

Tabella 14 - Esercizi 2000/2001 - Entrata - Variazioni % dei residui in conto residui

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Titolo V %	Titolo VI %	Totale %
TORINO	61,16	10,97	60,26	19,36	-20,45	39,17	20,31
MILANO	74,26	497,59	-27,97	-2,22	6,15	10,45	10,28
VENEZIA	-50,44	372,05	-1,34	13,98	-2,46	151,34	2,46
VERONA	21,93	442,08	117,86	-21,12	113,69	54,33	94,64
GENOVA	37,26	295,09	19,32	6,20	-0,19	-10,07	9,22
BOLOGNA	-	40,55	-54,47	-25,69	-28,28	-29,84	-26,04
FIRENZE	18,21	169,14	9,93	38,74	-10,23	15,23	7,88
ROMA	38,28	-38,41	37,75	4,25	11,39	-2,33	9,66
NAPOLI	24,40	-86,16	-14,80	13,83	76,54	-81,51	-7,71
BARI	91,54	-22,93	28,69	-32,69	31,02	4,33	-6,27
CATANIA	73,42	4,78	16,85	-18,46	-31,65	0,73	-6,20
MESSINA	40,89	30,11	13,40	-4,70	-17,65	5,64	-4,70
PALERMO	27,43	10,29	13,64	-7,66	-3,81	134,72	16,31

Tabella 15 - Esercizi 2000/2001 - Entrata - Variazioni % dei residui totali

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Titolo V %	Titolo VI %	Totale %
TORINO	3,84	-1,06	11,25	9,83	-19,03	-58,57	2,10
MILANO	-19,33	24,19	-11,04	57,09	32,30	-71,10	9,20
VENEZIA	-58,58	137,61	13,26	3,59	-8,74	42,32	-3,70
VERONA	4,19	74,89	158,16	283,95	1,18	38,27	32,80
GENOVA	1,13	53,83	2,83	-6,07	-4,55	4,85	-0,03
BOLOGNA	-45,53	173,39	-8,46	-18,58	-2,54	-25,71	-8,41
FIRENZE	-2,33	83,44	19,30	13,63	1,76	2,38	8,86
ROMA	15,32	-33,62	17,08	-7,88	5,42	-6,40	-4,53
NAPOLI	15,76	-44,01	-9,19	4,97	-14,34	-76,41	-7,31
BARI	12,02	4,87	3,34	-21,15	10,82	-3,95	3,42
CATANIA	15,67	21,21	16,70	7,97	81,72	5,75	29,47
MESSINA	29,42	-22,80	32,73	-4,28	0,35	152,23	6,37
PALERMO	8,39	-32,18	24,38	-1,10	-17,03	-4,88	-6,89

Tabella 16 - Esercizi 2000/2001 - Spesa - Variazioni % dei residui in conto competenza

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Totale %
TORINO	17,98	-16,51	-	-57,01	-5,87
MILANO	30,84	28,55	-	35,58	29,87
VENEZIA	20,02	-29,11	-	29,03	-17,73
VERONA	4,67	-29,84	-	47,83	-20,62
GENOVA	-6,15	1,39	-	-38,56	-3,26
BOLOGNA	-5,77	-2,34	-	86,84	-0,89
FIRENZE	18,17	-11,99	101,61	-11,85	11,26
ROMA	-31,49	-44,09	-	-4,31	-38,36
NAPOLI	6,76	-41,13	-	-5,57	-19,10
BARI	25,68	-0,38	-	-46,62	8,61
CATANIA	3,23	735,32	-	8,60	245,69
MESSINA	8,38	234,35	-47,10	733,70	87,01
PALERMO	-9,81	-10,00	-	-86,72	-35,35

Tabella 17 - Esercizi 2000/2001 - Spesa - Variazioni % dei residui in conto residui

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Totale %
TORINO	51,10	5,61	-	63,53	9,75
MILANO	-18,83	9,79	-19,34	85,99	0,98
VENEZIA	11,79	4,72	-	85,33	5,00
VERONA	40,41	82,97	-	2,25	77,38
GENOVA	27,05	-4,09	0,00	3,96	-0,84
BOLOGNA	-11,33	-5,53	-	-29,15	-11,94
FIRENZE	11,09	9,22	133,70	80,63	11,24
ROMA	8,68	1,71	622,47	-9,74	3,45
NAPOLI	-21,62	-3,23	-	-89,38	-12,13
BARI	-2,10	-3,38	-	23,19	-2,28
CATANIA	-5,18	-20,08	0,00	-2,06	-14,28
MESSINA	25,27	-12,28	2,94	48,86	-9,74
PALERMO	6,22	-14,64	-	161,29	-0,25

Tabella 18 - Esercizi 2000/2001 - Spesa - Variazioni % dei residui totali

	Titolo I %	Titolo II %	Titolo III %	Titolo IV %	Totale %
TORINO	24,45	-1,29	-	-50,74	2,60
MILANO	0,26	15,52	-19,34	50,21	10,93
VENEZIA	18,95	-2,75	-	41,35	-1,04
VERONA	12,79	18,01	-	32,54	17,07
GENOVA	2,64	-2,85	284,75	-26,50	-1,72
BOLOGNA	-6,60	-4,54	-	-14,59	-6,76
FIRENZE	16,79	2,51	101,64	25,26	11,25
ROMA	-17,12	-7,57	-90,29	-7,40	-13,75
NAPOLI	-4,02	-10,34	-	-83,39	-13,95
BARI	12,18	-2,71	-	-19,95	1,44
CATANIA	-2,65	37,26	10.629,38	-0,13	26,17
MESSINA	12,95	-6,13	-3,73	459,06	4,22
PALERMO	-2,82	-14,22	-	-3,40	-10,07

4.2 Verifica dell'attuazione dei programmi nelle relazioni sui rendiconti

4.2.1 Il processo di programmazione nell'ordinamento delle Amministrazioni locali

Nelle Relazioni della Sezione Enti Locali prima e di questa Sezione Autonomie poi, è stato più volte sottolineato che l'esigenza di ponderate e organiche programmazioni consegue non solo alla necessità di assicurare alla collettività funzioni e servizi adeguati, senza sprechi e inefficienze, ma anche all'esigenza di una reale "trasparenza" delle amministrazioni: queste risultano infatti comprensibili, comparabili e valutabili solo se i dati contabili sono chiaramente connessi a ben precisi programmi.

Orbene, per soddisfare questa esigenza di un'effettiva ed incisiva programmazione, nel testo unico sulle autonomie locali approvato con d.lgs. n. 267 del 2000 viene delineato un processo programmatico che prende origine dalle "linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato". Si tratta di un documento che il sindaco o il presidente della Provincia, sentita la giunta, presenta entro il termine fissato dallo statuto e che deve essere già definito sufficientemente per consentire il previsto esame da parte del consiglio (art. 46 comma 3).

I programmi dell'amministrazione sono poi definiti con l'approvazione del bilancio di previsione annuale e dei suoi "allegati" (artt. 162 e segg.), fra i quali una particolare importanza presenta la relazione previsionale e programmatica (art. 170). Questa relazione viene redatta per la parte spesa "per programmi e per eventuali progetti", ove per *programma* si intende "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 comma 7).¹⁹⁹

In coerenza con i programmi della relazione previsionale e programmatica, la giunta "definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi" (art. 169 comma 1).²⁰⁰

Infine, il processo in esame comprende un fondamentale momento di verifica nella "relazione al rendiconto della gestione", che "esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti", analizzando altresì "gli scostamenti principali intervenuti rispetto alle previsioni, motivando le cause che li hanno determinati" (art. 151 comma 6, art. 231).

In particolare, la *verifica dell'attuazione dei programmi* -si tratta evidentemente dei programmi definiti dalla relazione previsionale e programmatica- è un adempimento senza il quale tutta la programmazione dell'Ente resterebbe priva di un'apprezzabile utilità: come è già

¹⁹⁹ Va precisato che con l'espressione "nel più vasto piano generale di sviluppo dell'ente" l'art. 165 del d.lgs. n. 267 del 2000 sembra richiedere non tanto un distinto ulteriore documento programmatico quanto piuttosto un'organica e unitaria visione strategica, finalizzata appunto allo "sviluppo" della comunità locale.

La centralità della relazione previsionale e programmatica nell'ambito della manovra di bilancio è confermata dalla disposizione dell'art. 170 comma 9 del citato d.lgs. n. 267: "nel regolamento di contabilità sono previsti i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni di consiglio e di giunta che non sono coerenti con le previsioni della relazione previsionale e programmatica".

²⁰⁰ La definizione del piano esecutivo di gestione (PEG) "è facoltativa per gli Enti locali con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e per le comunità montane" (art. 169 comma 3 del d.lgs. n. 267).

E' appena il caso di sottolineare che tra i *programmi* della relazione previsionale e programmatica e gli *obiettivi* del piano esecutivo di gestione vi è una differenza di livello -gli obiettivi in questione concretizzano i programmi, da questi sostanzialmente derivano e con questi in definitiva devono essere coerenti- ma anche e soprattutto di finalità.

