunge poi un “contratto di servizio ATAF 2000”.

PROGRAMMI DEL COMUNE DI CATANIA

(importi in lire)

	Previsioni	Impegni	%
Amministrazione, gestione e controllo	395.331.411.157	205.808.869.273	52,06
Giustizia	12.760.290.301	12.760.290.301	100,00
Polizia locale	51.283.000.000	47.044.522.558	91,74
Istruzione pubblica	94.987.185.481	64.672.556.638	68,09
Cultura e beni culturali	34.808.134.069	19.812.125.205	56,92
Sport e ricreazione	33.501.171.093	18.305.692.702	54,64
Turismo	3.410.050.000	1.979.888.000	58,06
Viabilità e trasporti	208.119.583.796	87.530.422.860	42,06
Gestione del territorio e dell'ambiente	265.375.500.967	130.816.052.300	49,29
Settore sociale	141.580.179.344	119.243.662.295	84,22
Sviluppo economico	25.247.692.158	10.336.072.466	40,94
Servizi produttivi	24.866.097.846	58.397.644	0,23
Totale	1.291.270.296.212	718.368.552.242	55,63

Comune di Bari

A differenza della relazione sull'esercizio precedente, la relazione sull'esercizio 2000 presenta non solo, per ogni programma, "gli obiettivi e gli interventi realizzati dalle diverse strutture comunali, comprese le attività di funzionamento degli organi istituzionali e dei servizi amministrativi", ma anche un'"analisi finanziaria" su stanziamenti, impegni e pagamenti.

Da questa analisi, si evincono peraltro rilevanti scostamenti tra previsioni definitive di spesa ed impegni, le cui ragioni e conseguenze andrebbero in effetti più chiaramente esplicitate.

In definitiva, è innegabile un consistente miglioramento nella verifica dei risultati, ma le modalità di questa verifica potrebbero essere ulteriormente affinate.

PROGRAMMI DEL COMUNE DI BARI

(importi in lire)

	Previsioni	Impegni	%
Organi istituzionali partecipazione dei cittadini	7.964.015.000	7.512.420.00	94,33
Consiglio comunale	535.370.000	256.353.00	47,88
Decentramento amministrativo	16.703.361.000	14.292.878.00	85,57
Gabinetto del sindaco	6.340.060.000	5.987.410.00	94,44
Comunicazione ai cittadini	1.992.841.000	1.312.721.00	65,87
Risorse umane	13.466.400.000	10.791.065.00	80,13
Segreteria generale	13.476.061.000	11.096.509.00	82,34
Approvvigionamento ed economato	3.391.920.000	2.432.697.00	71,72
Gestione finanziaria	6.256.726.000	5.272.010.00	84,26
Direzione generale e controllo di gestione	440.580.000	387.225.00	87,89
Tributi	18.997.421.000	13.294.667.00	69,98
Gestione del patrimonio	54.493.668.000	13.394.111.00	24,58
Realizzazione e manutenzione di beni comunali	23.138.540.000	19.406.971.00	83,87
Servizio statistico	1.619.980.000	1.102.449.00	68,05
Servizi demografici, stato civile	12.789.014.000	12.457.995.00	97,41
Liste elettorali, leva	3.609.960.000	2.762.277.00	76,52

segue

	(importi in lire)		
	Previsioni	Impegni	%
Contratti e appalti	3.068.470.000	2.541.224.00	82,82
Avvocatura	3.994.680.000	3.856.306.00	96,54
Direzione generale e servizio informatico	3.648.265.000	772.670.00	21,18
Politiche comunitarie	15.833.020.000	521.915.00	3,30
Funzioni comunali di supporto alla giustizia	70.851.120.000	12.311.067.00	17,38
Polizia municipale	33.260.590.000	32.222.708.00	96,88
Incentivazione delle attività economiche	11.690.930.000	1.267.682.00	10,84
Servizi di Polizia Amministrativa	1.145.030.000	918.716.00	80,24
Edilizia scolastica	43.127.000.000	21.044.412.00	48,80
Assistenza scolastica, trasporto, refezione etc.	34.653.555.000	32.701.407.00	94,37
Scuola materna	16.160.904.000	16.005.728.00	99,04
Iniziative culturali e loro decentramento	15.400.729.000	14.191.874.00	92,15
Piscine comunali	647.290.000	624.160.00	96,43
Stadio comunale ed altri impianti sportivi	11.736.312.000	7.456.737.00	63,54
Sviluppo dello sport e manifestazioni sportive	2.988.230.000	2.929.695.00	98,04
Servizi e manifestazioni turistiche	883.075.000	875.500.00	99,14
Viabilità, circolazione e servizi connessi	100.651.156.000	46.312.014.00	46,01
Illuminazione pubblica	14.608.605.000	10.053.536.00	68,82
Aziende e partecipazioni azionarie	148.795.071.000	146.086.603.00	98,18
Urbanistica, territorio, edilizia privata	63.899.029.000	9.707.111.00	15,19
Edilizia residenziale pubblica	31.872.192.000	24.314.768.00	76,29
Igiene pubblica e tutela ambientale	52.876.388.000	15.610.460.00	29,52
Verde pubblico	30.458.956.000	10.400.818.00	34,15
Asili nido	7.648.138.000	7.308.750.00	95,56
Servizi assistenziali ai minori	13.544.100.000	13.372.094.00	98,73
Solidarietà, politiche del lavoro e assistenza	25.618.098.000	23.018.701.00	89,85
Servizi necroscopici e cimiteriali	20.870.210.000	17.293.788.00	82,86
Mercati e servizi per lo sviluppo economico	9.124.500.000	1.239.841.00	13,59
Mercato ortofrutticolo	1.751.389.000	1.719.694.00	98,19
Totale	976.022.949.000	598.439.737.00	61,31

Comune di Venezia

La relazione sul rendiconto 2000 analizza dettagliatamente l'attività di 18 direzioni. Per i centri di costo compresi in ogni direzione, vengono poi quantificati, per capitoli e per articoli, le previsioni originarie e assestate, gli accertamenti o gli impegni, le riscossioni o i pagamenti.

