

# IL BILANCIO COMUNALE

Sergio Dugone

## IL NUOVO ORDINAMENTO FINANZIARIO E CONTABILE

Dalla legge n. 142 del 8.6.1990 che rispondeva all'esigenza di dare nuova centralità e autonomia agli enti locali, specie ai comuni, si è sviluppata a tutti i livelli una nuova attenzione significativa. Quella di valutare analiticamente le modalità connesse all'erogazione dei pubblici servizi e di garantire - dal punto di vista economico - una gestione il più possibile efficiente ed efficace.

In particolare, di fronte alla constatazione che le risorse non sono illimitate ed i bisogni da soddisfare sono crescenti, si afferma una spinta verso l'aziendalizzazione, un tentativo - non sempre privo di contraddizioni - di appropriarsi di alcune qualità proprie dei sistemi privatistici.

Dal Decreto Legislativo n. 502 del 30.12.1992 che aziendalizza le Unità sanitarie locali, al Decreto Legislativo n.29 del 3.2.1993 che introduce la netta separazione tra le competenze dei politici e degli amministratori e le responsabilità e le autonomie operative dei dirigenti e dei quadri, fino al recente D.P.R. 233 del 18.6.1998 che - di fatto - aziendalizza le scuole, è tutto un procedere verso nuovi approdi nell'erogazione dei servizi pubblici.

Anche gli enti locali, comuni, province, unioni di comuni, comunità montane sono chiamati a cambiare il loro strumento principe di gestione: il bilancio comunale.

All'ormai superato D.P.R. n.421 del 1979 subentra un insieme complesso e ricco di norme.

Il Decreto Legislativo ( *strumento delegato da legge principale, oggi molto usato nella produzione normativa italiana vedi il dopo Bassanini* ) n. 77 del 25 febbraio 1995 che regola la dimensione finanziaria e contabile delle attività delle autonomie locali, è il pilastro delle novità.

Il testo vigente è il D.Lgs. 77 / 95 coordinato con le modifiche apportate dal D.Lgs. n.336 dell'11.6.1996, dalla L. n. 30 del 28.2.1997 ed altre minori modificazioni.

A tale testo guida vanno aggiunte le seguenti norme integrative:

- il D.P.R. n. 194 del 31.1.1996 relativo al "regolamento per l'approvazione dei modelli dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali" che sancisce non solo il nuovo impianto contabile ma la sua differenziazione tra comuni, unioni di comuni, comunità montane, province e città metropolitane;
- la L. n.127 del 15.5.1997 ( "Bassanini bis" ) in particolare all'art.9 sul "dissesto finanziario" ed agli art.62-65;
- il D. Lgs. n.244 del 30.6.1997 sul "Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali"; - il D. Lgs. n. 342 del 15.9.1997 attuativo della "Bassanini bis". - la L. 191 del 16.6.1998 ( "Bassanini ter" ) che delega al governo la formulazione di una addizionale comunale sull'irpef

dando facoltà ai comuni di aumentare localmente la quota fino ad un massimo del + 0,5% in tre anni... e che ha suscitato molte polemiche nelle settimane scorse.

L'impianto normativo non é completo se non ci si aggiunge la legge finanziaria annuale dello stato che - di fatto - é lo strumento di manovra politico finanziaria più ampio utilizzato in Italia e che, tra ottobre e dicembre di ogni anno, mette in difficoltà gli enti locali per i tagli ai trasferimenti o le norme nuove che vi vengono inserite.

Le ultime finanziarie di riferimento sono la L. n. 662 del 23.12.1996 "Misure di nazionalizzazione delle finanze pubbliche" e la L. n. 449 del 27.12.1997 con la sua manovra da 25mila miliardi ed una serie di microriforme coinvolgenti tutte le categorie di cittadini (*dalle norme fiscali al riccometro ...*).

Sulla finanziaria 1998 é in atto uno scontro politico senza precedenti in parlamento e tra le forze politiche.

### **Ambito di applicazione**

Abbiamo già visto che la norma si applica alle Province, ai Comuni, alle Comunità Montane, alle città metropolitane, alle unioni di comuni.

Sottolineerei questo continuo richiamo alle *unioni di comuni* perché dalla L. 142 / 90 in poi la spinta per la gestione comune di servizi, per l'unione delle forze, per il superamento degli aspetti negativi dei municipalismi, é forte e diffusa in molte norme ( *vedi i 'piani di zona dei servizi' in materia socio-sanitaria di cui alla L. R. 5 196, vedi il D. Lgs. 112/98 sui servizi alla persona, il D. Lgs. 80 98 sulla dirigenza ...* ).

I principi contabili contenuti nella norma si applicano in particolare alle attività:

- di programmazione e di previsione;
- di gestione;
- di investimento;
- di rendicontazione;
- disciplinanti il dissesto;
- di revisione.

Il decreto divide (all'art. 110) i comuni in 12 classi:

- a) fino a 500 abitanti;
- b) da 500 a 999;
- c) da 1.000 a 1.999;
- d) da 2.000 a 2.999;
- e) da 3.000 a 4.999;

- f) da 5.000 a 9.999;
- g) da 10.000 a 19.999;
- h) da 20.000 a 59.999;
- i) da 60.000 a 99.999;
- l) da 100.000 a 249.999;
- m) da 250.000 a 499.999;
- n) da 500.000 e oltre.

## **Il servizio finanziario ed il suo responsabile**

Organizzato secondo le dimensioni demografiche e l'importanza economico finanziaria dell'ente, si occupa di coordinamento e gestione dell'attività finanziaria.

L'art.24 della legge 142/90 prevede la possibilità per più comuni di realizzare strutture comuni per tale servizio.

Tale modalità consentirebbe adeguatezza e tempestività, professionalità di addetti ed opportunità, di cogliere agevolazioni offerte dalla normativa e risorse aggiuntive proposte da leggi.

Nelle realtà di una certa dimensione il servizio é strutturato per sezioni ed in qualche caso é diretto da due persone: il responsabile della regolare tenuta della contabilità ufficiale, ed il direttore finanziario con funzioni di collegamento e di coordinamento tra amministratori ed uffici di struttura.

Il responsabile del servizio:

- tiene la contabilità nelle forme previste dalle leggi e dai regolamenti;
- garantisce la veridicità del bilancio;
- con l'apporto del *controllo di gestione* verifica l'avanzamento degli accertamenti e degli impegni, delle riscossioni e dei pagamenti.