La relazione previsionale e programmatica è predisposta dall'organo esecutivo ma approvata dal consiglio (art. 174) e costituisce una delle principali manifestazioni del ruolo "di indirizzo e di controllo politico-amministrativo" attribuito al consiglio stesso (art. 42); nel contempo, in vista di una sostanziale trasparenza o "pubblicità" dei bilanci (art. 162), i programmi della relazione permettono alla collettività amministrata di comprendere come in concreto l'Ente intenda amministrare, ovvero quali risultati per la collettività stessa intenda conseguire con le risorse di bilancio. Il PEG invece è approvato dall'"organo esecutivo" (art. 169): si tratta infatti di una pianificazione operativa che in linea di principio si risolve nel contesto della dialettica giunta-responsabili dei servizi.

stato osservato nella Relazione della Sezione sull'esercizio 1999, senza un'"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".

Nella stessa Relazione ora ricordata, è stato poi anche evidenziato che un'analisi dei "costi sostenuti" presuppone l'effettiva istituzione di quelle contabilità economiche analitiche che l'art. 229 del d.lgs. n. 267 del 2000 indica invece come meramente facoltative. E' peraltro evidente che anche ove non sia possibile valutare i *costi* sostenuti per ogni programma, è pur sempre possibile e anzi indispensabile quantificare e valutare le *spese* affrontate per i vari programmi.

4.2.2 L'indagine della Sezione

In considerazione dell'importanza del momento della verifica dei risultati, la Sezione ha effettuato una specifica analisi con riferimento ad un campione di Comuni di grande rilevanza: Torino, Milano, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania, Messina e Palermo: si tratta in sostanza dei 13 Comuni con maggiore popolazione.²⁰¹

Senza formulare specifiche valutazioni sulla complessiva "funzionalità" amministrativa degli Enti del campione -un'analisi di questo tipo avrebbe evidentemente richiesto ben altri approfondimenti- si è cercato in sostanza di accertare: in primo luogo, se una qualche verifica a consuntivo sull'attuazione dei programmi delineati dalla relazione previsionale e programmatica in concreto vi sia stata; in secondo luogo, se la verifica abbia in realtà compreso sia l'aspetto amministrativo (cosa è stato fatto) che quello finanziario (quanto è stato speso); infine, se siano stati analizzati, chiarendone cause e conseguenze, gli scostamenti tra le previsioni e le spese effettive. Per ogni Comune, e sempre che i dati lo abbiano consentito, sono state raffrontate in un prospetto, per i vari programmi, le previsioni definitive di spesa con gli impegni concretamente presi e, ove possibile, con i pagamenti.

Alcune sintetiche considerazioni conclusive intendono poi fare brevemente il punto sullo stato dell'evoluzione in atto nella materia in esame.

Con note del 14.4.2003 le osservazioni del paragrafo seguente sono state sottoposte all'attenzione delle amministrazioni interessate. Hanno fornito precisazioni e puntualizzazioni sull'argomento i Comuni di Milano, Genova, Bologna, Firenze e Palermo.

4.2.3 Risultati dell'indagine

Torino

La "relazione illustrativa del rendiconto esercizio 2001" del comune di Torino ha per oggetto programmi corrispondenti alle articolazioni organizzative dell'Ente: servizio risorse finanziarie; vice direzione generale servizi tecnici e patrimonio; vice direzione generale affari istituzionali; divisione ambiente e mobilità; divisione edilizia e urbanistica; servizio centrale risorse umane; servizio centrale controllo strategico e direzionale; divisione servizi educativi; divisione servizi socio-assistenziali; divisione servizi culturali; divisione servizi tributari catasto e partecipate; divisione economia e sviluppo; divisione corpo di polizia municipale; servizio centrale comunicazione.

Peraltro, il carattere sostanzialmente descrittivo più che valutativo dell'esposizione e, soprattutto, la frequente mancanza di precisazioni sulle spese sostenute non consentono di comprendere quali risultati siano stati in concreto raggiunti, quali scostamenti rispetto alle previsioni si siano verificati, per quali ragioni e con quali conseguenze.

Non è comunque possibile raffrontare previsioni e spese effettive per i vari programmi.

Milano

La relazione sul rendiconto 2001 presenta un'analisi su tre livelli -programmi, servizi, centri di costo- indubbiamente accurata sotto il profilo finanziario: si raffrontano infatti le previsioni iniziali, quelle finali e gli accertamenti/impegni; per i *programmi* si indicano anche le

²⁰¹ Sulla rilevanza del campione. v. anche al capitolo precedente.

diverse “risorse destinate a finanziare le spese correnti e di parte straordinaria”; per i programmi e i servizi si precisano le “voci” di spesa; per i centri di costo si quantificano le spese correnti e quelle in conto capitale.²⁰²

L’illustrazione delle attività svolte non sembra peraltro chiarire altrettanto puntualmente in quale misura gli scostamenti tra previsioni e impegni, in massima parte riguardanti le spese in conto capitale, possano aver influito sui risultati concretamente conseguiti.

Ad esempio, nell’ambito del programma “mobilità e trasporti” (impegni pari al 41,51% degli stanziamenti), per il servizio “interventi per gli autoparcheggi” risultano impegni pari appena al 23,56% delle previsioni: si tratta di un rilevante scostamento che risulta in massima parte addebitabile ai mancati investimenti -13 miliardi di stanziamenti e nessun impegno di spesa- senza peraltro che vengano in alcun modo chiarite la natura degli imprevisti o difficoltà incontrate e loro conseguenze sul piano dei risultati. Similmente, per il programma “sviluppo economico e servizi produttivi” (impegni pari al 42,21% degli stanziamenti) non è stato preso alcun impegno di spesa sugli stanziamenti di 20 miliardi per “partecipazioni azionarie”: ma il punto non viene in alcun modo chiarito.

Con nota del 30.4.2003, il comune di Milano ha precisato, tra l’altro, quanto segue:

1) Per un’adeguata valutazione, occorre considerare che “il risultato di parte corrente è prossimo al 100% (97,5%), mentre le iniziative connesse alle spese di investimento hanno avuto una realizzazione pari al 36,5% rispetto a quanto preventivato”.

2) Questa diversità di risultati è dovuta al fatto che, a differenza delle “previsioni di parte corrente”, “le previsioni di investimento” sono in realtà “dipendenti dall’acquisizione delle fonti straordinarie di entrata”: “proventi derivanti dalle privatizzazioni e dall’alienazione del patrimonio immobiliare”, “ricorso all’indebitamento”, “alienazioni mobiliari” etc. E “la mancata realizzazione di dette entrate” non ha appunto “consentito il finanziamento di buona parte degli investimenti previsti”.

3) In ogni caso, per il comune di Milano “il volume degli investimenti portati a compimento esprime un valore assoluto molto elevato”, che si situa “ben oltre la spesa media pro-capite di investimento dei Comuni italiani”.

Queste precisazioni sono certo condivisibili, ma richiedono un chiarimento sulla natura della presente rilevazione. In questa sede non si intende esprimere alcuna specifica valutazione sulla funzionalità delle amministrazioni in esame (v. *supra*), e in particolare sul loro dinamismo nel realizzare gli investimenti previsti: si vuole solo verificare se le amministrazioni stesse abbiano sufficientemente chiarito, nella relazione sul rendiconto, le ragioni e le conseguenze dei divari tra le previsioni di spesa per i vari programmi e le effettive realizzazioni. Si tratta di un’esigenza di chiarezza che, ad avviso di questa Sezione, riguarda tutte le spese previste per i vari programmi, sia quelle correnti che in conto capitale.

Programmi del comune di Milano

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	% b/a
Servizi primari	424.722.680.487	343.905.349.014	80,97
Territorio verde ambiente	969.547.352.725	734.952.686.727	75,80
Mobilità e trasporti	1.467.533.235.246	609.196.152.471	41,51
Istruzione e cultura	1.047.978.447.660	888.136.890.223	84,75
Sport e turismo	62.520.221.000	55.562.626.311	88,87
Sanità e sicurezza sociale	618.210.049.165	561.779.817.143	90,87
Giustizia e sicurezza pubblica	277.011.920.000	242.046.384.356	87,38
Sviluppo economico e servizi produttivi	38.474.532.500	16.239.640.648	42,21
Funzionalità interna	1.250.541.473.815	1.072.681.349.917	85,78

²⁰² Viene precisato che, “verificata la coerenza dei valori riclassificati per programmi con quelli del rendiconto finanziario, si è ritenuto opportuno apportare delle rettifiche” al fine di escludere “tutte quelle operazioni di natura contabile che non abbiano incidenza reale sulle attività svolte”. Inoltre, non sono stati considerati “l’importo destinato alla riduzione dei mutui in essere, devoluto alla Cassa Depositi e Prestiti e ad altri Istituti di credito”, e le “partite riferite ai servizi per conto di terzi, sia di entrata che di spesa”.