Si tratta in definitiva di un'analisi finanziaria piuttosto accurata, anche se sarebbe forse opportuno un riepilogo con le spese complessive per ogni programma. Andrebbero comunque ben chiarite le ragioni e le conseguenze degli scostamenti tra previsioni e impegni.⁹⁷

⁹⁷ Esemplificando. Per il programma "sviluppo del territorio e mobilità" gli impegni non hanno raggiunto la quarta parte degli stanziamenti, ma ciononostante si dichiara, piuttosto genericamente, che "gli obiettivi principali sono stati raggiunti", che "l'indice di realizzazione" è "in equilibrio" etc.

PROGRAMMI DEL COMUNE DI VENEZIA

(importi in lire)

	Previsioni	Impegni	%
Gabinetto del sindaco	7.174.625.000	7.146.044.536	99,60
Direzione generale	1.670.876.000	1.033.359.193	61,85
Polizia municipale	32.829.888.945	32.618.886.537	99,36
Relazioni esterne e comunicazione	3.910.437.000	3.830.749.190	97,96
Avvocatura civica	3.129.691.000	3.109.151.771	99,34
Supporto agli organi istituzionali	12.527.658.000	12.183.177.133	97,25
Relazioni internazionali politiche comunitarie	1.270.890.000	1.238.303.842	97,44
Organizzazione informatica e logistica	36.805.214.000	36.487.608.689	99,14
Affari generali gare e contratti	1.387.412.000	1.087.276.000	78,37
Programmazione e controllo	621.091.083.000	529.046.397.024	85,18
Finanza, patrimonio e bilancio	355.908.143.000	176.884.341.863	49,70
Progettazione ed esecuzione dei lavori	185.231.144.000	134.819.756.932	72,78
Ambiente e sicurezza del territorio	9.319.414.000	7.499.011.390	80,47
Beni e attività culturali	32.049.719.000	31.980.780.141	99,78
Sportello unico	21.238.199.000	20.605.029.285	97,02
Sviluppo del territorio e mobilità	59.466.204.000	14.468.832.195	24,33
Politiche sociali ed educative	164.643.850.810	163.223.140.654	99,14
Decentramento e municipalità	63.719.215.923	58.693.110.258	92,11
Totale	1.613.373.664.678	1.235.954.956.663	76,61

Comune di Verona

In un volume della relazione della giunta sul rendiconto per l'esercizio 2000, e dopo una chiara e puntuale ricostruzione del "processo di programmazione dell'Ente", è presentata una "verifica dello stato di attuazione" dei programmi articolata in "schede di rilevazione", che "mirano ad evidenziare in particolare i seguenti aspetti:

- la fase di attuazione in cui si trova il programma mediante l'indicazione della percentuale di programma già realizzato al momento della rilevazione;
- le eventuali cause di ritardi o carenze nella realizzazione del programma;
- le conseguenze che potrebbero derivare dalla mancata attuazione del programma;
- le proposte per il superamento delle carenze o dei ritardi riscontrati;
- la percentuale di attuazione rispetto ad ogni specifica finalità del programma".

A differenza di quanto era avvenuto per l'esercizio 1999, per ogni programma vengono precisati non solo gli stanziamenti, iniziali e assestati, ma anche gli impegni concretamente presi. Peraltro, sembrano nel complesso generiche e non esaurienti - probabilmente perché elaborate dagli stessi responsabili dell'attuazione dei vari programmi - proprio le motivazioni addotte a spiegazione degli scostamenti risultanti tra impegni e previsioni.⁹⁸

⁹⁸ In sostanza, "dall'esame delle schede compilate dai vari dirigenti ai quali è affidata la realizzazione dei programmi emerge che la percentuale media di realizzazione è pari al 99%"; ma non viene ben chiarito anche come questa pressoché totale attuazione dei programmi possa essere stata conseguita con un livello degli impegni pari solo al 72,84% degli stanziamenti definitivi.

Esemplificando. Lo scostamento più rilevante tra impegni di spesa e previsioni, pari a -43,64%, si è verificato per il programma "gestione contabile entrate, tariffe e tributi", per il quale viene comunque dichiarata una "percentuale stato attuazione" pari complessivamente al 98%.

In conclusione, si ritiene che l'amministrazione comunale di Verona abbia adeguatamente compreso la logica del "processo di programmazione" e l'esigenza di un'attenta verifica dei risultati conseguiti. Peraltro, il mero rinvio alle dichiarazioni dei responsabili dell'attuazione dei programmi rischia di rendere la verifica stessa almeno in parte non molto significativa.

PROGRAMMI DEL COMUNE DI VERONA

(importi in lire)

	Previsioni	Impegni	%
Lavori pubblici e viabilità	516.103.550.000	316.534.603.08	61,33
Servizi educativi assistenziali	72.498.364.702	67.018.736.50	92,44
Gestione del territorio	13.445.416.000	9.003.224.81	66,96
Servizi culturali	13.120.634.000	12.290.095.11	93,67
Controllo del territorio per sicurezza cittadini	5.960.000.000	4.043.410.25	67,84
Servizi demografici	1.580.000.000	1.490.828.55	94,36
Bilancio programmazione e spese	119.174.202.000	87.025.931.36	73,02
Gestione contabile entrate, tariffe e tributi	34.611.035.000	19.506.166.00	56,36
Servizi generali	20.356.240.000	18.546.266.91	91,11
Direzione	6.362.410.000	5.865.231.16	92,19
Gestione delle risorse umane	167.436.614.000	165.623.567.85	98,92
Consiglio comunale	302.000.000	267.438.13	88,56
Totale	970.950.465.702	707.215.499.73	72,84

Comune di Messina

Come era già avvenuto nel 1999, i "programmi" coincidono in sostanza con le funzioni delineate dal d.P.R. n.194 del 1996: viene solo aggiunto un "programma investimenti".

Per ognuno dei programmi in questione, la relazione raffronta poi gli stanziamenti, gli impegni e i pagamenti; evidenzia l'incidenza percentuale del programma stesso, indica la "combinazione degli impegni di spesa nei tre titoli all'interno del programma".⁹⁹

Manca invece qualsiasi illustrazione dei risultati concretamente raggiunti e qualsiasi spiegazione degli scostamenti verificatisi.¹⁰⁰

⁹⁹ Per quest'ultimo aspetto, la relazione del Comune di Messina si limita a distinguere nel titolo I (per vari programmi) le "spese fisse" complessive da quelle "controllabili", nel titolo II (per l'ultimo programma) le spese complessive per "lavori pubblici" da quelle per "altri investimenti", nel titolo III (per il primo programma) le spese complessive per "anticipazioni di cassa" da quelle per "altri rimborsi".