Per le entrate, verifica la correttezza delle previsioni provenienti dai diversi servizi, valuta il gettito degli anni precedenti, propone alla Giunta, variazioni di tariffe o aliquote.

Per le spese, controlla la validità delle stime effettuate sulla base dei criteri di economicità e razionale utilizzo dei fondi mettendo in relazione fabbisogni e risorse destinate a risponderci.

Una funzione delicata quindi che non si esaurisce nell'approvazione del bilancio di previsione, ma ne accompagna la vita nel corso di un anno, tenendo sotto costante controllo accertamenti di entrata ed impegni di spesa.

Per questi ultimi, il responsabile del servizio pone su ogni decisione il visto di regolarità contabile, cioè di copertura finanziaria della spesa impegnata. Inoltre segnala fatti e valutazioni che possano pregiudicare il bilancio.

In altre parole il responsabile non è più chi corre a sistemare il bilancio ogni volta che la mancata programmazione produce situazioni di disequilibrio, ma partecipa armonicamente alle responsabilità dei servizi comunali e dei loro dirigenti nel rendere operativi piani e programmi.

### **Potestà regolamentare e regolamento di contabilità**

Ogni ente adotta i principi contabili stabiliti a livello generale dando ad essi una connotazione particolare in funzione delle caratteristiche e delle modalità organizzative proprie.

### **LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA**

È l'attività volta ad indirizzare l'azione amministrativa in funzione degli obiettivi generali e particolari individuati sulla base delle esigenze manifestate dai cittadini, dei vincoli di carattere finanziario, della realtà politico-sociale ed economica nella quale l'ente opera.

La corretta programmazione delle risorse prevede il seguente percorso logico:

- 1) pianificazione, cioè individuazione degli obiettivi;
- 2) programmazione, cioè scelta - tra le varie possibilità a disposizione - del programma più idoneo a raggiungere l'obiettivo;
- 3) bilancio, cioè quantificazione di risorse attribuite a ciascun programma.

L'azione per logica di *budget* oltre a rappresentare l'obiettivo da raggiungere in tale ambito, rappresenta il modello della futura attività gestionale e quindi il punto di partenza per la verifica dei risultati e delle responsabilità dei soggetti interessati.

La programmazione ed il controllo - unicamente ad una politica del personale adeguata, riconoscente della "variabile organizzativa" da esso rappresentata - favorisce l'implementazione dei risultati ed il riconoscimento dei dipendenti.

### **Il bilancio annuale di previsione, principi e caratteristiche**

È l'atto fondamentale con il quale il Consiglio detta la programmazione finanziaria dell'ente (*funzioni di indirizzo*).

Annualmente ( *la norma era entro il 31 ottobre, sempre disattesa perché troppo in ballo la finanziaria annuale* ), gli enti locali sono chiamati a predisporre, attraverso un lavoro degli uffici ed un atto della giunta, lo schema del bilancio di previsione.

Si tratta di un bilancio di previsione finanziario con carattere autorizzatorio:

- è finanziario perché prende in considerazione solo entrate e spese di tipo monetario;

- é autorizzatorio perché il Consiglio approvandolo autorizza le entrate e fissa un limite alle spese.

I principi che informano il bilancio e la gestione finanziaria conseguente, sono i seguenti:

1) competenza finanziaria

*(accertare le entrate dell'anno ed impegnare le spese previste, indipendentemente dalla loro riscossione o pagamento)*

2) unità

*( con esclusione delle entrate vincolate, il totale delle entrate finanzia il totale delle uscite)*

3) annualità

*(le operazioni di accertamento di entrate ed impegni di spesa sono possibili dal 1 gennaio al 31 dicembre )*

4) universalità ed integrità

*( divieto di gestioni fuori bilancio, obbligo di iscrizione delle cifre reali - per esempio le entrate al lordo del costo di riscossione)*

5) veridicità ed attendibilità

*(significa capacità di analisi storica delle entrate e delle spese e quindi credibilità delle stesse )*

6) pareggio finanziario ed equilibrio economico

*( entrate = spese, verifica nell'anno del Rispetto delle previsioni per evitare squilibri)*

7) pubblicità

*(obbligo di assicurare la conoscenza dei dati di bilancio ai cittadini, secondo le modalità che gli amministratori giudicheranno più adeguate. La "discrezionalità" apre opportunità ed anche lascia spazio alle inerzie.*

Per vedere il "flusso del procedimento" che elabora l'atto si ricorra all'esame del **prospetto 1.**

### **Il bilancio di previsione, struttura**

L'intera struttura del bilancio é stata ridefinita ed é impostata in modo tale da permetterne la lettura per programmi, progetti, titoli, funzioni, servizi ed interventi.

*Il "Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui al D.P.R. n. 194 / 96 consente poi, all'interno di uno schema omogeneo di strutturare il bilancio in modo assolutamente autonomo per ogni ente.*

La logica impostativa é sempre quella della progressiva aziendalizzazione dell'ente locale.

Per visualizzare le modifiche sostanziali si ricorra all'esame dei **prospetto 2.**

*Il fondo di riserva* ( dallo 0,30 al 2% delle spese previste ), é a disposizione dell'organo esecutivo per esigenze straordinarie o imprevisti. Del suo utilizzo va informato l'organo conciliare nella prima seduta utile.

Poiché è possibile apportare variazioni al bilancio di previsione ( per maggiori / minori entrate e maggiori / minori spese ) fino al 30 novembre, l'utilizzo reale del fondo dovrebbe limitarsi al periodo tra il 30 novembre ed il 31 dicembre di ogni anno.

Anche per *l'ammortamento dei beni* si possono evidenziare due concetti:

- *economico* quando il valore a bilancio indica il deprezzamento per l'utilizzo;
- *finanziario* quando indica un accantonamento di risorse per sostituzione o manutenzione straordinaria ( e quindi autofinanziamento, disponibile con l'esercizio successivo).

### **Il bilancio di previsione, scadenze ed adempimenti**

Il bilancio *dovrebbe* essere approvato entro il 31 ottobre di ogni anno.

Di fatto, entro quella data o la metà di novembre, l'argomento viene messo all'ordine del giorno dei lavori in modo da evitare interventi esterni ( *commissario ad acta* ).