Venezia

Nella relazione previsionale e programmatica 2001-2003 del comune di Venezia erano delineati 8 *programmi*: attività istituzionali, municipalità e sicurezza; istruzione e sport; cultura, musei civici; interventi nel settore della mobilità; assetto e gestione del territorio; ambiente, vivibilità e sostenibilità urbana; sociale; turismo, commercio e attività produttive. La “relazione illustrativa” sul rendiconto presenta invece un’analisi per direzione centrale” che ha appunto per oggetto 20 *direzioni centrali*. In sostanza, i due documenti sono diversamente articolati.

Ciò premesso, si rileva che l’analisi della relazione sul rendiconto specifica le spese sostenute dai centri di costo compresi in ogni direzione. L’analisi dovrebbe anche chiarire i “principali risultati conseguiti” e formulare inoltre “valutazioni e considerazioni finali”, ma per questi aspetti presenta livelli di approfondimento diversi, con alcune genericità e contraddizioni.

Ad esempio, per il centro di costo 340 “ambiente Venezia” -compreso nella direzione “ambiente e sicurezza del territorio” che presenta un livello di impegni complessivamente pari al 48,12%- sono stati impegnati solo 3,7 miliardi su stanziamenti pari a 13,7 miliardi. Dai prospetti delle entrate e delle spese si evince che per ragioni imprecise non è stato acquisito un finanziamento regionale di 10 miliardi e che per conseguenza non è stata effettuata alcuna spesa per le previste “bonifiche e messa in sicurezza legge 426/2000”. Ciononostante, l’“analisi finanziaria” afferma che le attività svolte hanno “comportato l’utilizzo di tutti i fondi previsti ai centri di costo 340, 342, 344 e 345 sia in fase di previsione che di assestamento”. E nelle “valutazioni e considerazioni finali” si dichiara, genericamente, che “la direzione è riuscita a garantire un buon grado di soddisfazione della domanda nei diversi settori di attività anche a fronte di emergenze spesso complesse”.

Programmi del comune di Venezia

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Gabinetto del sindaco	10.909.084.000	10.897.071.330	9.135.858.123	99,89	83,75
Direzione generale	2.146.322.336	1.768.119.436	1.497.468.892	82,38	69,77
Polizia municipale	32.846.030.000	32.667.102.678	28.952.375.144	99,46	88,15
Relazioni esterne e comunicazione	5.690.046.579	5.674.697.149	4.297.444.897	99,73	75,53
Avvocatura civica	6.866.723.000	6.833.759.445	2.554.483.617	99,52	37,20
Supporto agli organi istituzionali	13.511.034.000	13.454.471.935	11.041.996.715	99,58	81,73
Relazioni internazionali etc.	3.066.941.760	2.828.818.664	1.588.504.889	92,24	51,79
Sviluppo organizzativo etc.	43.307.610.000	42.954.266.693	16.944.364.893	99,18	39,13
Affari generali, gare e contratti	9.204.430.000	9.167.603.755	7.664.792.009	99,60	83,27
Programmazione e controllo	731.184.539.180	632.770.310.695	407.557.942.344	86,54	55,74
Finanza, patrimonio e bilancio	315.721.158.434	142.490.444.979	87.022.812.639	45,13	27,56
Progettazione ed esecuzione dei lavori	160.055.602.000	102.779.261.951	27.113.198.782	64,21	16,94
Ambiente e sicurezza del territorio	19.401.713.000	9.336.994.496	6.298.307.030	48,12	32,46
Beni e attività culturali	42.073.372.529	42.022.284.048	32.730.368.433	99,88	77,79
Sportello unico	22.811.133.000	22.430.228.577	13.375.375.809	68,29	58,64
Sviluppo del territorio e mobilità	14.629.767.706	14.431.783.153	8.574.288.241	98,65	58,61
Politiche sociali ed educative	183.080.767.800	176.453.125.418	132.993.706.607	96,38	72,64
Decentramento e municipalità	72.158.174.871	59.229.844.910	42.914.072.150	82,08	59,47
Municipalità di lido	353.982.000	353.456.264	107.375.288	99,85	30,33
Municipalità di Marghera	738.414.000	738.410.418	183.784.831	99,99	24,89

Verona

In un volume della relazione della giunta sul rendiconto per l’esercizio 2001, è presentata una “verifica finale programmatica” articolata per “schede di rilevazione”, che mirano “ad evidenziare in particolare i seguenti aspetti: a) la fase di attuazione in cui si trova il programma mediante l’indicazione della percentuale di programma già realizzato al 31 dicembre 2001; b) le eventuali cause di ritardi o carenze nella realizzazione del programma; c) le conseguenze che avrebbero potuto derivare dalla mancata attuazione del programma; d) le proposte per il superamento delle carenze o dei ritardi riscontrati; e) la percentuale finale, al 31.12.2001, di attuazione rispetto ad ogni specifica finalità del programma”.

Le schede dovrebbero anche specificare “la percentuale di stato di attuazione del programma” e delle varie “finalità da conseguire”, le “eventuali cause di ritardi o carenze nella realizzazione del programma”,²⁰³ le “proposte per il superamento delle carenze o ritardi riscontrati”. Ma risultano spesso poco significative proprio nell'illustrazione dei risultati effettivamente raggiunti, in relazione agli scostamenti tra previsioni e spese effettive.

Ad esempio, per il programma “gestione del patrimonio” si lamenta genericamente una “scarsità di risorse finanziarie” e di “risorse umane”, ma si indica poi come “percentuale di stato di attuazione del programma” il 95% e si dichiara espressamente che “non sono riscontrabili carenze e ritardi”: come ciò sia stato possibile con impegni inferiori alla metà delle spese previste, non viene chiarito.

In definitiva, l'impostazione della verifica dell'attuazione dei programmi del comune di Verona è indubbiamente interessante: la sua concreta realizzazione potrebbe essere affinata.

Programmi del comune di Verona

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Gestione del patrimonio	457.130.650.000	224.044.619.734	40.332.755.996	49,01	8,82
Servizi educativi ed assistenziali	75.121.847.156	74.108.193.147	47.233.887.754	98,65	62,88
Gestione del territorio	25.058.000.000	14.518.154.641	541.233.763	57,94	2,16
Servizi culturali	12.499.610.400	11.823.827.012	6.791.704.544	94,59	54,34
Miglioramento della sicurezza	8.100.000.000	4.854.734.767	1.670.118.370	59,93	20,62
Servizi demografici	3.070.000.000	2.784.831.273	163.126.856	90,71	5,31
Bilancio programmazione e spese	86.953.735.405	85.747.501.470	84.936.121.055	98,61	97,68
Gestione contabile entrate, etc.	34.726.000.000	33.563.471.847	23.700.030.168	96,65	68,25
Servizi generali	27.702.500.000	21.519.762.357	11.968.239.979	77,68	43,20
Direzione generale	42.434.849.943	41.671.254.242	23.813.169.467	98,20	56,12
Gestione delle risorse umane	166.632.000.000	166.340.259.748	147.909.704.039	99,82	88,76
Consiglio comunale	2.650.000.000	2.621.438.677	2.340.703.017	98,92	88,33
Decentramento istituzionale etc.	2.319.880.000	2.303.347.974	1.613.631.059	99,29	69,56

Genova

Nella relazione di giunta sul rendiconto 2001, si dichiara che “i programmi deliberati in sede previsionale sono stati sostanzialmente attuati in fase di gestione”. Nelle “considerazioni sullo stato di attuazione dei programmi” si legge poi che “le Direzioni hanno operato conformemente ai programmi stabiliti nella programmazione 2001-2003”, di cui “si evidenziano i principali aspetti”.

In realtà, queste evidenziazioni consistono in alcune sintetiche descrizioni di attività svolte o ancora in atto: descrizioni molto brevi (in alcuni casi anche solo di due righe), e che comunque non precisano le spese sostenute, i risultati concretamente raggiunti, le cause e le conseguenze degli scostamenti tra previsioni e realizzazioni.

Non risulta pertanto possibile raffrontare gli stanziamenti previsti per i vari programmi della relazione previsionale e programmatica e le spese effettive.

Con nota n. 413 del 5.5.2003, il comune di Genova ha peraltro ribadito che i programmi “sono stati realizzati” quasi completamente. Inoltre, ha precisato “che all'interno delle Direzioni sono stati realizzati e discussi rapporti settoriali periodici per controllare la gestione dei singoli programmi. Nelle considerazioni sullo stato di attuazione dei programmi per il rendiconto 2002, in corso di predisposizione, verranno inseriti elementi quantitativi di valutazione per i programmi più rilevanti. Questa reportistica sarà ancora più efficace in futuro poiché, nel corso nel 2003, sarà avviato il progetto contabilità analitica che completerà il processo di implementazione e miglioramento dell'attività di analisi dei costi delle attività rilevanti per semplificare ed accelerare l'attività di controllo”.

²⁰³ Come cause di ritardi o carenze sono indicate: “A scarsità risorse finanziarie; B scarsità risorse umane; C scarsità risorse strumentali; D eventi eccezionali; E modifica normativa; F altro (da specificare)”.