¹⁰⁰ Il Comune di Messina si limita infatti a dichiarare che "non si può certo ritenere incapace un'amministrazione che aveva previsto alcuni investimenti finanziati con fondi regionali o statali i quali non sono stati successivamente erogati oppure erogati in misura inferiore a quella attesa. Né può esprimersi un giudizio negativo qualora la realizzazione di un programma dipende da concessioni amministrative o altri fatti burocratici non imputabili all'Ente stesso. Vanno ancora considerate eventuali variazioni di programma che magari hanno indotto l'Esecutivo a conseguire con maggiore enfasi un obiettivo perché le condizioni si sono rivelate più propizie a discapito di altri obiettivi di minore facilità di conseguimento. Sono da considerare, altresì, necessità di variazioni di programmi per fattori contingenti o perché ci si è resi conto di talune esigenze della collettività che hanno indotto la Giunta a perseguire un programma piuttosto che un altro. Tutte queste considerazioni vanno tenute presenti all'atto della valutazione a consuntivo dell'operato dell'amministrazione al fine di evitare di dare giudizi affrettati e, soprattutto, non corrispondenti alla realtà".

PROGRAMMI DEL COMUNE DI MESSINA

(importi in lire)

	Previsioni	Impegni	%
Amministrazione, gestione e controllo	235.530.102.28	135.496.804.697	57,53
Giustizia	8.573.300.61	6.900.545.737	80,49
Polizia locale	37.312.004.16	37.154.642.625	99,58
Istruzione pubblica	26.750.763.42	25.580.657.790	95,63
Cultura e beni culturali	7.992.734.83	7.207.838.664	90,18
Sport e ricreazione	9.505.695.55	8.202.232.639	86,29
Turismo	930.000.00	908.661.704	97,71
Viabilità e trasporti	64.825.811.89	67.160.587.652	103,60
Gestione del territorio e dell'ambiente	102.474.922.81	100.322.138.620	97,89
Settore sociale	41.487.053.57	41.830.962.103	100,83
sviluppo economico	7.624.603.93	5.205.234.121	68,27
Servizi produttivi	10.000.00	0	0
Programma investimenti	825.919.345.51	21.089.366.378	2,55
Totale	1.368.936.338.62	457.059.672.730	33,39

11.4 Considerazioni conclusive

Poiché i programmi sono caratterizzati insieme dall'aspetto amministrativo e da quello finanziario, la verifica dei risultati deve appunto considerare, e per ogni programma, ambedue questi profili: sia quello amministrativo che quello finanziario.

Orbene, dalla piccola indagine i cui risultati sono stati appena ricordati, risulta che per Napoli, Torino, Genova e Firenze -e nonostante analisi a volte per alcuni aspetti anche pregevoli- non è risultato possibile "ricostruire" per tutti i programmi sia le previsioni complessive di spesa (corrente e in conto capitale) che gli effettivi impegni.

Le relazioni di Palermo, Bologna e Messina si limitano invece, nella sostanza, a fornire quadri finanziari più o meno dettagliati, senza soffermarsi sui risultati amministrativi raggiunti per ogni programma.

Per i Comuni di Roma, Milano, Catania, Bari, Venezia e Verona, le relazioni presentano invece anche le attività realizzate per i vari programmi -a quanto sembra avvalendosi di analisi predisposte dagli stessi responsabili dell'attuazione dei programmi in questione¹⁰¹- ma solo in alcuni casi, in particolare per Roma, sono in definitiva ravvisabili valutazioni apprezzabilmente articolate sui risultati effettivamente raggiunti per ogni programma e sugli scostamenti rilevati.

In conclusione, i risultati dell'indagine sembrano nel complesso manifestare una certa sottovalutazione dell'importanza del momento di verifica dei risultati costituito dalle relazioni delle giunte sui rendiconti.

E questo suscita indubbiamente qualche perplessità, ove si consideri che il campione era costituito dai maggiori Comuni italiani, e che le disposizioni del d.lgs. n.267 del 2000 sulle relazioni in questione si limitano in realtà a riportare norme già previste dal d.lgs. n.77 del 1995 e, prima ancora, dalla legge n.142 del 1990. Se non addirittura, *in nuce*, dal d.P.R. n.421 del 1979.¹⁰²

¹⁰¹E' da rilevare che spesso i programmi delle amministrazioni sono definiti, nelle relazioni in esame, con riferimento alle articolazioni organizzative dell'ente. E in questi casi, evidentemente, il responsabile dell'attuazione del programma tende a coincidere con il responsabile del servizio o settore interessato.

¹⁰²L'art. 22 del d.P.R. n.421 del 1979 infatti stabiliva: "al rendiconto dei comuni e delle province è allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico dei dati stessi, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto".

12 Il conto del patrimonio

12.1 Problemi generali

Nel dare avvio col presente lavoro all'esame dei conti del patrimonio, si fornisce un primo quadro di insieme sugli andamenti generali degli stati patrimoniali, come premessa per più analitiche ed approfondite rilevazioni in sede di sviluppi futuri.

Come già osservato, il sistema di contabilità introdotto dal decreto legislativo n.77 del 1995 appare fortemente innovativo rispetto a quanto in precedenza previsto dal d.P.R. n.421 del 1979.

Il conto del patrimonio costituiva poco più di un'appendice al conto finanziario ed i valori in esso rappresentati, a parte i punti di concordanza non sempre correttamente evidenziati, non trovavano un collegamento diretto e necessario con il conto consuntivo; l'esposizione restava limitata a singoli fatti gestionali e non dava conto di tutte le variazioni dei valori.

Nel nuovo sistema il conto del patrimonio ha la funzione di rilevare i risultati della gestione patrimoniale nella sua evoluzione e nella sua globalità: costituisce, ad ogni effetto, parte del rendiconto, sullo stesso piano del conto del bilancio e del conto economico.

Inoltre, il collegamento delle scritture patrimoniali con le scritture inventariali -nelle quali vengono separatamente rappresentati i vari elementi del patrimonio- fa sì che il conto del patrimonio, redatto in base alle risultanze dell'inventario, rappresenti un documento fondamentale per l'applicazione della contabilità economica e costituisca strumento imprescindibile per la corretta e proficua gestione dei beni pubblici.