Se comunque il bilancio non dovesse essere approvato prima del 31 dicembre, si andrà alla gestione provvisoria, con possibilità di spesa solo per le somme obbligate ( obbligazioni assunte, stipendi, per esempio ), e blocco dell'attività amministrativa.

Il bilancio approvato va trasmesso dal segretario dell'ente al CO.RE.CO. comitato regionale di controllo - per la *necessaria* verifica -, che avrà 30 giorni di tempo per approvarlo se, nel frattempo, si é entrati nel nuovo anno, si andrà all'esercizio provvisorio per un massimo di due mesi e attività in 12esimi.

Le variazioni di bilancio sono di competenza del Consiglio su proposta dell'organo esecutivo e possono essere adottate dal 1 gennaio al 30 novembre.

Per fatti straordinari e non prevedibili, le variazioni possono essere adottate dall'organo esecutivo, purché sottoposte a ratifica al Consiglio entro i 60 giorni successivi e comunque entro il 31 dicembre.

Per visualizzare il flusso di procedimento delle variazioni di bilancio si veda il **prospetto 3**.

### **Gli allegati al bilancio di previsione**

Sono:

- *la relazione previsionale e programmatica*

aggiornata ogni anno indica la tendenza triennale dell'operare amministrativo. Legge i trends anagrafici, sociali, economici, culturali, della popolazione e fotografa il territorio secondo morfologia, ecosistema, sismicità, rischi, strumenti urbanistici. Analizza l'economia insediata, l'occupazione, la viabilità, i servizi ai movimenti; propone le funzioni di cui é titolare l'ente e

presenta i servizi collegati alla cui gestione - in diversi casi - tutti possono concorrere ( accordi di programma, convenzioni, ecc.).

La relazione poi presenta, per il bilancio corrente, risorse e loro impiego secondo priorità e programma dell'amministrazione.

La stessa propone i risultati che si intendono raggiungere in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio.

La relazione é il documento politico che esprime la capacità dell'amministrazione di agire secondo logiche e finalità *riconoscibili e leggibili* all'esterno ed all'interno dell'ente in un quadro di collaborazione con la comunità di appartenenza e di coordinamento tra rappresentanza politica ed organizzazione dell'ente.

#### - *il bilancio pluriennale*

é di durata non inferiore ai tre anni, partendo da quello del bilancio di previsione annuale. Ha carattere autorizzatorio per gli stanziamenti previsti nei diversi anni quindi impegni per più esercizi finanziari devono trovarvi adeguata copertura.

Ha il compito di "proiettare al futuro" i dati contabili dando respiro al cammino dell'amministrazione e ponendo al bilancio annuale il compito di "aggiornare" le previsioni.

La proiezioni pluriennale dei valori tiene conto del tasso di inflazione programmata prevista dal D.P.E.F. (documento di programmazione economico finanziaria) del governo.

- una serie di allegati tecnici, ad esempio:
- rendiconto dell' anno precedente;
- il programma triennale dei lavori pubblici;
- la deliberazione relativa alle tariffe, le aliquote delle tasse, ecc.;
- la documentazione di legge (per gli enti in dissesto finanziario)

### **(Il piano esecutivo di gestione P.E.G. )**

E' una delle autentiche novità della nuova contabilità comunale.

Dal punto di vista contabile é una sottograndezza analitica del bilancio di previsione.

La sua vera valenza però é quella organizzativa perché significa assegnazione di *budget ed* obiettivi di gestione nonché individuazione dei responsabili dei servizi ( divisibili in reali "centri di costo").

Il P.E.G. rende fisicamente visibile nella gestione degli enti locali tutto il portato della normativa sul personale dal D. Lgs. 29 / 93 in poi sulla divisione dei poteri e delle competenze tra politici ed amministratori da un lato e dirigenti e responsabili dei servizi dall'altro. Esso spiega anche perché la normativa Bassanini proponga in modo forte la presenza del Direttore Generale e di dirigenti area staff ), anche con contratti di diritto privato per la durata del mandato del sindaco...

E' obbligatorio per gli enti con più di 15mila abitanti, determina gli obiettivi di gestione ed affida le dotazioni necessarie ai responsabili dei servizi.

I responsabili dei servizi hanno il compito di :

- attuare gli indirizzi impartiti dall'organo politico;
- gestire l'attività finanziaria, tecnica, amministrativa;
- adottare tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno;
- emettere le determinazioni relative ai programmi e quindi al PEG;
- emettere i provvedimenti di liquidazione;
- provvedere alla riscossione delle entrate.

Ai centri di responsabilità, gestori del PEG, sono assegnati obiettivi, dotazioni, autonomie operative e conseguenti responsabilità.

Gli obiettivi derivano dagli indirizzi di pianificazione e si concretizzano in :

- programmi;
- progetti e sottoprogetti ( con relativi indicatori di attività, qualità ecc.);
- azioni.

La responsabilità riguarda sia il raggiungimento degli obiettivi che il corretto impiego delle risorse.

La concertazione tra amministratori / politici e dirigenti avviene per "direzione per obiettivi".

Questo soprattutto se le linee dei PEG non sono definite analiticamente ma oggetto di decisioni del percorso per "processi".

Il PEG con i centri di responsabilità ed i centri di costo, pone in essere la possibilità di un reale controllo di gestione dell'ente ( efficienza, efficacia, economicità, qualità, equità...).

## **LA GESTIONE DI BILANCIO**

Si pone il problema di eliminare discrezionalità, valutazioni personali, stime approssimative sia nell' entrata che nella spesa.

### **Le fasi contabili**

Per quanto riguarda *l'entrata*, ( per titoli/provenienza, categorie/tipologia, risorse/oggetto ), le fasi che la costituiscono sono:

*accertamento*

esistenza reale del credito, individuazione del debitore, quantificazione della somma, scadenza del versamento, ciò avviene attraverso *ruoli per i tributi, contatto, trasferimenti..*

*riscossione*

materiale introito da parte del tesoriere dell'ente delle somme dovute

*versamento*

assegnazione delle somme introitate alle casse dell'ente



Per quanto riguarda la spesa,( corrente/funzionamento, in conto capitale/investimento ) le fasi della gestione sono:

- *impegno*

somma da pagare, soggetto creditore, ragione del debito, determinazione a pagare, regolare copertura finanziaria - fanno eccezione: stipendi, rate di mutui, spese dovute per contratti, approvate all'atto dei bilancio di previsione. La spese per venti eccezionali, come calamità naturali, possono essere impegnate purché regolate entro i 30 giorni successivi e comunque entro il 31 dicembre dell'anno ).Si possono effettuare "prenotazioni di impegno" soprattutto per iniziative complesse. La prenotazione si esaurisce qualora non subentri l'impegno vero e proprio.