Bologna

La relazione sul rendiconto 2001 quantifica per i vari programmi, coincidenti con le funzioni del modello di bilancio approvato con d.P.R. n. 194 del 1996, "il raggiungimento dei risultati espressi dalle percentuali tra somme impiegate e risorse destinate".

Questi sintetici dati non sono peraltro accompagnati da specifici chiarimenti sui risultati amministrativi effettivamente raggiunti, anche quando gli scostamenti tra previsioni e spese sono rilevanti: ad esempio, il programma "funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" presenta senza spiegazioni un "livello di realizzazione" solo del 45,88%.

Con nota n. 70378 del 23.4.2003, il comune di Bologna ha peraltro precisato che l'amministrazione "ha, nel tempo, definito uno sperimentato sistema di pianificazione e controllo che utilizza specifici strumenti di individuazione e verifica dei programmi dell'Ente a preventivo, nel corso dell'esercizio finanziario e a consuntivo. Nell'ambito di tale sistema, oltre alla relazione al rendiconto 2001, vengono prodotti ulteriori elaborati di consuntivo che riportano, sotto forma di indicatori, i più significativi risultati conseguiti nell'attività dell'Ente a fronte delle risorse ed obiettivi assegnati ai vari settori comunali per la realizzazione dei programmi ad essi attribuiti. Si tratta del consuntivo a budget, del consuntivo di contabilità analitica e del consuntivo di esercizio del piano dei lavori pubblici e degli investimenti". Questa documentazione, viene anche precisato, è "regolarmente fornita ai consiglieri".

Programmi del comune di Bologna

	<i>Stanziamenti (a)</i>	<i>Impegni (b)</i>	<i>Pagamenti (c)</i>	<i>% b/a</i>	<i>% c/a</i>
Amministrazione, gestione etc.	759.723.096.977	348.590.431.050	259.342.481.654	45,88	34,14
Giustizia	10.098.117.149	9.943.080.609	7.299.153.178	98,46	72,28
Polizia locale	39.361.149.698	39.146.778.286	35.494.960.305	99,46	90,18
Istruzione pubblica	141.904.847.476	139.713.281.783	120.584.458.342	98,46	84,98
Cultura e beni culturali	57.695.381.506	56.984.812.969	42.216.581.626	98,77	73,17
Sport e ricreazione	14.569.456.244	14.087.448.477	10.114.431.878	96,69	69,42
Turismo	1.488.186.879	1.488.186.879	1.154.446.945	100,00	77,57
Viabilità e trasporti	152.094.172.441	147.704.013.629	111.242.809.241	97,11	73,14
Gestione del territorio e ambiente	170.821.672.691	159.966.345.896	82.390.320.190	93,65	48,23
Settore sociale	192.361.800.942	189.942.767.759	137.121.308.569	98,74	71,28
Sviluppo economico	17.230.887.996	16.647.844.047	4.277.869.376	96,62	24,83
Servizi produttivi	1.731.724.551	1.620.965.730	1.191.412.358	93,60	68,80

Firenze

In un apposito volume allegato alla relazione sul rendiconto, viene chiarito che "la verifica finale sullo stato di attuazione dei programmi dell'anno 2001 segue l'articolazione della relazione previsionale e programmatica 2001-2003: come questa, è suddivisa in cinque aree individuate come le linee prioritarie del programma del sindaco e dell'amministrazione. Ogni area è il contenitore di una serie di programmi, per ognuno dei quali viene fornita una relazione sullo stato di attuazione, una tabella che espone i dati finanziari dell'entrata e dell'uscita. Vi è poi una relazione riassuntiva dello stato di attuazione del piano degli investimenti concernente le opere pubbliche, seguito da una tabella sintetica che evidenzia la realizzazione dei progetti rispetto alla programmazione con gli eventuali slittamenti e anticipi."²⁰⁴

Si tratta di una verifica certamente accurata che manifesta attenzione e sensibilità per le esigenze di una moderna programmazione. Solamente, dall'analisi contenuta nella relazione della giunta non sembrano evincersi sempre compiutamente le cause e le conseguenze degli scostamenti tra previsioni di spesa da una parte, effettivi impegni e successive "liquidazioni" dall'altra.²⁰⁵

²⁰⁴ Il documento in questione - viene precisato - è l'ultimo elaborato secondo il vecchio schema che suddivideva le attività dell'Ente in oltre 100 programmi: per l'anno 2002 si è realizzata una relazione previsionale condensata in 23 programmi, le cui verifiche seguiranno un'impostazione diversa, grazie al rimodellamento dei documenti della programmazione (piano dettagliato degli obiettivi e piano esecutivo di gestione) e del loro monitoraggio".

²⁰⁵ A differenza di altre amministrazioni, il comune di Firenze si riferisce a "liquidazioni" anziché a "pagamenti".

Ad esempio, dall'analisi finanziaria del programma "edilizia della scuola dell'obbligo", si evince che la modestia del livello di impegni (4,45%) è addebitabile in massima parte alle spese in conto capitale: 1,3 miliardi di impegni a fronte di stanziamenti pari a 29,9 miliardi. Senonché, nella breve illustrazione delle attività dell'area che comprende il programma in questione, si dichiara poi espressamente, e senza alcun cenno ai minori investimenti per l'edilizia, che "tutti gli obiettivi dei programmi di questa area" sono stati realizzati. Similmente, per il programma "gestione dei beni di rilevanza artistica" risultano per le spese in conto capitale, che costituiscono ovviamente una parte del programma, impegni di 10,2 miliardi a fronte di stanziamenti di 38 miliardi: nella breve descrizione delle attività dell'area pertinente, si afferma invece espressamente che "sono risultati tutti in linea con la programmazione i programmi relativi alle politiche culturali".

Con nota n. 983 del 5.5.2003, l'amministrazione ha comunque tra l'altro affermato, in sintesi, quanto segue:

- 1) I programmi descritti nella relazione previsionale e programmatica "si configurano come cornici di riferimento e contenuto di obiettivi gestionali, descritti nel piano esecutivo di gestione, con riferimento sia alle entrate/spese correnti, sia alle entrate/spese di investimento. E' in base alla mancata, parziale o totale realizzazione di questi ultimi obiettivi che si valuta l'aderenza dei singoli programmi alla previsione e alla loro realizzazione".
- 2) "Per un'informazione completa e corretta circa lo stato di attuazione dei programmi", è importante "una lettura integrata della relazione della giunta al rendiconto 2001 e dello stato di attuazione dei programmi al 31.12.2001". E "la realizzazione della parte dei programmi che comporta entrate/spese di investimento" è accuratamente descritta anche in altri documenti.
- 3) L'"analisi degli scostamenti fra le previsioni di spesa e le spese effettive, nonché tra previsioni, impegni e liquidazioni", tiene presente che la "politica finanziaria dell'Ente" avrebbe "perso di leggibilità in una illustrazione di estremo dettaglio data dai 110 programmi esistenti nel 2001".
- 4) La verifica sui programmi effettuata dal comune di Firenze va considerata pienamente soddisfacente sotto tutti gli aspetti considerati nella rilevazione di questa Sezione (v. *supra*). Ed "infine, è nella programmazione successiva al 2001 che si tiene in considerazione quanto emerso nello stato di attuazione dei programmi e pertanto le eventuali conseguenze degli scostamenti tra previsioni di spesa ed effettivi impegni".

Programmi del comune di Firenze

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Liquidazioni (c)	% b/a	% c/a
Città vivibile e sicura	596.806.191.112	422.989.562.202	230.363.436.630	70,88	38,60
Protezione civile	1.587.051.400	1.195.482.105	649.175.557	75,33	40,90
Viabilità, circolazione etc.	110.083.945.244	79.371.724.673	49.481.837.629	72,10	44,95
Illuminazione pubblica	16.010.000.000	16.006.182.339	12.868.526.284	99,98	80,38
Trasporti pubblici locali	229.499.414.600	111.662.402.271	15.233.331.997	48,65	6,64
Smaltimento rifiuti	130.965.034.400	130.965.034.400	99.825.000.000	100,00	76,22
Verde pubblico e tutela dell'ambiente	34.958.458.194	20.707.412.390	8.629.101.081	59,23	24,68
Decentramento per il verde Quartiere 1	1.820.080.350	1.418.509.487	709.373.310	77,94	38,97
Decentramento per il verde Q. 2	1.779.984.800	1.718.749.924	1.036.455.669	96,56	58,23
Decentramento per il verde Q. 3	1.741.452.140	1.471.166.533	980.356.323	84,48	56,30
Decentramento per il verde Q. 4	3.271.150.700	3.171.077.730	1.547.051.042	96,94	47,29
Decentramento per il verde Q. 5	3.406.379.600	3.255.435.173	1.259.641.437	95,57	36,98
Produzione e distribuzione dell'acqua	39.808.704.320	39.597.700.983	29.256.464.377	99,47	73,49
Depurazione dell'acqua	18.768.507.364	9.196.194.058	6.647.564.917	49,00	418,86
Sistema delle fognature	3.556.028.000	3.389.947.586	2.239.557.007	95,33	62,98
Solidarietà e socialità	480.602.243.993	418.055.421.932	235.338.052.756	86,99	48,97
Servizi necroscopici e cimiteriali	6.823.547.980	6.737.402.326	4.212.016.976	98,74	61,73
Igiene pubblica	1.117.380.500	1.064.157.472	866.148.451	95,24	77,52
Prevenzione e riabilitazione	10.395.222.229	10.310.078.367	4.698.248.420	99,18	45,20
Prevenzione e riabilitazione Q. 1	129.000.000	129.000.000	129.000.000	100,00	100,00
Prevenzione e riabilitazione Q. 2	134.000.000	131.953.589	131.953.589	98,47	98,47
Prevenzione e riabilitazione Q. 3	170.000.000	168.599.840	97.549.840	99,18	57,38