Pertanto, analogamente a quanto avviene nelle aziende private, in cui il patrimonio costituisce il mezzo economico destinato alla creazione di ricchezza, negli enti locali il patrimonio è lo strumento per l'attuazione dei programmi e l'adempimento dei compiti istituzionali.

Confluiscono nel conto del patrimonio valori finanziari (quali i debiti, i crediti, il fondo cassa), che possono essere espressi solo in moneta di conto, e valori economici (terreni, immobili, mobili, merci), che possono essere espressi anche in quantità non monetarie, ma debbono essere valutati.

I rispettivi elementi, presentati in forma bilanciata, a seconda del loro segno si distinguono in attività e passività. Sono voci dell'attivo le immobilizzazioni (immateriali, materiali e finanziarie), l'attivo circolante (costituito da rimanenze, crediti, titoli e disponibilità liquide), i ratei e risconti attivi; nel passivo sono esposti il patrimonio netto (netto patrimoniale e netto da beni demaniali), i conferimenti (trasferimenti in conto capitale e conferimenti da concessioni da edificare), i debiti e i ratei e risconti passivi.

Lo schema esposto è quello risultante dal mod. 20 "conto del patrimonio" allegato al d.P.R. 31 gennaio 1996, n.194, contenente il regolamento per l'approvazione dei modelli previsti nel decreto legislativo di riforma; a differenza di altri modelli e schemi contabili, è unico per province, comuni, comunità montane, unioni di comuni e città metropolitane. Esso si avvicina notevolmente al sistema della contabilità di impresa nel quale le attività sono costituite dagli investimenti effettuati ed indicano gli impieghi e il capitale proprio, mentre le passività rappresentano il capitale fornito da terzi e corrispondono ai finanziamenti ottenuti.

I dati esposti non corrispondono direttamente a beni (del patrimonio permanente o del patrimonio finanziario), ma sono rappresentativi di valori a carattere derivato risultanti da un'operazione aritmetica i cui termini sono costituiti dai valori attribuiti agli elementi patrimoniali attivi e passivi. La differenza tra attività e passività, se positiva, rappresenta il patrimonio netto; se negativa, costituisce deficit patrimoniale: nella terminologia della contabilità di impresa il patrimonio netto corrisponde al capitale proprio.

La rilevazione pone in evidenza i risultati secondo scadenze prestabilite (insieme dei beni a disposizione in un determinato momento); la valutazione degli andamenti e della dinamica delle movimentazioni va condotta in via comparativa, con la conseguenza che un

giudizio corretto e affidabile sui risultati della gestione può aversi solo ponendo a raffronto i dati relativi a una pluralità di esercizi.

L'ampiezza dei periodi da comparare va stabilita in funzione dell'indagine che si intende compiere e degli scopi della medesima: l'impatto di una nuova normativa, gli effetti di una scelta o di una serie di scelte decisionali, la valutazione dell'operato degli amministratori possono richiedere — a parte una diversa individuazione dei dati da utilizzare — l'estensione della ricerca ad un arco temporale più o meno rappresentativo.

E' trascorso oltre un quinquennio dall'introduzione del nuovo sistema (la relativa modulistica, come già accennato, è stata approvata col d.P.R. n.194 del 1996) e dovrebbero ormai ritenersi superati i comprensibili problemi connessi alle fasi di avvio e di impianto, certamente delicate per gli enti di minori dimensioni, normalmente meno efficacemente organizzati (anche per carenze quantitative e qualitative di mezzi e risorse umane) rispetto agli enti di dimensioni maggiori.

La nuova strutturazione del rendiconto e l'obbligo di inventari ad esso funzionali hanno invero imposto ed impongono agli enti la costituzione di adeguate strutture interne, dotate di specifica competenza e professionalità: il costo delle strutture medesime deve quindi trovare giustificazione in una corrispondente utilità, in linea con le finalità perseguite, non certo a meri fini conoscitivi, dalla prescrizione normativa. E' necessario individuare e comprendere esattamente il significato e la portata delle innovazioni, tenendo presente che la disponibilità delle nuove e più sofisticate informazioni non basta, da sola, ad assicurare il miglioramento nell'amministrazione dei beni dell'ente: la gravosità dei nuovi adempimenti potrebbe addirittura distogliere l'attenzione dagli aspetti sostanziali della gestione patrimoniale ed esaurirsi in una mera osservanza formale delle prescrizioni normative, a scapito della corretta rappresentazione della situazione patrimoniale, con perdita di significatività e di utilità.

L'ex capo VI del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77 è ora interamente trasfuso nel titolo VI del T.U. 18 aprile 2000, n.267 e reca la stessa intitolazione "rilevazione e dimostrazione dei risultati di gestione"; la disciplina del conto del patrimonio è dettata nell'art. 230, che riproduce integralmente, salvo meri adeguamenti letterali, l'art. 72 del precedente decreto legislativo n.77 del 1995.

12.2 Problematiche in tema di valutazione degli immobili

Appare utile evidenziare, seppure non in forma organica e sistematica, alcuni profili di rilevante attualità posti dalla nuova normativa in tema di rappresentazione contabile dei beni immobili degli enti locali.

Tale specifico settore risulta essere quello maggiormente inciso dalla riforma e potrebbe quindi costituire il banco di prova più idoneo per saggiarne la validità e l'efficacia.

L'osservazione maggiormente ripetuta a proposito del sistema di contabilità finanziaria è che esso avrebbe concentrato l'attenzione degli amministratori sul ruolo autorizzatorio del bilancio preventivo (e del conto del bilancio ad esso collegato, in vista del pareggio tra il livello delle entrate ed il livello delle spese), lasciando invece in secondo piano le tematiche relative alla rappresentazione dei valori dei beni pubblici, alla contabilizzazione del deperimento immobiliare, all'interesse verso le politiche gestionali generali, alla sensibilità per gli aspetti relativi alla redditività, alla manutenzione, all'ammortamento.

Sembra condivisibile l'affermazione che un sistema di contabilità finanziaria non riesca a porre pienamente in luce i profili relativi alla produttività dei beni pubblici ed al loro utilizzo più idoneo per le finalità dell'ente; non si ritiene tuttavia corretto imputare a tale sistema, secondo una relazione da causa ad effetto, le deficienze lamentate.