- *liquidazione*

precisa determinazione, documentata, della somma da pagare entro i limiti dell'impegno assunto, trasmissione dell'atto dall'ufficio liquidatore al servizio finanziario per la conclusione

- *ordinazione*

disposizione al tesoriere, a mezzo mandato, di pagare

- *mandato di pagamento*

esborso materiale monetario, da parte dei tesoriere, dalle casse dell'ente al creditore.

Parte di questi atti appartengono oggi alla responsabilità dei dirigenti e - per le spese - ai PEG. Per visualizzare il flusso di procedimento delle spese si veda il **prospetto 4**.

### **Risultato di amministrazione ed equilibri di bilancio**

Il risultato contabile di amministrazione é dato dalla seguente operazione:

fondo di cassa di inizio esercizio

più riscossioni ( entrate )

meno pagamenti ( spese) = fondo di cassa di fine esercizio

più residui attivi

meno residui passivi = avanzo (disavanzo) di amministrazione

*I residui attivi* sono le somme in entrata accertate e non riscosse.

*I residui passivi* sono le somme impegnate e non pagate.

Per quanto riguarda le entrate, quelle "proprie" ( tributi, tariffe, ecc.) dell'ente locale, rappresentano ormai il 65% mediamente dei bilancio. Quelle trasferite sono il 35%.

Una rilevante partita di residui attivi e passivi, può rappresentare carenze organizzative nelle fasi di entrata o di spesa.

Per quanto riguarda l'avanzo ( o disavanzo ) di amministrazione, esso é costituito da:

- fondi liberi, da destinare;
- fondi vincolati a destinazione specifica;
- fondi per il finanziamento di spese in c/ capitale;
- fondi di ammortamento.

Un eccessivo *avanzo di amministrazione* significa:

- se il programma amministrativo è stato rispettato, una eccessiva pressione fiscale a fronte dei fabbisogni reali;
- se il programma è stato disatteso, l'incapacità degli amministratori a far funzionare l'ente locale.

Poiché gli enti locali sono tenuti al costante rispetto del pareggio finanziario, la norma ha anche stabilito che cosa si riconosce come *debiti fuori bilancio*:

- effetto di sentenze passate in giudicato;
- copertura di disavanzi di consorzi, aziende speciali, ecc. nel caso in cui i loro disavanzi siano il risultato di fatti di gestione;
- ricapitalizzazione di società di capitali costituite per i servizi pubblici locali;
- procedure espropriative e di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità;
- acquisizione di beni e servizi, accertata e dimostrata utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito delle funzioni di competenza.

Il ripiano del disavanzo e dei debiti avviene mediante piano triennale che utilizza tutte le entrate e disponibilità con eccezione di quelle provenienti da mutui, a destinazione vincolata, derivanti da alienazioni di beni patrimoniali.

### **Verso la gestione economico - patrimoniale**

Il capitale di una impresa è la fotografia dei beni economici a disposizione in un dato momento. È un concetto statico se rilevato in un "dato momento", ma soggetto a variazioni in corso di esercizio.

Con il capitale a disposizione il comune effettuerà la propria attività. Entrerà progressivamente nel linguaggio finanziario comunale, un insieme di concetti come scorte, budget, azioni per obiettivi, economie di scala, costi e ricavi di gestione, centri di responsabilità, centri di costo, contabilità analitica, conto stato patrimoniale (attività e passività) e conto economico (ricavi e costi).

### **Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico - Matrimoniale**

Il percorso porta al passaggio dalla *contabilità finanziaria* rilevazione contabile che risponde ad esigenze di legittimità dell'azione amministrativa ed è intesa come autorizzativa

alla

- *contabilità economico - patrimoniale*

(che rileva gli eventi di gestione contemporaneamente sotto il profilo economico e patrimoniale, con l'obiettivo di determinare il risultato economico di esercizio e il capitale di funzionamento o patrimonio dell'azienda comune).

il risultato finale sarà una *contabilità integrata* che unisca a legittimità, una gestione aziendalistica del capitale pubblico.

Il D. Lgs. 77 / 95 ha lasciato agli enti locali la libertà di adottare il sistema di contabilità economica che più si addice alle loro esigenze.

Tale libertà unita ai modelli di bilancio di cui al D.P.R. 194 / 96 significa che non sarà facile avere bilanci uguali come impianto in un territorio omogeneo.

## **Il controllo di gestione**

Ha lo scopo di assicurare:

- la realizzazione degli obiettivi programmati;
- la migliore gestione delle risorse pubbliche;
- l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione;
- la trasparenza dell'azione amministrativa.

Il controllo di gestione verifica:

- lo stato di attuazione degli obiettivi *in progress*;
- la funzionalità dell'organizzazione, cioè la capacità di realizzare i progetti;
- efficacia, efficienza, economicità dei risultati ( analisi delle risorse acquisite, confronto tra costi e servizi sia di tipo quantitativo che qualitativo ).

Per attivare il processo di controllo di gestione è necessario:

- individuare la struttura organizzativa cui affidare la organizzazione dei servizi;
- predisporre un sistema informativo - contabile idoneo;
- scomporre la struttura organizzativa in centri di responsabilità e centri di costo;
- definire le modalità di predisposizione dei reports ( attività in corso ) mensili;
- definire il sistema degli indicatori ( rapporto tra valori e/o quantità, confronti spazio / tempo )
- attivare forme di competizione ( indicatori di efficienza )
- avere "restituzioni" sull'efficacia dei servizi.

Nel rapporto tra committente ( amministratori pubblici ) e dirigenti, assume un ruolo fondamentale la funzione del **nucleo di valutazione** ( interno o misto ) con funzioni di controllo e di impulso. Lo stesso **staff** del sindaco potrebbe svolgere questo ruolo.