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue

Prevenzione e riabilitazione Q. 4	873.000.000	872.837.499	673.355.259	99,98	77,13
Prevenzione e riabilitazione Q. 5	270.400.000	259.800.000	240.600.000	96,08	88,98
Servizi assistenziali ai minori	12.228.566.400	12.027.718.400	6.817.720.567	98,36	55,75
Strutture residenziali, ricovero etc.	36.164.646.820	31.932.616.752	21.217.814.026	88,30	58,67
Servizi diversi di assistenza pubblica	47.605.822.496	44.199.326.120	24.670.811.872	92,84	51,82
Anziani e altra assistenza Q. 1	202.864.000	202.794.700	150.699.636	99,97	74,29
Anziani e altra assistenza Q. 2	558.387.123	556.359.761	465.821.390	99,64	83,42
Anziani e altra assistenza Q. 3	207.007.000	207.007.000	201.874.500	100,00	97,52
Anziani e altra assistenza Q. 4	674.896.186	670.879.796	565.741.031	99,40	83,83
Anziani e altra assistenza Q. 5	286.300.000	285.956.754	189.802.800	99,88	66,30
Assistenza ai minori Q. 1	698.251.000	697.642.886	519.817.020	99,91	74,45
Assistenza ai minori Q. 2	714.000.000	713.183.500	580.315.940	99,89	81,28
Assistenza ai minori Q. 3	628.320.000	628.312.515	413.431.864	100,00	65,80
Assistenza ai minori Q. 4	940.000.000	939.899.156	677.161.398	99,99	72,04
Assistenza ai minori Q. 5	1.207.450.000	1.178.577.500	1.043.178.346	97,61	86,40
Servizi diversi di assistenza Q. 1	4.334.169.800	4.333.905.800	4.057.508.034	99,99	93,62
Servizi diversi di assistenza Q. 2	3.032.821.600	3.031.945.896	2.766.366.397	99,97	91,21
Servizi diversi di assistenza Q. 3	2.216.264.200	2.124.396.657	1.871.817.180	95,85	84,46
Servizi diversi di assistenza Q. 4	4.935.154.000	4.935.152.632	4.482.330.211	100,00	90,82
Servizi diversi di assistenza Q. 5	6.127.230.700	6.060.937.540	4.987.166.865	98,92	81,39
Gestione del patrimonio abitativo	21.540.476.313	16.265.688.062	9.617.130.266	75,51	44,65
Edilizia residenziale pubblica	57.799.051.084	57.025.765.785	1.042.908.211	98,66	1,80
Asili nido e servizi complementari	35.444.674.352	33.357.067.190	28.606.016.678	94,11	80,71
Scuola materna	35.777.179.900	30.274.101.354	24.229.014.633	84,62	67,72
Edilizia della scuola dell'obbligo	29.899.200.000	1.329.600.000	83.433.508	4,45	0,28
Istruzione secondaria etc.	44.999.159.520	42.959.231.406	33.730.917.505	95,47	74,96
Refezione, trasporto scuole etc.	44.932.429.580	44.761.832.362	26.233.932.759	99,62	58,39
Educazione, scambi culturali etc.	10.101.842.074	8.757.485.870	5.471.324.267	86,69	54,16
Decentramento educazione etc. Q. 1	3.765.280.184	3.521.760.051	1.023.883.803	93,53	27,19
Decentramento educazione etc. Q. 2	3.841.381.151	3.838.957.751	1.019.282.928	99,94	26,53
Decentramento educazione etc. Q. 3	4.601.784.379	4.555.438.079	650.814.020	98,99	14,14
Decentramento educazione etc. Q. 4	3.976.319.948	3.901.428.344	1.498.301.049	98,12	37,68
Decentramento educazione etc. Q. 5	4.866.724.954	4.708.714.292	1.359.414.759	96,75	27,93
Stadio, piscine altri impianti sportivi	29.571.274.260	21.678.537.245	8.323.710.613	73,31	28,15
Manifestazioni sportive e ricreative	4.664.700.460	4.617.996.632	4.148.321.124	99,00	88,93
Decentramento sport etc. Q. 1	163.541.200	163.518.040	129.031.463	99,99	78,90
Decentramento sport etc. Q. 2	280.995.500	280.720.461	260.371.539	99,90	92,66
Decentramento sport etc. Q. 3	184.472.800	184.282.846	148.853.317	99,90	80,69
Decentramento sport etc. Q. 4	604.753.500	603.118.119	308.479.269	99,73	51,01
Decentramento sport etc. Q. 5	912.300.800	869.735.585	724.659.433	95,33	79,43
Produzione culturale ed economica	122.134.876.580	74.724.208.460	45.739.197.817	61,18	37,45
Partecipazioni azionarie contribuzioni	4.391.411.800	3.149.865.084	1.962.065.264	71,73	44,68
Sportello Unico Attività Produttive	27.154.550.515	13.077.826.506	5.320.670.251	48,16	19,59
Gestione dei beni di rilevanza artistica	41.073.735.114	13.302.920.270	2.355.706.136	32,39	5,74
Musei comunali	7.481.290.200	6.268.529.974	4.240.088.455	83,79	56,68
Servizi culturali	27.448.572.240	24.912.422.192	20.903.410.510	90,76	76,15
Biblioteche centrali e archivi	5.009.067.000	5.004.926.721	3.969.476.702	99,92	79,25
Decentramento cultura Q. 1	548.454.800	547.014.800	497.851.276	99,74	90,77
Decentramento cultura Q. 2	824.527.000	824.282.869	515.388.138	99,97	62,51
Decentramento cultura Q. 3	494.371.395	489.271.766	400.242.840	98,97	80,96
Decentramento cultura Q. 4	1.774.769.200	1.540.931.966	1.372.718.756	86,82	77,35
Decentramento cultura Q. 5	1.247.218.516	1.242.868.082	965.985.175	99,65	77,45
Decentramento biblioteche Q. 1	621.137.700	617.841.721	559.718.829	99,47	90,11
Decentramento biblioteche Q. 2	538.063.000	538.043.864	497.646.045	100,00	92,49
Decentramento biblioteche Q. 3	342.361.400	342.361.400	320.085.292	100,00	93,49
Decentramento biblioteche Q. 4	832.947.000	832.380.393	684.062.768	99,93	82,13
Decentramento biblioteche Q. 5	353.574.700	353.010.700	320.119.969	99,84	90,54
Servizi e manifestazioni turistiche	1.548.825.000	1.542.252.702	853.961.411	99,58	55,14
Istituzione comunale, azienda Comune riforma della macchina comunale	1.214.547.843.282	1.056.991.089.932	760.255.698.765	87,03	62,60
Organi istituzionali e partecipazione	14.404.608.480	14.349.988.237	11.853.114.068	99,62	82,29