Si possono infatti individuare ragioni ben più sostanziali che hanno favorito ed addirittura imposto il mutamento di concezione.

Vanno invero considerati, a questo riguardo, il processo di riavvicinamento ed integrazione tra pubblico e privato, la crisi dello Stato "sociale" fondato prevalentemente sulla fiscalità, il declino del concetto di istituzione con riferimento all'ente pubblico e la conseguente

riscoperta di un ruolo di impresa produttrice di beni e servizi con le conseguenti esigenze di privatizzazione, il superamento di una cultura garantista preoccupata più degli aspetti conservativi che dell'utilizzo e della gestione economica dei beni, il rilievo che non esiste necessariamente incompatibilità tra la destinazione dei beni pubblici ad usi sociali ed il loro sfruttamento — purchè consapevole e vigilato — per finalità redditizie e produttive.

La spinta decisiva è però derivata dal nuovo ruolo degli enti locali, soggetti di autonomia costituzionalmente riconosciuta con la diretta attribuzione di risorse proprie e di una massa sempre più imponente di mezzi — sul fronte sia dell'entrata che della spesa — che ha fatto progressivamente regredire il sistema a finanza derivata prevalente ancora negli anni '90. Sembra appena da aggiungere che il ridisegnato assetto costituzionale potrà portare ad una rivisitazione delle funzioni autorizzatorie del bilancio finanziario, non certo alla eliminazione del sistema: in definitiva, l'osservazione sopra riferita può essere accolta solo parzialmente e con molta cautela.

Una seconda osservazione riguarderebbe una pretesa eccessiva "pervasività" della disciplina, contenuta nell'art. 72 del decreto legislativo n.77 del 1995 (ora art. 230 T.U. n. 267 del 2000), che fissa criteri di valutazione vincolanti per i beni del demanio e del patrimonio, non solo in relazione al loro diverso regime giuridico ma introducendo altresì una distinzione obbligatoria in relazione alla data di acquisizione dei beni da parte dell'ente, anteriore o successiva alla data di entrata in vigore della nuova disciplina.

In sostanza, tutte le acquisizioni successive all'entrata in vigore del decreto sono valutate al costo, sia che si tratti di beni del demanio o del patrimonio, ovvero di terreni o fabbricati. Per i beni già acquisiti, occorre distinguere: per i beni demaniali, non essendo in precedenza attribuito alcun valore, essi vanno evidenziati "con specifica distinzione, ferme restando le caratteristiche proprie, in relazione alle disposizioni del codice civile" e quindi valutati in misura pari all'ammontare del residuo debito dei mutui ancora in estinzione per lo stesso titolo (mentre, come già detto, i beni demaniali acquisiti successivamente vanno valutati al costo); per i terreni, si applica il valore catastale, rivalutato secondo le norme fiscali (tranne il caso che non sia attribuibile la rendita catastale, per il quale si segue lo stesso criterio previsto per i beni demaniali); per i fabbricati, si applicano i valori catastali, sempre rivalutati secondo le norme fiscali.

La critica si incentra, in particolare, sulla obbligatorietà della riferita normativa, che non consentirebbe valutazioni volontarie per specifiche finalità conoscitive o decisionali, nonché su una accentuata rigidità della metodologia, che non sempre terrebbe conto delle caratteristiche peculiari dei beni in valutazione.

Deve evidenziarsi che la determinazione dei valori secondo criteri oggettivi precisi e predeterminati soddisfa ad esigenze effettive e probabilmente irrinunciabili nella complessa tematica: chiarezza dei rapporti, più facile applicazione e soprattutto omogeneizzazione e comparabilità dei dati rappresentati. La vincolatività, per tali esigenze, dei criteri di valutazione, non preclude, del resto, il ricorso a diverse metodologie di indagine ove le scelte sostenibili dall'ente richiedano o suggeriscano specifici o più mirati approcci conoscitivi.

Ogni rilevazione, come ampiamente noto, ha luogo in vista di particolari finalità e non è rappresentativa di valori uniformi con valenza assoluta: per restare alle più comuni e ricorrenti analisi del mercato, la valutazione di un immobile può dare risultati diversi a seconda che il bene sia oggetto di compravendita o di trasferimento in genere, oppure debba valutarsi per richieste di finanziamento o per la costituzione di garanzie ipotecarie, per esigenze di copertura assicurativa, per investimento diretto ovvero per un conferimento societario.

Sicchè la scelta legislativa, anche se non soddisfa pienamente la valorizzazione reddituale delle immobilizzazioni e l'ottimizzazione dei risultati, è volta alla ricerca di un equilibrio che — soprattutto per i beni demaniali volti al soddisfacimento di interessi diretti della collettività in generale — merita di essere conservata e condivisa.

Anche nell'ente locale, del resto, la gestione del patrimonio non viene più attuata esclusivamente attraverso il modulo tradizionale dell'utilizzazione diretta, ma può esplicarsi

attraverso formule diversificate (più o meno direttamente connesse al servizio pubblico da soddisfare) che comprendono l'affidamento di servizi in base a moduli concessori, l'istituzione di consorzi, aziende speciali, società di tipo civilistico (anche a responsabilità limitata) a capitale interamente pubblico o a capitale misto pubblico-privato, fino a forme di *project financing* e all'emissione di azioni od obbligazioni, in cui i complessi aspetti tecnici connessi alle perizie o al conferimento di capitale sotto forma patrimoniale (attraverso operazioni di cartolarizzazione) comportano la redazione del bilancio consolidato che non potrà non estendersi ai profili patrimoniali.

Le relative tematiche si configurano di rilevante attualità, non soltanto nei comuni maggiori che hanno già posto in cantiere programmi di valorizzazione del patrimonio secondo i moduli sopra riferiti, ma anche nei comuni di minori dimensioni, in relazione alla più recente evoluzione normativa, con riguardo soprattutto ai trasferimenti agli enti locali di beni e risorse umane e materiali, in attuazione del processo, avviato con la legge 15 marzo 1997 n. 59 e col decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali.

Una valutazione puntuale e precisa dei risultati raggiunti e di quelli raggiungibili potrà aver luogo solo a seguito di una indagine conoscitiva sui dati relativi a tre elementi fondamentali: le modalità in concreto seguite per l'ammortamento, la tenuta degli inventari, il monitoraggio della redditività.