Non dobbiamo mai dimenticare che ci troviamo di fronte ad un fatto inedito: i consigli danno indirizzi e forniscono controlli, gli organi esecutivi predispongono i piani e definiscono i programmi, la gestione ordinaria è dei dirigenti.

## **I RISULTATI DI GESTIONE**

Entro il 30 giugno dell'anno successivo va predisposto ed approvato il rendiconto dell'esercizio finanziario precedente.

Mentre il bilancio di previsione e la sua relazione programmatica suscitano accesi dibattiti politici nei consigli, il conto consuntivo, spesso arido per i dati di gestione contenuti, spesso

ostico per la relazione dei revisori dei conti tanto pignola quanto incomprensibile ai più, passa quasi in silenzio.

Eppure è il rendiconto quello che fotografa ciò che, al di là delle intenzioni anche più oneste (bilancio di previsione) è realmente avvenuto nella gestione materiale.

Anche per questo la norma stabilisce che la documentazione sia a disposizione dei consiglieri comunali almeno 20 giorni prima della delibera.

Per visualizzare il flusso di procedimento del rendiconto si veda il **prospetto 5**.

Al rendiconto sono allegati

- la relazione dell'organo esecutivo che indica obiettivi raggiunti, obiettivi mancati, opportunità e difficoltà, imprevisti positivi e negativi;
- la relazione dei revisori dei conti che certifichi la correttezza della scritture contabili e la trasparenza di gestione;
- l'elenco dei residui attivi e passivi distinti per anno di provenienza.

## **IL REGIME DEI CONTROLLI**

Il collegio dei revisori dei conti.

Composto di tre membri eletti dal Consiglio.

Collabora con l'organo conciliare predisponendo pareri preventivi sugli atti quali il bilancio di previsione, le variazioni, le convenzioni, gli organici, la disciplina delle tariffe, il conto consuntivo.

Esprime pareri obbligatori sugli atti economico finanziari (motivati, di legittimità, di congruità, coerenza ed attendibilità) svolgendo un ruolo di controllo, sostegno, stimolo.

Vigila sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica. Redige referti al consiglio su gravi irregolarità di gestione, con contestuale denuncia agli organi competenti in caso di ipotesi di responsabilità.

Compie periodiche verifiche di cassa e constata la coerenza delle scritture contabili con gli atti del tesoriere.

Partecipa alla redazione del conto consuntivo formulando rilievi, considerazioni e proposte atte a promuovere efficienza, efficacia, produttività ed economicità di gestione.

### **Il Comitato Regionale di Controllo**

Il Co.Re.Co., molto ridimensionato dalla L. 127 / 97 ("Bassanini bis"), attua controlli:

- *necessari* (statuti, regolamenti, bilanci comunali e consuntivi);
- *eventuali* (su richiesta di una minoranza qualificata di consiglieri)

- *facoltativi* ( su richiesta del comune ).

Oggi é più un organo di supporto che di ostacolo all'attività dell'ente locale.

## **La Corte dei Conti**

La Corte dei Conti, magistratura contabile dello stato, ha attivato sezioni regionali e - all'interno di esse - sezioni di controllo sugli atti degli enti locali.

Essa riceve i conti consuntivi degli enti locali con più di 8mila abitanti e devono essergli inviati tutti quelli che individuano disavanzo o debiti fuori bilancio.

Relaziona al Parlamento sullo stato della finanza locale ed interviene su denunce motivate presentate da revisori dei conti o consiglieri comunali.

## **IL BILANCIO COME "STRUMENTO" DELLA COMUNITA'**

Nella cultura aziendale il primo capitale é la "risorsa umane".

Non c'è successo aziendale con non abbia investito nella formazione, motivazione, coinvolgimento, arricchimento della realtà del patrimonio di professionalità dell'azienda.

Il bilancio é "strumento" per il governo ordinato dell'azienda comune.

La risorsa umana é costituita:

- *dal sindaco*

( eletto direttamente dalla gente, con poteri eccezionali dalla L. n. 142 / 90 in poi, con la sua squadra di assessori e con il suo staff di progetto, con la sua capacità di guida ed indirizzo della comunità come persone e come gruppi organizzati, un sindaco che - annualmente - organizza un "rapporto sul mandato amministrativo" e indica la "*mission'della comunità come istituzione e società insieme*);

- *dal consiglio comunale*

( con le sue competenze di *indirizzo e di controllo*);

- dalla *rete dei servizi pubblici degli enti locali e degli operatori coinvolti* ( una realtà locale fatta di risorse umane spesso svilite, professionalità non valorizzate, persone che hanno a cuore il loro servizio ma non hanno interlocutori con cui lavorare per progetti di qualità ... );

- dalla rete ampia degli *altri servizi pubblici* sia gestiti dallo stato ( scuole, caserme, uffici periferici dei ministeri e della regione, Ulss ) sia presenze della storia, della religiosità, della capacità della gente di autorganizzarsi ( parrocchie, istituzioni sanitarie e di assistenza, ecc.) che tutti sono responsabili del valore della coesione sociale, dell'essere agenzie che danno senso al ritrovarsi un popolo;

- dalla rete significativa delle organizzazioni di categoria degli imprenditori e dei lavoratori, degli studenti e dei pensionati;

- dalla rete altrettanto significativa *del terzo settore* rappresentato dalle Oniui, dalle Associazioni, Fondazioni, Cooperative, Società Mutue che gestiscono l'imprenditorialità sociale, quale fenomeno antico eppur nuovo dentro la storia attuale delle comunità locali;

- dalla rete eccezionale *del quarto settore* cioè di quel mondo vastissimo e mai compiutamente censito dell'associazionismo diffuso, del volontariato, dell'io sociale organizzato per sé e per gli altri che spesso opera per autoreferenzialità, ma che riserva risorse incredibili per il coinvolgimento sociale;

- dalla gente che non vive passivamente l'appartenenza alla città, ma ne vuole essere consapevole protagonista e battagliera costruttrice del futuro...

Gli strumenti di partecipazione ci sono, sono numerosi e codificati, dagli statuti comunali in poi. Occorre educare alla partecipazione, magari partendo dai giovanissimi, per far sentire la gioia della cittadinanza coinvolta ( progetti per le città dei ragazzi, progetti città sane.... ).