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue

Consiglio comunale	2.957.704.000	2.930.739.001	2.353.107.422	99,09	79,56
Approntamento uffici giudiziari	11.895.511.520	11.804.018.686	9.140.039.229	99,23	76,84
Servizio statistico	2.812.049.396	2.659.320.143	1.627.126.892	94,57	57,86
Servizio informatico	11.896.039.631	11.574.777.241	7.271.575.734	97,30	61,13
Comunicazione ai cittadini	2.528.469.800	2.404.773.865	1.863.356.782	95,11	73,70
Servizi demografici, stato civile etc.	7.411.871.400	7.178.657.009	6.183.848.281	96,85	83,43
Decentramento amministrativo etc.	2.362.059.960	2.258.197.520	1.619.953.289	95,60	68,58
Decentramento amministrativo Q. 1	1.114.442.500	1.110.353.156	920.084.534	99,63	82,56
Decentramento amministrativo Q. 2	1.057.762.400	1.007.304.212	936.715.718	95,23	88,56
Decentramento amministrativo Q. 3	840.409.600	753.106.710	666.474.249	89,61	79,30
Decentramento amministrativo Q. 4	1.596.769.590	1.560.000.559	1.327.288.868	97,70	83,12
Decentramento amministrativo Q. 5	1.910.067.290	1.865.429.582	1.701.637.935	97,66	89,09
Decentramento anagrafe etc. Q. 1	845.153.500	845.153.500	805.874.025	100,00	95,35
Decentramento anagrafe etc. Q. 2	434.730.300	434.730.300	415.056.416	100,00	95,47
Decentramento anagrafe etc. Q. 3	305.577.000	305.576.975	288.994.177	100,00	94,57
Decentramento anagrafe etc. Q. 4	392.322.300	392.322.300	374.687.540	100,00	95,51
Decentramento anagrafe etc. Q. 5	465.883.500	465.882.444	445.388.666	100,00	95,60
Organizzazione delle risorse umane	26.883.049.400	26.570.303.882	15.955.532.186	98,84	59,35
Gestione tributi, affissioni e pubblicità	24.985.050.600	24.762.875.426	14.335.147.063	99,11	57,37
Beni demaniali etc. non abitativi	3.242.004.600	2.978.055.727	2.135.975.030	91,86	65,88
Realizzazione manutenzione beni	39.868.175.538	38.532.743.235	13.020.774.749	96,65	32,66
Programmazione gestione etc.	934.055.006.693	785.613.993.381	590.361.912.677	84,11	63,20
Funzione di provveditorato	19.510.498.090	19.251.662.159	11.670.491.046	98,67	59,82
Consulenza supporto giuridico etc.	93.108.209.740	87.717.139.475	58.233.360.830	94,21	62,54
Decentramento manutenzione beni Q. 1	1.187.557.050	1.187.497.995	560.555.689	100,00	47,20
Decentramento manutenzione beni Q. 2	1.743.222.800	1.743.080.508	822.084.493	99,99	47,16
Decentramento manutenzione beni Q. 3	1.176.133.150	1.175.985.260	858.659.131	99,99	73,01
Decentramento manutenzione beni Q. 4	1.759.272.254	1.759.272.254	1.172.079.890	100,00	66,62
Decentramento manutenzione beni Q. 5	1.798.231.200	1.798.149.190	1.334.802.156	100,00	74,23
Il nuovo volto della città	57.946.669.751	28.219.276.618	12.756.795.082	48,70	22,01
Urbanistica e gestione territorio	57.946.669.751	28.219.276.618	12.756.795.082	48,70	22,01

Roma

La relazione della giunta sul rendiconto 2001 comprende un'amplissima "analisi delle attività svolte e verifica dei risultati conseguiti" per *programmi* e per *progetti/centri di costo*, articolata secondo una logica sostanzialmente organizzativa.²⁰⁶ Un'"analisi finanziaria" confronta le "previsioni finali" con gli accertamenti di entrata e impegni di spesa, illustrando le ragioni degli scostamenti. Per i progetti/centri di costo, vengono anche utilizzati numerosi *indicatori*, sul personale utilizzato e su altri aspetti delle attività svolte.

Ad esempio, per il programma "ufficio progetti metropolitani" (impegni pari al 29,03% degli stanziamenti) risulta che per l'unico progetto/centro di costo "pianificazione ed attuazione comprensori" sono stati impegnati per spese in conto capitale solo 50 milioni a fronte di previsioni finali pari invece a 14,5 miliardi, e che lo scostamento è dovuto al "mancato introito del contributo statale per Roma Capitale" che ha costretto a rinviare al 2002 la realizzazione di opere di urbanizzazione e di scavi archeologici. Similmente, per il programma "politiche per lo sviluppo ed il recupero delle periferie" (impegni pari solo al 13,11% degli stanziamenti) risulta che le spese in conto capitale previste per il progetto/centro di costo "partecipazione civica - laboratori di quartiere" (impegni per 142 milioni a fronte di previsioni per 12,7 miliardi) e il progetto/centro di costo "opere a scomputo" (impegni per 412,5 milioni a fronte di previsioni per 20,55 miliardi) non sono state in massima parte possibili a causa della "mancata attivazione delle procedure inerenti il finanziamento a mutuo per interventi vari" e del "mancato introito" di

²⁰⁶ Va precisato che gli uffici dipartimentali e i dipartimenti indicati nella relazione sul rendiconto (e riportati nel prospetto subito *infra*) non corrispondono sempre agli uffici indicati nella relazione previsionale e programmatica: probabilmente le differenze derivano da una riorganizzazione interna intervenuta nel periodo di tempo intercorso tra le due relazioni.

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

un contributo regionale” (primo progetto), della “mancata attivazione dei mutui relativi a vari progetti” e della “mancata realizzazione di entrate dal condono edilizio” (secondo progetto).

In sostanza, l'analisi evidenzia accuratamente le *ragioni* degli scostamenti più rilevanti tra previsioni ed impegni: in alcuni casi, poteva forse essere utile qualche ulteriore valutazione delle *conseguenze* di questi scostamenti sui risultati conseguiti.

Programmi del comune di Roma

	Stanzamenti (a)	Impegni (b)	% b/a
UFFICI EXTRADIPARTIMENTALI			
Gabinetto del sindaco	32.377.112.643	30.641.895.564	94,64
Segretariato generale	129.688.094.769	109.383.508.092	84,34
Ufficio del consiglio comunale	23.449.046.540	22.185.747.383	94,61
Ragioneria generale	726.628.514.989	709.798.148.548	97,68
Avvocatura comunale	43.117.175.565	42.509.242.308	98,59
Sovrintendenza comunale	158.241.517.111	94.968.393.528	60,01
Polizia municipale	457.590.323.525	448.011.169.025	97,91
Ufficio progetti metropolitani	20.448.492.163	5.936.120.768	29,03
Ufficio promozione internazionale turismo	13.803.453.768	13.755.865.563	99,66
Ufficio per le politiche abitative	60.588.514.042	60.321.454.112	99,56
DIPARTIMENTI			
Politiche risorse umane e decentramento	120.171.933.629	119.798.643.884	99,69
Politiche delle entrate	123.448.175.953	120.610.230.382	97,70
Politiche del patrimonio progetti speciali	412.191.436.582	179.996.599.703	43,67
Politiche culturali sport toponomastica	132.367.618.622	123.607.047.573	93,38
Politiche sociali e salute	270.522.751.143	260.784.747.138	96,40
Politiche programmazione etc. Roma capitale	382.249.204.161	167.937.102.890	43,93
Politiche della mobilità	2.854.563.701.560	2.028.661.074.828	71,07
Politiche commercio e artigianato	73.496.267.347	61.405.620.702	83,55
Politiche attuazione strumenti urbanistici	235.083.531.901	121.636.348.577	51,74
Politiche ambientali agricole protezione civile	916.322.465.357	871.656.847.010	95,13
Politiche educative e scolastiche	70.883.162.158	70.413.848.418	99,34
Politiche lavori pubblici manutenzione urbana	732.397.062.295	472.085.211.891	64,46
Reti informative servizi tecnico-logistici	128.031.745.987	125.424.206.959	97,96
Politiche per lo sviluppo locale e per il lavoro	35.226.691.708	28.812.341.183	81,79
Politiche economiche etc.	5.586.549.815	3.964.983.899	70,97
Politica dell'infanzia	22.238.651.553	7.213.414.364	32,44
Politiche semplificazione e comunicazione	38.397.152.029	37.904.815.621	98,72
Politiche della sicurezza	135.000.000	133.980.000	99,24
Politiche sviluppo e recupero delle periferie	38.472.399.765	5.044.519.053	13,11
Uffici di staff	16.905.773.484	16.167.643.586	95,63
MUNICIPI			
I	67.465.789.479	61.932.822.341	91,80
II	61.242.871.099	57.956.642.038	94,63
III	34.262.268.670	30.237.043.862	88,25
IV	88.802.306.320	87.578.812.403	98,62
V	99.747.300.724	95.270.063.426	95,51
VI	72.897.573.243	69.474.588.184	95,30
VII	74.269.209.925	70.218.988.281	94,55
VIII	96.908.053.679	89.680.669.247	92,54
IX	75.764.002.321	73.690.490.814	97,26
X	96.895.950.212	93.642.975.284	96,64
XI	78.035.319.270	75.977.561.476	97,36
XII	79.015.116.677	73.582.415.921	93,12
XIII	115.863.093.263	106.056.255.831	91,54
XV	78.991.231.227	74.238.804.783	93,98
XVI	77.535.639.366	75.201.497.930	96,99
XVII	45.900.431.193	43.725.384.923	95,26
XVIII	78.518.573.345	73.848.012.951	94,05
XIX	89.619.067.633	88.794.294.799	99,08
XX	79.461.398.110	77.913.392.878	98,05

Napoli

La relazione sul rendiconto 2001 illustra discorsivamente le “attività svolte dai servizi dell’amministrazione per il raggiungimento degli obiettivi prefigurati” in riferimento ai 16 programmi dell’Ente: amministrazione generale; fiscalità locale; gestione beni patrimoniali e demaniali; statistiche e servizi demografici; polizia municipale; polizia amministrativa; istruzione; cultura e turismo; sport; viabilità e trasporti; gestione del territorio, mare e ambiente; fognature e servizio idrico integrato; nettezza urbana; funzioni nel settore sociale; cimiteri e servizi necroscopici; sviluppo economico e servizi produttivi.