Per quanto concerne il primo punto, è evidente l'importanza di un sistema di ricostituzione materiale od economica dei beni utilizzati, quando questi vengano intesi come parte di un processo produttivo in cui l'ente locale è coinvolto allo stesso modo di un'impresa privata, sia pure per diverse esigenze e finalità.

In ordine alla tenuta delle scritture inventariali ed al loro aggiornamento, l'obbligo di legge è posto in funzione di esigenze di chiarezza, completezza e continuità: la conoscenza aggiornata dei beni, non solo con riguardo alla loro consistenza ed al loro valore, ma altresì alle modalità di utilizzo, ha lo scopo di orientare l'amministratore locale nelle decisioni gestionali di sua competenza, anche in termini di economicità ed efficienza e secondo criteri di valida conduzione aziendale, non più esclusivamente in base ai principi giuridici di legalità.

La redditività — da intendersi in primo luogo come efficiente utilizzazione — resta l'obiettivo di fondo che riassume ed esprime in gran parte il cambiamento di concezione sulle tematiche riguardanti la gestione del patrimonio dei comuni (e degli altri enti pubblici, anche non territoriali). Sembra potersi aggiungere che il mutamento tragga origine non tanto dalla diversa normativa, quanto dalla riconosciuta esigenza strategica di raggiungere l'economicità, e dalla consapevolezza che il patrimonio immobiliare non è semplicemente un bene da conservare e salvaguardare, ma è un elemento attivo dell'istituzione pubblica, che può e deve concorrere al processo produttivo e va quindi valorizzato nella sua attitudine a produrre reddito. Si deve avvertire, infine, che per gestione non si intende più semplicemente l'amministrazione ordinaria dei beni, bensì il ciclo patrimoniale nella sua interezza, dal momento della costituzione fino a quello dell'alienazione, tenuto conto delle attuali politiche di dismissione o mantenimento.

Deve riconoscersi che il sistema di contabilità economico-patrimoniale può consentire, rispetto ad un sistema esclusivamente finanziario, una rappresentazione migliore e più completa dei fatti gestionali e che può fornire indicazioni utili per l'ottimizzazione della redditività; si vuole però precisare che neppure tale sistema è esente da limiti e punti di debolezza, non imputabili alle scelte normative, perché in realtà rinvenibili in ogni strumento di contabilità.

Nel sistema contabile d'impresa i diversi cespiti patrimoniali sono posti sullo stesso piano, e sono presentati come voci che confluiscono tutte insieme in un unico fattore produttivo; la distinzione tra immobilizzazioni materiali e immateriali risponde in linea di massima ad esigenze classificatorie e descrittive, e gli immobili in genere possono essere valutati in base ad un principio (prettamente economico) di sostituzione, nel senso che il costo di acquisizione

sconta (almeno in linea teorica) la comparabilità con strutture immobiliari con pari caratteristiche fisiche, strutturali e funzionali all'attività produttiva.

Il riferito approccio non sempre è utilizzabile nella contabilità dell'ente pubblico, a prescindere dalle perplessità, prospettate da alcuni studiosi di aziendalistica, in ordine alla scelta normativa che ha sostanzialmente mantenuto una contabilità finanziaria, legata a logiche autorizzatorie, accanto ai nuovi strumenti della contabilità economico-patrimoniale.

Raffronti e comparazioni con l'ordinaria contabilità civilistica sono resi in parte possibili dalla nuova normativa, ma non possono andare oltre l'individuazione e l'applicazione di alcuni elementi comuni secondo i principi generali dell'ordinamento. Del resto, anche nelle contabilità delle diverse imprese esistono differenziazioni di rilievo, con riguardo alla loro tipologia, che talvolta comporta l'esigenza di specifiche normative (si pensi agli schemi di bilancio delle banche, delle imprese assicuratrici, delle società di intermediazione e di servizi) e, per fermarsi ai principi generali, l'art. 2423 del codice civile impone l'obbligo della rappresentazione veritiera e corretta, con la conseguenza che se una disposizione risulti incompatibile con tale finalità di ordine superiore, la disposizione stessa "non deve essere applicata", salvo la motivazione della deroga nella nota integrativa per spiegare l'eccezionalità del caso.

Un'elasticità in qualche modo analoga è stata introdotta dal decreto legislativo n. 77 del 1995 per quanto concerne il sistema di contabilità economica, seppure nella diversa ottica del soddisfacimento delle esigenze dell'ente e della sua propria autonomia; senza allargare ulteriormente il discorso preme comunque rilevare che una trasposizione dei concetti della contabilità d'impresa in un sistema contabile pubblico va sempre condotta con cautela.

Si pensi agli ammortamenti ed ai differenti significati che nei sistemi di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale hanno assunto le relative iscrizioni. Prima del decreto legislativo n. 77 del 1995, la voce ammortamento (inserita dal d.P.R. 8 marzo 1965 n. 670) costituiva di norma posta figurativa, iscritta contemporaneamente in entrata e in uscita, con la finalità di porre in risalto l'incidenza, sul costo dei beni e dei servizi prodotti dall'ente, dell'onere relativo ai beni durevoli (o di capitale fisso, o a fecondità ripetuta), senza alcun movimento corrispondente di numerario.

Nel nuovo sistema, si prospettano profili ulteriori: l'iscrizione di quote di ammortamento in bilancio preventivo comporta l'inutilizzabilità delle disponibilità per una quota corrispondente; alla fine dell'esercizio, l'accantonamento così realizzato confluisce nell'avanzo di amministrazione e si configura, in linea di massima, come una sorta di risparmio forzoso per l'effettuazione di nuovi investimenti ¹⁰³.

La finalità di ripartizione del costo di un'immobilizzazione, fra gli esercizi della stimata vita utile dell'immobilizzazione stessa, è invece propria della contabilità economico-patrimoniale, in cui l'ammortamento consente di ripartire, fra gli esercizi di utilizzo, i costi sostenuti per l'acquisizione di beni strumentali, secondo un processo che tiene conto del valore da ammortizzare, della residua possibilità di utilizzo del bene e dei criteri di ripartizione del valore da ammortizzare: si tratta di un criterio di imputazione economica della spesa nell'arco temporale ritenuto compatibile con l'utilizzo produttivo del bene acquisito.