Soprattutto nel momento in cui le norme "Bassanini" rovesciano il centralismo, in via amministrativa, e propongono agli enti locali, più vicini ai cittadini, di diventare il referente primo del sistema democratico e dei servizi alla persona ed alla comunità, la partecipazione non deve essere considerata una "fatica aggiuntiva" per gli amministratori.

La partecipazione educa alla condivisione, alla corresponsabilità, socializza i problemi comuni oltre l'individualismo, educa al governo dei megatrends e degli scenari e propone alla comunità locale di attrezzarsi per affrontarli senza chiudersi in sterili paure, in difesa di interessi corporativi, di categoria, di gruppi "garantiti".

Anche i flussi di procedimento illustrati nei prospetti allegati, aprono spazi alle dinamiche di partecipazione. Basta valutare i passaggi in essi individuati per capire dove i singoli, le associazioni, il volontariato, possono inserirsi con proposte, progetti, interventi che spingano l'azione dell'ente locale verso alcuni obiettivi sui quali poi le forze proponenti siano in grado di impegnarsi per convergere alla loro realizzazione. Perché la delega non sia un alibi di comodo.

## **ANDARE OLTRE L'INCERTEZZA DEL MOMENTO**

Siamo a metà ottobre 1998.

Entro il 31 ottobre i bilanci degli enti locali dovrebbero essere stati predisposti ed approvati.

Ma le incertezze per gli aspetti finanziari e per la programmazione ( soprattutto dopo il D. Lgs. 112 / 98 attuativo della "Bassanini uno" sul decentramento alle Regioni ed agli Enti Locali ) fanno ritenere che tale termine slitterà come ogni anno.

La crisi del governo Prodi, poi, aggiunge incertezza ad una situazione già difficile.

## **Garantire respiro alla programmazione e finanza locali**

Mettere gli enti locali in condizioni di certezza operativa significa garantire respiro alla programmazione e finanza locali.

Il primo decreto Stammati, che azzerava i debiti dei comuni attribuendoli allo stato e attivando il trasferimento finanziario agli enti locali per "spesa storica", poi di fatto a pié di lista", é dei 1976.

Fu un decreto iniquo perché premiò i comuni "cicala" sui comuni formica", Negli anni '80 tutte le iniziative volte a perequare i trasferimenti - secondo criteri più oggettivi - vennero in parte vanificati dalle pressioni dei comuni che volevano mantenere i risultati conseguiti.

La riforma della finanza pubblica in atto, in particolare quella delle imposte e dei tributi, sta risultando complessa e - spesso - incomprensibile. Anche perché vi sono norme che vengono modificate prima ancora di essere sperimentate.

## **Verso il 1 999 o verso il 2000 ?**

Quest'anno si aggiunge una incertezza in più.

Secondo la L. 142 /90 le amministrazioni elette nel 1995 dovrebbero cessare, per nuove elezioni, nella primavera dei 1999. Il parlamento ha proposto un emendamento per tornare alla scadenza quinquennale.

E' motivato da armonizzazione con la scadenza regionale ( minore costo delle elezioni ) e omogeneità dei problemi sul tappeto; maggior tempo ai sindaci per realizzare i programmi considerato anche il vincolo dei due mandati...

Non é indifferente sapere se le amministrazioni in carica dal 1995 devono realizzare il bilancio di previsione sapendo che tra sei mesi sono a fine mandato o sapendo che hanno oltre un anno di tempo davanti.

## **I nodi contingenti della finanza locale**

I comuni si troveranno, nel 1999, ad attuare e gestire le nuove funzioni amministrative previste dal D. Lgs. 112 / 98 attuativo della L. 59 / 97 ?

Le Regioni supereranno il contrasto con lo Stato e detteranno le norme al riguardo ?

E, più ancora, alle funzioni attribuite corrisponderanno idonei trasferimenti finanziari per sostenere i nuovi servizi ?

Lo Stato infatti propone una quota IRPEF ai comuni, sostitutiva di una pari quota incassata dallo stato. Una forma di compartecipazione locale al gettito fiscale nazionale, più che una

addizionale anche se i comuni avrebbero la possibilità di decidere un proprio aumento della stessa), ma l'ammontare di tale partecipazione garantisce la copertura dei costi aggiuntivi ?

O, meglio ancora, lo stato nell'attribuire le funzioni che decentra, non é che manchi di indicare quello che spende attualmente per tali funzioni e ne trasferisca agli enti locali i relativi importi ?

Il rischio é che i comuni debbano dirottare verso queste nuove funzioni risorse proprie sottratte ad altri servizi o aumentare l'imposizione tributaria propria.

### **Un fondo perequativo intercomunale ?**

L'addizionale Irpef che é possibile aumentare fino allo 0.50% può essere una risorsa se consente di attivare contributi dai cittadini provvisti di reddito.

Essa diventa - per certi aspetti - un correttivo dell'ICI che pesa solo sui proprietari di immobili, spesso unità familiari di abitazione realizzate con sacrifici e rinunce.

Però pone il problema della residenzialità dei cittadini a reddito elevato e magari consistenti proprietà immobiliari, rispetto ai cittadini meno abbienti. Con il duplice rischio - a parità di servizi erogati - di far pagare meno imposte alle zone ricche, e di più alle zone povere.

Non solo.

I comuni capoluogo di provincia o centro di mandamento / comprensorio, devono per le loro funzioni svolgere servizi ( basti pensare all'istruzione, alla viabilità, alla cultura, ... ) aggiuntivi rispetto ai comuni limitrofi.

I primi finiscono con il tassare i propri cittadini anche per servizi erogati a cittadini di altri comuni. Quelli degli altri comuni fruiscono di servizi cui non contribuiscono.

Serve quindi una "stanza di compensazione" che può essere rappresentata dalla capacità di governare il territorio ed i suoi problemi, mantenendo la titolarità delle funzioni ai singoli municipi, ma gestendo i servizi - anche e soprattutto ( *principio della sussidiarietà* ) attraverso terzi - insieme ( piani di zona, piani regolatori della qualità dei servizi e della vita comunitaria, accordi di programma, ecc.).

O, comunque, serve l'attivazione di un fondo provinciale o intercomunale, che produca perequazione di risorse e armonizzazione di imposizione fiscale in un territorio omogeneo.