In alcuni casi (in particolare per il primo programma, il decimo, il dodicesimo, il quattordicesimo e il quindicesimo) si indicano anche, più o meno accuratamente, gli “obiettivi” perseguiti e i “risultati” conseguiti (*rectius*, in genere, le attività svolte). Ma in realtà, il carattere descrittivo più che valutativo dell’esposizione e soprattutto la mancanza di precisazioni sulle spese per i vari programmi non permettono di comprendere quali risultati siano stati effettivamente conseguiti, e nemmeno l’entità, le ragioni e le conseguenze degli scostamenti tra le previsioni e le spese effettive.

Non è comunque possibile raffrontare, per i vari programmi, le previsioni e le spese effettive.

Bari

Le relazione sul rendiconto presenta una congrua analisi di tipo finanziario (stanziamenti, impegni, pagamenti) dei programmi dell’Ente, dalla quale si può in effetti desumere quali siano le voci di spesa che hanno determinato gli scostamenti tra gli stanziamenti e le spese effettive.

Ad esempio, il modesto livello di impegni del programma “gestione del patrimonio” (21,93%) deriva dalla mancata “acquisizione di beni immobili” (stanziamenti per 64,6 miliardi, impegni per 9,6 miliardi), dalle minori spese per “espropri e servitù onerose” (stanziamenti per 5 miliardi, impegni per 11,7 milioni), dall’assenza di impegni per “incarichi professionali esterni” (stanziamenti per 4,5 miliardi). Nel programma “urbanistica, gestione del territorio ed edilizia privata”, il basso livello di impegni (23,75%) è invece riconducibile alla mancata “acquisizione di beni immobili” (stanziamenti per 42,6 miliardi, impegni per 3,5 miliardi) etc.

L’illustrazione delle attività svolte per i vari programmi presenta invece livelli di approfondimento diversi e comunque non sembra chiarire, salvo alcune eccezioni (ad esempio, per i programmi “gestione del patrimonio” e “urbanistica, gestione del territorio ed edilizia privata, politiche comunitarie”), le specifiche cause delle minori spese e le loro conseguenze sui risultati amministrativi concretamente raggiunti.

Programmi del comune di Bari

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Organi istituzionali partecipazione etc.	9.700.610.000	8.334.265.000	7.291.931.000	85,91	75,17
Consiglio comunale	531.615.000	305.292.000	149.042.000	57,43	28,04
Decentramento amministrativo	18.065.740.000	16.286.678.000	13.572.015.000	90,15	75,13
Gabinetto del sindaco	4.852.670.000	4.773.991.000	2.954.048.000	98,38	60,87
Comunicazione ai cittadini	1.067.220.000	915.213.000	686.624.000	85,76	64,34
Risorse umane	14.329.671.000	11.472.920.000	7.713.617.000	80,06	53,83
Segreteria generale	13.135.064.000	9.635.223.000	6.838.027.000	73,35	52,06
Approvvigionamento ed economato	3.813.629.000	2.513.299.000	1.839.312.000	65,90	48,23
Gestione finanziaria	5.497.742.000	4.922.722.000	3.907.368.000	89,54	71,07
Direzione generale e controllo di gestione	471.340.000	455.350.000	360.402.000	96,61	76,46
Tributi	43.303.107.000	39.505.653.000	6.912.964.000	91,23	15,96
Gestione del patrimonio	84.141.080.000	18.451.657.000	7.005.861.000	21,93	8,33
Realizzazione manutenzione beni	18.974.243.000	14.792.509.000	10.614.154.000	77,96	55,94
Servizio statistico	1.337.940.000	1.102.614.000	981.402.000	82,41	73,35
Servizi demografici, stato civile	11.091.866.000	10.644.192.000	8.696.060.000	58,92	48,14
Liste elettorali, leva	3.267.180.000	2.189.128.000	1.820.796.000	67,00	55,73
Contratti e appalti	4.141.814.000	3.639.016.000	1.658.441.000	87,86	40,04
Avvocatura	4.544.209.000	4.511.351.000	3.181.454.000	99,28	70,01
Direzione generale e servizio informatico	3.734.656.000	2.342.926.000	492.905.000	62,73	13,20

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue

Politiche comunitarie	16.221.230.000	1.090.837.000	772.161.000	6,72	4,76
Funzioni di supporto alla giustizia	73.782.680.000	12.901.345.000	7.728.470.000	17,49	10,47
Polizia municipale	39.335.383.000	39.178.713.000	32.825.254.000	99,60	83,45
Incentivazione delle attività economiche	6.961.930.000	4.786.703.000	1.135.142.000	68,76	16,30
Servizi di Polizia Amministrativa	977.490.000	850.660.000	633.101.000	87,02	64,77
Edilizia scolastica	46.819.967.000	21.357.877.000	755.766.000	45,62	1,61
Assistenza scolastica etc.	35.216.237.000	34.368.679.000	18.738.459.000	97,59	53,21
Scuola materna	15.474.202.000	15.406.803.000	12.403.986.000	99,56	80,16
Iniziative culturali e loro decentramento	9.375.636.000	8.214.627.000	4.567.548.000	87,62	48,72
Piscine comunali	1.056.271.000	653.716.000	460.399.000	61,89	43,59
Stadio comunale ed altri impianti sportivi	11.467.737.000	7.890.190.000	5.180.856.000	68,80	45,18
Sviluppo dello sport, manifestazioni etc.	2.736.360.000	2.725.824.000	811.448.000	99,61	29,65
Servizi e manifestazioni turistiche	1.480.800.000	1.477.888.000	1.151.965.000	99,80	77,79
Viabilità, circolazione stradale etc.	111.926.943.000	49.984.352.000	10.237.803.000	44,66	9,15
Illuminazione pubblica	14.173.148.000	11.538.806.000	4.567.698.000	81,41	32,23
Aziende, partecipazioni etc.	154.779.403.000	142.997.476.000	99.087.122.000	92,39	64,02
Urbanistica, territorio ed edilizia privata	58.405.362.000	13.871.196.000	5.389.557.000	23,75	9,23
Edilizia residenziale pubblica	40.613.595.000	31.203.324.000	15.771.317.000	76,83	38,83
Igiene pubblica e tutela ambientale	82.266.228.000	8.533.090.000	3.206.801.000	10,37	3,90
Verde pubblico e suo decentramento	40.381.938.000	16.117.583.000	5.212.026.000	39,91	12,91
Asili nido	8.434.017.000	7.936.556.000	6.376.578.000	94,10	75,61
Servizi assistenziali ai minori	14.292.454.000	13.449.321.000	6.819.334.000	94,10	47,71
Solidarietà sociale, politiche lavoro etc.	28.123.929.000	26.405.543.000	12.834.911.000	93,89	45,64
Servizi necroscopici e cimiteriali	11.492.935.000	10.229.119.000	3.983.526.000	89,00	34,66
Mercati e servizi per sviluppo economico	27.103.717.000	13.354.408.000	541.297.000	49,27	2,00
Mercato ortofrutticolo	1.589.729.000	1.550.052.000	1.356.636.000	97,50	85,34
Osservatorio interno dei lavori pubblici	183.260.000	165.410.000	129.397.000	90,26	70,61

Catania

I programmi coincidono con le funzioni previste dal modello di bilancio approvato con d.P.R. n. 194 del 1996. Per ognuno di questi *programmi-funzioni*, e per i vari *servizi* in cui i programmi sono articolati, sono raffrontati gli stanziamenti finali e gli impegni, distinguendo le spese correnti, quelle in conto capitale e quelle per rimborso di prestiti (“stato di realizzazione dei programmi previsti”). Per i programmi, è poi anche precisato il rapporto tra pagamenti e impegni (“grado di ultimazione dei programmi attivati”).

In tal modo, vengono in effetti rielaborati dati già presenti nel conto del bilancio: non si chiarisce invece quali risultati amministrativi siano stati raggiunti, e come sui risultati abbia influito il divario, a volte rilevante, tra previsioni e impegni.²⁰⁷

Programmi del comune di Catania

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Amministrazione, gestione e controllo	632.983.053.000	418.845.548.000	117.189.982.000	66,17	18,51
Giustizia	12.930.099.000	12.557.667.000	8.949.053.000	97,12	69,21
Polizia locale	54.766.381.000	48.672.658.000	42.929.898.000	88,87	78,39
Istruzione pubblica	108.267.768.000	83.917.997.000	43.123.955.000	77,51	39,83
Cultura e beni culturali	36.294.591.000	32.688.678.000	16.140.030.000	90,06	44,47
Sport e ricreazione	41.902.265.000	32.126.851.000	12.553.618.000	76,67	29,96
Turismo	3.773.408.000	2.857.137.000	1.918.257.000	75,72	50,84
Viabilità e trasporti	357.212.044.000	275.423.047.000	88.298.466.000	77,10	24,72
Gestione del territorio e dell'ambiente	334.208.866.000	210.232.239.000	121.009.075.000	62,90	36,21
Settore sociale	154.541.217.000	127.366.895.000	86.282.645.000	82,42	55,83
Sviluppo economico	28.695.401.000	19.638.131.000	10.032.854.000	68,44	34,96
Servizi produttivi	66.230.310.000	13.696.172.000	1.782.154.000	20,68	2,69

²⁰⁷ In una premessa di carattere generale sullo “stato di realizzazione dei programmi” si dichiara solo, genericamente, che “la percentuale di realizzo degli investimenti (impegnato) dipende spesso dall’ottenimento di contributi o trasferimenti da parte dello Stato o dalla Regione, dalla finalizzazione dei mutui previsti in bilancio, dall’alienazione di beni di proprietà dell’ente e, ancora, dagli introiti degli oneri di urbanizzazione”.