Non è questa la sede per approfondire le notevoli e ineliminabili differenze che non consentono di porre sullo stesso piano la contabilità di un ente pubblico con quella di un'azienda produttrice di beni e servizi; ma è doveroso ricordare che le difficoltà non nascono tanto dallo strumento contabile previsto o adottato, quanto invece dalla preparazione di chi lo utilizza e dalla spesso approssimata o insufficiente conoscenza dei relativi limiti di applicabilità.

Si lamenta una diffusa mancanza di informazioni in ordine alla consistenza patrimoniale degli enti, e più ancora in ordine alle modalità di impiego, alla presa di coscienza di corretti criteri gestori, alla programmazione delle scelte di dismissione o di mantenimento; ma osservazioni di questo tipo non possono essere generalizzate e debbono formare oggetto di accertamenti in concreto.

¹⁰³ Vedasi, al riguardo, Cap. 9.1, pag 168

In un passato non troppo remoto, lo scarso interesse per le tematiche patrimoniali e gli obblighi di inventariazione poteva trovare giustificazione nel fatto che la situazione patrimoniale di comuni e province era caratterizzata da notevole staticità: le nuove acquisizioni erano determinate principalmente da attività costruttive, mentre acquisti ed alienazioni costituivano evento raro sia per i vincoli alle risorse sia per le autorizzazioni degli organi di controllo e tutela. Quanto alla gestione, la stessa riguardava principalmente le locazioni, per lo più con finalità sociali. Nessun rilievo era dato alla redditività o anche alla sola economicità.

La normativa contabile era probabilmente sufficiente per le esigenze dell'epoca e non sembra possibile additarla come una delle cause del disinteresse verso oculate politiche patrimoniali; così pure non sembra possibile considerare la normativa attuale (nella parte in cui ha confermato l'obbligo del bilancio finanziario di competenza e del conto del bilancio) motivo di intralcio o di ostacolo al pieno esplicarsi delle potenzialità economico-produttive dei beni patrimoniali degli enti.

Di certo, è necessario comprendere esattamente la portata e la finalità delle innovazioni, applicandole rigorosamente e correttamente.

La scelta legislativa, operata col decreto legislativo n. 77 del 1995 e quindi riprodotta nel T.U. n. 267 del 2000 deve, in definitiva, ritenersi valida e condivisibile tenuto presente che in materia di ordinamenti contabili è opportuno mantenere (una certa) continuità e stabilità, pur nel fermento delle istanze economiche e sociali che invece possono trovare più frequente (anche se talvolta contraddittorio) ingresso nelle normative di settore.

Per quanto concerne il patrimonio immobiliare pubblico in genere e dei comuni in particolare, sono intervenute negli ultimi anni modificazioni di grande rilievo.

La legge 31 dicembre 1993, n. 579 ha dato inizio ad un nuovo assetto in tema di demanio e patrimonio indisponibile dello Stato, stabilendo (art. 1) che "fino alla data di entrata in vigore della disciplina sulla gestione economica dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili dello Stato, il Ministro delle finanze è autorizzato a trasferire, con propri decreti, agli enti locali territoriali i beni del demanio pubblico e del patrimonio indisponibile dello Stato dei quali gli enti suddetti facciano richiesta per la realizzazione di opere o per lo svolgimento di attività di interesse pubblico di propria competenza e che risultino alla data di emanazione del decreto non utilizzati in conformità al soddisfacimento degli interessi pubblici cui sono destinati".

Presupposti del trasferimento sono dunque la richiesta degli enti locali e l'inutilizzazione dei beni fino all'emanazione del decreto; la stessa disciplina è stata estesa ai beni del patrimonio disponibile, sempre nell'ipotesi di inutilizzazione da parte dello Stato proprietario. Di rilievo appare l'affermazione dell'esigenza di una gestione economica anche dei beni demaniali (in linea di principio destinati all'uso pubblico diretto), ed inoltre il superamento dei vincoli di incommerciabilità ed inalienabilità per il solo fatto dell'omessa utilizzazione, con la conseguenza che l'utilizzazione assume a condizione legittimatrice della stessa demanialità, indipendentemente dai fini dell'utilizzazione stessa.

Attribuzioni e conferimenti al patrimonio dei comuni di beni immobili statali possono conseguire col procedimento di cui all'art. 19 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ampiamente integrato dalla legge 2 aprile 2001, n. 136. I modelli previsti sono almeno due: la proposta per lo sviluppo, la valorizzazione o l'utilizzo di determinati beni o complessi immobiliari dello Stato, attraverso un apposito progetto, che se presentato dal comune comporta a favore di questo una partecipazione azionaria maggioritaria (pari al 51%); in difetto di progetti di valorizzazione, il conferimento sulla base di apposita convenzione per beni compresi in piani di sviluppo, valorizzazione od utilizzo, con eventuale retrocessione in caso di mancata attuazione.

Nonostante l'utilizzo del provvedimento d'urgenza, prelude ad interventi di maggiore organicità il decreto legge 25 settembre 2001, n. 351 (convertito dalla legge 23 novembre 2001, n. 210), applicabile anche ai beni di regioni, province e comuni che ne facciano richiesta, che ha avviato il processo di privatizzazione attraverso operazioni di cartolarizzazione demandate a società che emettono titoli i cui portatori sono poi garantiti dalla separazione del patrimonio

costituito dal bene su cui ha avuto luogo l'emissione dei titoli stessi. Il modello si ispira alla tecnica della *securitization* ampiamente sperimentata all'estero (soprattutto nei Paesi di *common law*) ed introdotta in Italia con la legge 30 aprile 1999, n. 130.

12.3 I dati del conto

Sono state prese in esame n.85 amministrazioni provinciali su 100 (v. prospetto n. 1), n.1060 comuni su un totale di 1329 con popolazione superiore agli ottomila abitanti (prospetto n.2) e n. 200 comunità montane su 355 (prospetto n.3).