### **RECUPERARE GLI SPAZI DELL'INNOVAZIONE**

Il cambiamento in atto, anche se incompleto, riconduce alla necessità di riflettere sui cambiamenti possibili:



- forte ruolo programmatico dell'ente locale;
- valorizzazione, formazione, motivazione delle risorse umane;
- riqualificazione della spesa pubblica, "budget a base zero" per ripensare il consolidato ( non spendere meno, ma spendere meglio...).

Su tutto l' *agire per progetti cioè*

- ripensare l'azione amministrativa;
- cercare le ragioni, coglierne la razionalità, stabilire i percorsi;
- eliminare l'episodicità;
- scegliere la concertazione innovativa, le connessioni, la sussidiarietà;
- mobilitare le risorse del territorio per obiettivi condivisi, la "mission" della comunità.

Riportare al centro dell'azione, il metodo del *ragionamento*:

- agire conoscendo gli scenari sociali, economici, culturali, in forte mutamento, il "villaggio globale" e casa propria;
- identificare l'idea di fondo del vivere comunitario oggi: può bastare lo sviluppo economico o è il contesto umano delle relazioni, il luogo che può dare significato al vivere ?
- saper leggere e valutare la propria realtà, gli "eventi sentinella" ed in trend di fondo, i problemi e gli interventi esistenti e quelli possibili, le risorse umane e materiali;
- capire e scegliere le priorità, evitare le sovrapposizioni, non cadere nei trappoloni dei mestieranti;
- dare taglio progettuale agli interventi, con attenzione forte al metodo partecipativo, all'innovazione, alla modularità, alla elasticità, ai riferimenti valoriali, alla presa in carico comunitaria, alla verifica e valutazione dei percorsi;
- stabilire la rete di concertazione territoriale, l'integrazione tra istituzioni e privato sociale ai fini del servizio pubblico;
- non isolarsi dalla sperimentazione di nuovi modelli, ma partecipare alla ricerca di soluzioni sempre nuove ai problemi vecchi e nuovi che si presentano.

E' evidente che lavorare così mette in discussione e - probabilmente - in crisi:

- il vecchio modo di fare politica tutt'ora presente nella stagione che viviamo;
- l'agire pigro per compartimenti stagni e settori non comunicanti della macchina pubblica;
- l'agire per clientele, poteri consolidati, gruppi "garantiti", scambio di consenso.

E' una fatica che richiede grande umiltà e capacità di dedizione nel territorio, ma che ricostruisce significative reti di fiducia tra palazzo e comunità locale.

### **Scenari e spesa sociale**

Qual'è il posto in tutto questo per "i bisogni dimenticati" o "gli ultimi della fila" ( titoli del rapporto 1996 e 1997 sulle nuove povertà della Caritas Italiana e della Fondazione Zancan, editi da Feltrinelli ) ?

La contrazione delle risorse pone il problema dell'uso etico, secondo giustizia e responsabilità individuali e comunitarie, delle risorse disponibili.

Nell'ambito delle funzioni attribuite agli enti locali ( dalla legge Crispi in poi ), lo scenario futuribile parla sempre più di uno stato che in materia di sanità, servizi sociali, scuola, ecc. garantisce livelli essenziali, lasciando alle comunità locali l'onere di dare valore aggiuntivo a tali servizi.

In tale contesto occorre:

- progettazione sociale globale ( piani regolatori dei servizi e della qualità della vita ), con particolare attenzione ai soggetti " non garantiti" né tutelati; - concretizzazione della natura universalistica del servizio volto a tutte le persone e famiglie in momentaneo o permanente stato di disagio;
- concertazione territoriale partecipata ed aperta;
- centralità dell'obiettivo del benessere possibile per tutti, oltre la dimensione dell'emergenza, lavorando per cambiare le situazioni, trasformando il disagio- se possibile - in serenità; - favorire la cultura della "presa in carico" comunitaria dei problemi; - promuovere le gestioni da parte dell'economia civile, del terzo settore, di quanti portano risorse aggiuntive alla realizzazione dei servizi;
- un comune programmatore, organizzatore e verificatore più che gestore dei servizi.

### **Convivere con complessità e cambiamento**

La nostra società ha nella complessità e nel cambiamento due elementi strutturali dell'esistenza umana.

Gli enti locali, anche attraverso gli strumenti dei bilanci, devono favorire la capacità della comunità di appropriarsi degli scenari che mutano, della conoscenza dei problemi e delle opportunità.

Vediamo alcuni trend sociali:

#### *- invecchiamento della popolazione*

oltre il 20% della popolazione;

una terza età che sta bene, ha spesso disponibilità economiche, ha o cerca ruoli attivi di vita; una quarta età sempre più non autosufficiente, sempre più *povera*, almeno per solitudine, frutto amaro dei nostri stili di vita;

*- atomizzazione dei nuclei familiari e personali* le famiglie tradizionali sono sempre più piccole, nascono figli unici, molto tardi; la realizzazione di entrambi i componenti della coppia viene prima della coppia stessa; aumentano le situazioni in cui la "coppia scoppia"; aumentano le famiglie "non famiglie": sigle, convivenza, vedovanze, ecc. la famiglia diventa da ammortizzatore sociale a luogo in cui si genera la domanda di servizi in costante aumento e differenziazione; in Olanda, Danimarca, ecc. nascono i residence con servizi integrati tra famiglie... è il trasferimento della nostra rete di borgo, di vicinato;

- *immigrazione*

il mancato equilibrio dei turnover tra chi lascia la produzione e chi entra, il continuo sviluppo dell'economia del Nordest in continua affannosa ricerca di lavoratori, pone sul mercato posti di lavoro liberi, solo in parte sostituiti dall'evoluzione tecnologica o dall'esportazione della produzione.

Vengono occupati da chi arriva dall'est europeo, dall'Asia, Nord Africa, America Latina. In un anno, in provincia di Treviso, l'immigrazione regolare é raddoppiata...

- *il lavoro che cambia*

i giovani che si affacciano sul mercato del lavoro dovranno essere pronti a fare più lavori nel corso del tempo della loro vita lavorativa, perché i mestieri cambieranno continuamente e varrà la cultura della formazione continua per essere nel mercato.

Ma, ancora di più, i giovani dovranno prepararsi a fare più lavori contemporaneamente, oltre a giocare la propria vita sul tempo libero, gli affetti, la comunità.

In queste condizioni il futuro, se vogliamo che sia pacifico, dovremo costruirlo nel governo della complessità, nella progettualità del cambiamento, nella convivialità delle differenze.