Messina

Anche per il comune di Messina, i programmi coincidono con le funzioni delineate dal d.P.R. n. 194 del 1996. Per ognuno di questi *programmi-funzioni* la relazione si limita peraltro a raffrontare gli stanziamenti, gli impegni e i pagamenti, evidenziandone l'incidenza percentuale sul "totale della programmazione" ed indicando infine la "combinazione degli impegni di spesa" dei titoli I, II e III "all'interno del programma".

• Mancano invece chiarimenti sui risultati amministrativi in concreto raggiunti e sulle cause e conseguenze degli scostamenti -a volte anche rilevanti- tra previsioni e spese effettive.

Programmi del comune di Messina

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Amministrazione, gestione e controllo	298.816.326.281	165.830.727.467	118.649.829.753	55,50	39,71
Giustizia	7.881.448.029	6.549.425.387	4.208.062.677	83,10	53,39
Polizia locale	40.536.271.164	40.034.817.118	31.366.997.397	98,76	77,38
Istruzione pubblica	65.210.878.381	25.297.640.043	15.633.653.132	38,79	23,97
Cultura e beni culturali	54.253.364.092	4.127.561.164	2.976.207.823	7,61	5,49
Sport e ricreazione	18.337.645.609	9.794.202.017	8.058.405.888	53,41	43,94
Turismo	1.179.617.940	1.090.370.108	931.644.068	92,43	78,98
Viabilità e trasporti	297.226.765.874	91.044.737.501	34.897.788.658	30,63	11,74
Gestione del territorio e dell'ambiente	235.867.559.875	125.170.883.843	86.994.395.302	53,07	36,88
Settore sociale	75.872.673.992	50.168.707.087	33.426.550.018	66,12	44,06
Sviluppo economico	4.835.280.187	4.301.108.842	3.229.052.206	88,95	66,78
Servizi produttivi	10.000.000	0	0	0,00	0,00

Palermo

I programmi del comune di Palermo coincidono con le funzioni del modello di bilancio approvato con d.P.R. n. 194 del 1996. Per questi *programmi-funzioni*, e per i relativi *servizi*, la relazione della giunta sul rendiconto 2001 indica lo "stato di realizzazione generale" e il "grado di ultimazione generale": si tratta dei rapporti, rispettivamente, tra impegni e stanziamenti e tra pagamenti e impegni.

L'analisi distingue anche tra spese correnti, in conto capitale e per rimborso di prestiti, ma è in realtà una mera rielaborazione dei dati del conto del bilancio. E anche in presenza di scostamenti molto rilevanti, non ne chiarisce le ragioni e le concrete conseguenze in termini di effettivo raggiungimento dei risultati previsti.

Ad esempio, per il programma "viabilità e trasporti" risulta solo che la modestia del livello di impegni, appena il 4,95%, è dovuta in massima parte alle spese in conto capitale del servizio "trasporti pubblici locali e servizi connessi": per queste spese risultano infatti impegni per 500 milioni a fronte di stanziamenti per più di 2.725 miliardi. Similmente, per il programma "servizi produttivi", risulta solo che la divergenza tra stanziamenti e impegni è dovuta quasi interamente alla mancanza di spese in conto capitale: 20 miliardi di stanziamenti e nessun impegno.

Con nota n. 3112 del 13.5.2003 il comune di Palermo ha tra l'altro precisato che "la programmazione per obiettivi è stata di recente avviata" e che pertanto "gli strumenti di verifica del raggiungimento degli stessi non risultano ancora sufficientemente elaborati, senza tener conto, inoltre, della circostanza che anche il sistema di contabilità analitica non risulta ancora compiutamente avviato".

Programmi del comune di Palermo

	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% b/a	% c/a
Amministrazione, gestione e controllo	624.915.603.243	412.493.589.371	318.600.244.504	66,01	50,98
Giustizia	17.681.317.620	17.399.425.954	15.031.846.194	98,41	85,02
Polizia locale	79.311.673.906	74.589.882.113	62.364.099.258	94,05	78,63
Istruzione pubblica	212.325.136.657	90.739.360.608	67.304.679.433	42,74	31,70
Cultura e beni culturali	90.928.845.795	45.665.347.909	32.988.791.380	50,22	36,28
Sport e ricreazione	86.883.586.565	16.384.751.802	12.268.170.097	18,86	14,12
Turismo	9.951.763.730	9.829.935.168	7.916.924.267	98,78	79,55
Viabilità e trasporti	3.585.042.704.816	177.613.788.170	102.210.482.266	4,95	2,85
Gestione del territorio e dell'ambiente	1.672.980.206.595	375.178.628.184	285.819.439.420	22,43	17,08
Settore sociale	179.320.547.671	137.160.239.043	85.154.713.712	76,49	47,49
Sviluppo economico	14.963.181.922	8.564.361.318	6.485.888.004	57,24	43,35
Servizi produttivi	22.372.484.487	2.369.379.900	2.169.379.900	10,59	9,70

4.2.4 Considerazioni conclusive

Va preliminarmente ribadito che la verifica dell'attuazione dei *programmi* nella relazione della giunta sul rendiconto ha per oggetto gli stessi programmi delineati nella relazione previsionale e programmatica: ove questa corrispondenza mancasse, verrebbe evidentemente meno anche la possibilità di un effettivo raffronto tra i programmi che l'amministrazione ha definito *ex ante* e i risultati che in concreto possono dirsi *ex post* raggiunti.²⁰⁸

Ciò premesso, si osserva che per i Comuni di Torino, Genova e Napoli non è possibile ricostruire le spese effettivamente sostenute per i vari programmi dell'Ente. Invece, per Milano e Roma vengono indicati nella relazione della giunta, oltre agli stanziamenti per i vari programmi, anche gli impegni effettivamente presi; per Firenze sono indicati gli stanziamenti, gli impegni e le "liquidazioni"; per le altre amministrazioni infine sono specificati per ogni programma gli stanziamenti, gli impegni ed anche i pagamenti. E in effetti, quest'ultima appare la soluzione preferibile: per valutare compiutamente il grado di attuazione di un programma in relazione alle spese sostenute sembra infatti necessario considerare non solo gli impegni presi, ma anche i pagamenti concretamente effettuati.

L'analisi finanziaria (o in ipotesi economica: v. *supra*) costituisce peraltro solo uno dei due aspetti, entrambi necessari, di una compiuta verifica sull'attuazione dei vari programmi: occorre evidentemente che le amministrazioni accertino anche, ponendoli a raffronto con i fini previsti, i risultati amministrativi effettivamente raggiunti.

Orbene, analisi di questo tipo mancano ad esempio nelle relazioni di Catania e Messina, ma anche in altri casi risultano generiche e non molto significative. Spesso, si tratta infatti di analisi *descrittive* più che *valutative*, e la spiegazione sembrerebbe piuttosto semplice: poiché le analisi sono state verosimilmente curate dagli stessi responsabili dei servizi, è stata privilegiata l'illustrazione, magari anche molto diffusa, di quel che "è stato fatto" piuttosto che di quel che "non è stato fatto". E comunque, si è in genere comprensibilmente evitato di riconoscere chiaramente che i risultati previsti non sono stati raggiunti o lo sono stati solo in parte.

In conclusione, ed escludendo ovviamente qualsiasi indebita generalizzazione, sembra potersi nel complesso affermare che anche presso i maggiori Comuni italiani stenta a volte ad affermarsi compiutamente quella logica della programmazione che dovrebbe invece ispirare tutta l'attività amministrativa: i "programmi" vengono magari anche accuratamente definiti *ex ante* -a tal fine lo schema di relazione previsionale e programmatica approvato con d.P.R. n. 326 del 1998 può in effetti essere considerato un utile ausilio per le amministrazioni- ma le verifiche *ex post* sui risultati concretamente raggiunti si presentano poi meno incisive e significative, vanificando per conseguenza, almeno in parte, lo sforzo programmatico avviato in occasione dell'approvazione del bilancio preventivo.

²⁰⁸ Nell'ambito del campione, questa corrispondenza sembra in effetti mancata per il comune di Venezia (v. *supra*).