Prospetto n.1 - Conto del patrimonio: Province oggetto di esame

Regione	Totale province	Province esaminate	%
PIEMONTE	8	6	75%
LOMBARDIA	11	11	100%
LIGURIA	4	4	100%
VENETO	7	5	71%
FRIULI V. GIULIA	4	3	75%
EMILIA ROMAGNA	9	9	100%
TOSCANA	10	9	90%
UMBRIA	2	2	100%
MARCHE	4	4	100%
LAZIO	5	5	100%
ABRUZZO	4	3	75%
MOLISE	2	1	50%
CAMPANIA	5	5	100%
PUGLIA	5	4	80%
BASILICATA	2	2	100%
CALABRIA	5	3	60%
SICILIA	9	5	55%
SARDEGNA	4	4	100%
Totale	100	85	85%

Per quanto concerne i comuni, escludendosi dal computo 13 comuni del Trentino Alto Adige, per i quali sussistono problemi di adeguamento alla normativa nazionale, quelli sottoposti ad indagine rappresentano l'81% del totale; 58 di essi non hanno finora trasmesso il rendiconto¹⁰⁴ ed i rimanenti non presi in considerazione sono quelli i cui conti non sono pervenuti in tempo utile per l'inserimento nel sistema informativo.

Tra i comuni di maggiori dimensioni non compresi nell'indagine si segnalano Napoli, Genova, Catania, Udine e Pesaro; per i comuni della regione Sicilia la significatività dei dati è ridotta, in quanto solo il 51% degli enti ha presentato in tempo utile la documentazione.

¹⁰⁴ V. elenco inadempienti a pag. 533

Prospetto n.2 - Conto del patrimonio: Comuni oggetto di esame

(ripartizione per regioni e classi demografiche dei comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti)

Regione	05		06		07		08		09		10		11		Totale		
	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella classe	Comuni oggetto di indagine	%
PIEMONTE	17	15	32	17	26	24	2	2	1	1			1	1	79	60	76%
VALLE D'AOSTA					1	1									1	1	100%
LOMBARDIA	51	45	94	86	46	44	8	8	3	3			1	1	203	187	92%
LIGURIA	6	5	14	13	7	7	1	1	1	1			1		30	27	90%
VENETO	36	33	62	59	22	18	1	1	2	2	2	2			125	115	92%
FRIULI V. GIULIA	8	7	15	14	3	3	1		1	1					28	25	89%
EMILIA ROMAGNA	21	17	40	38	19	15	3	3	8	7	1	1			92	81	88%
TOSCANA	19	19	42	39	25	22	7	6	2	2	1	1			96	89	93%
UMBRIA	1	1	9	8	7	7			2	2					19	18	95%
MARCHE	9	8	15	10	12	12	1		1	1					38	31	82%
LAZIO	13	9	27	18	31	25			1	1			1	1	73	54	74%
ABRUZZO	4	3	11	6	11	8	1	1	1	1					28	19	68%
MOLISE	2	2	1	1	3	1									6	4	67%
CAMPANIA	26	18	57	42	44	32	10	7	2	1			1		140	100	71%
PUGLIA	20	17	58	49	41	36	4	4	3	1	1	1			127	108	85%
BASILICATA	2	1	10	8	1	1	1	1							14	11	79%
CALABRIA	12	9	25	17	7	7	3	3	1	1					48	37	77%
SICILIA	27	13	55	27	42	24	5	2	2	1	1		1	1	133	68	51%
SARDEGNA	9	6	14	9	10	7	1	1	2	2					36	25	69%
Totale complessivo	285	228	588	461	360	294	50	40	34	28	6	5	6	4	1316	1060	81%

Prospetto n.3 – Conto del patrimonio: Comunità montane oggetto di esame

Regioni	Totale Comunità montane	Comunità montane esaminate	%
PIEMONTE	48	20	41%
VALLE D'AOSTA	8	5	62%
LOMBARDIA	30	22	73%
TRENTINO A. ADIGE	19	0	0%
VENETO	19	8	42%
FRIULI V. GIULIA	10	3	30%
LIGURIA	19	11	57%
EMILIA ROMAGNA	17	12	70%
TOSCANA	20	17	85%
UMBRIA	9	7	77%
MARCHE	13	10	76%
LAZIO	17	7	41%
ABRUZZO	19	10	52%
MOLISE	10	7	70%
CAMPANIA	27	20	70%
PUGLIA	6	2	33%
BASILICATA	14	12	85%
CALABRIA	25	12	48%
SARDEGNA	25	15	60%
Totale complessivo	355	200	56%

12.3.1 Le attività'

L'attivo del conto del patrimonio è costituito da immobilizzazioni (immateriali, materiali e finanziarie); da attivo circolante (rimanenze, crediti, attività non costituenti immobilizzi, disponibilità liquide); da ratei e risconti attivi.

Nelle amministrazioni provinciali (prospetto n. 4) si registra, per il biennio 1999-2000, un incremento delle attività pari al 6,6% (da 39.548,7 a 42.176,4 mld.); l'esame degli andamenti a livello regionale evidenzia incrementi superiori al 10% in tre regioni dell'area settentrionale (Piemonte + 13,8%; Lombardia e Friuli Venezia Giulia + 13,6%); in una regione dell'area centrale (Lazio +11,6%) ed in una regione dell'area meridionale (Campania +13,4%).

Prospetto n. 4 - Province. conto del patrimonio es. 1999-2000: attività'

(milioni di lire)

REGIONI	N. Enti	1999	2000	Var%
PIEMONTE	6	1.362.271	1.550.50	13,82%
LOMBARDIA	11	6.113.433	6.945.15	13,60%
LIGURIA	4	1.543.732	1.580.93	2,41%
VENETO	5	2.688.704	2.841.89	5,70%
FRIULI V. GIULIA	3	1.015.399	1.153.47	13,60%
EMILIA ROMAGNA	9	3.355.833	3.587.35	6,90%
TOSCANA	9	2.957.380	2.698.21	-8,76%
UMBRIA	2	1.192.025	1.231.73	3,33%
MARCHE	4	1.216.714	1.172.37	-3,64%
LAZIO	5	3.030.812	3.382.01	11,59%
ABRUZZO	3	948.555	967.57	2,01%
MOLISE	1	167.794	180.06	7,31%
CAMPANIA	5	3.912.233	4.436.15	13,39%
PUGLIA	4	3.088.606	3.138.01	1,60%
BASILICATA	2	780.770	813.35	4,17%
CALABRIA	3	1.309.234	1.278.56	-2,34%
SICILIA	5	2.234.559	2.442.70	9,31%
SARDEGNA	4	2.630.722	2.776.37	5,54%
Totale complessivo	85	39.548.777	42.176.44	6,64%