Il "piccolo villaggio" dovrà darsi una identità, delle radici, forti e sicure per dialogare e vivere nel "villaggio globale", senza paura, realizzando spazi per il coraggio e la speranza.

### **Indicazioni bibliografiche**

M. Borghesi

*L'ordinamento finanziario e contabile negli enti Locali 15*

G. Zanobini

*Istituzioni di diritto amministrativo*

Giuffrè - Milano

I. Cacciavillani

*La funzione sociale*

Cedam - Padova

F. Caringella, V. Crisafulli, G. De Marzo, F. Romano

*Il nuovo volto della pubblica amministrazione*

Ed. Simone - Napoli

S. Dugone

*Poveri, bilanci comunali e territorio*

Documentazione *Italiacaritas* - Roma

Caritas Italiana - Fondazione "Zancan"

*Gli ultimi della fila*

Feltrinelli - Milano

F. Vernò, F. Dalla Mura, S. Dugone, T. Vecchiato

*Il piano di zona dei servizi*

Fondazione "Zancan" - Padova

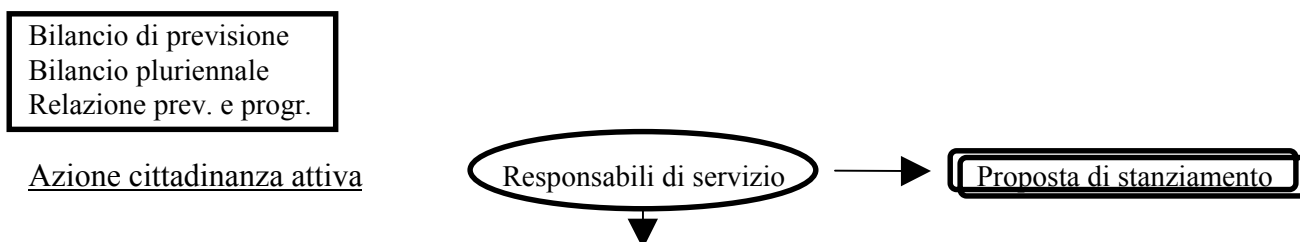
S. Dugone

*Politiche sociali con i giovani, responsabilità della comunità locale*

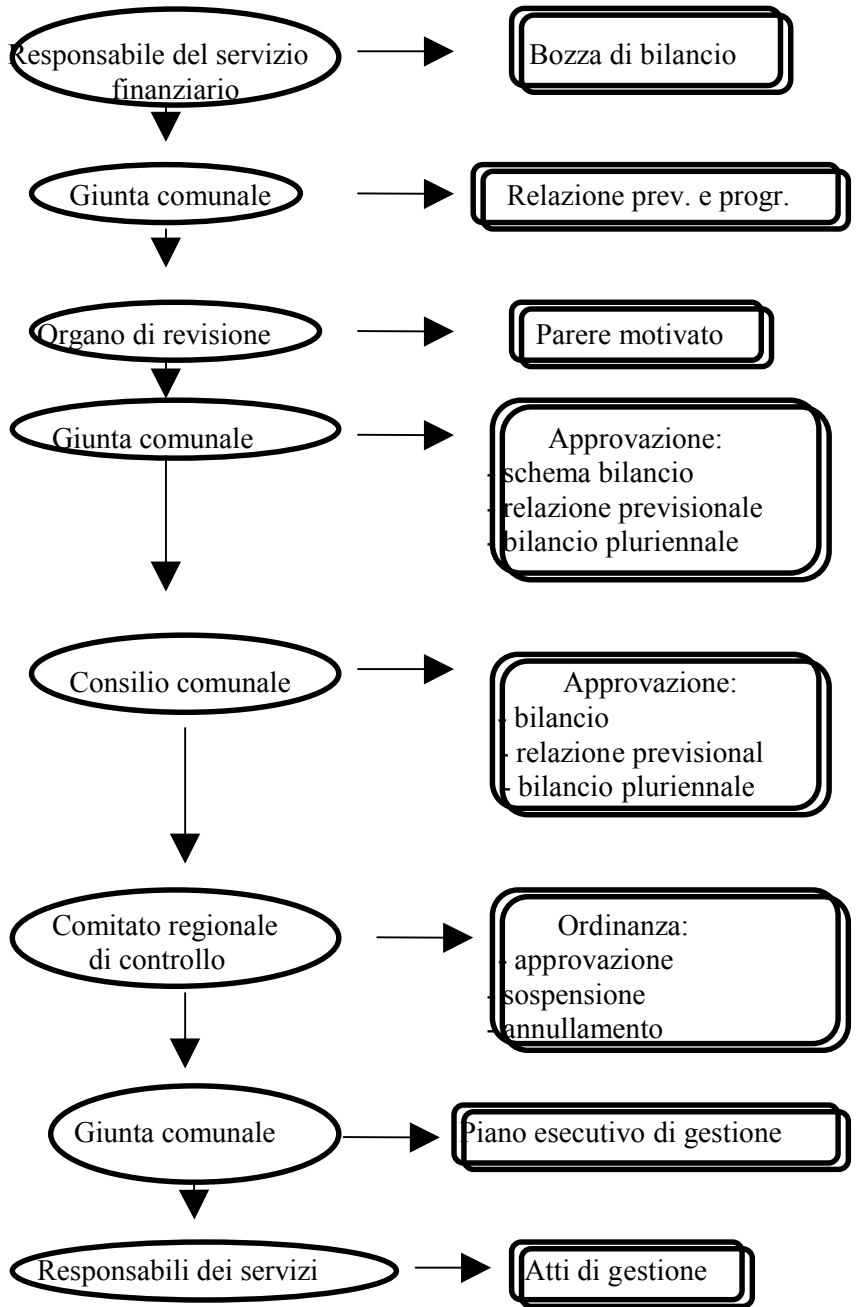
Animazione sociale - Gruppo Abele, Torino

## FLUSSO DEL PROCEDIMENTO

PROSPETTO 1



Azione cittadinanza attiva



Azione cittadinanza attiva  
Mozioni, petizioni,  
proposte di delibera  
mobilitazione sociale

**TABELLA DI RAFFRONTO**

PROSPETTO 2

Categorie economiche previste dal DPR 421/79	Interventi previsti dal Dlgs. 77/95
--	-------------------------------------

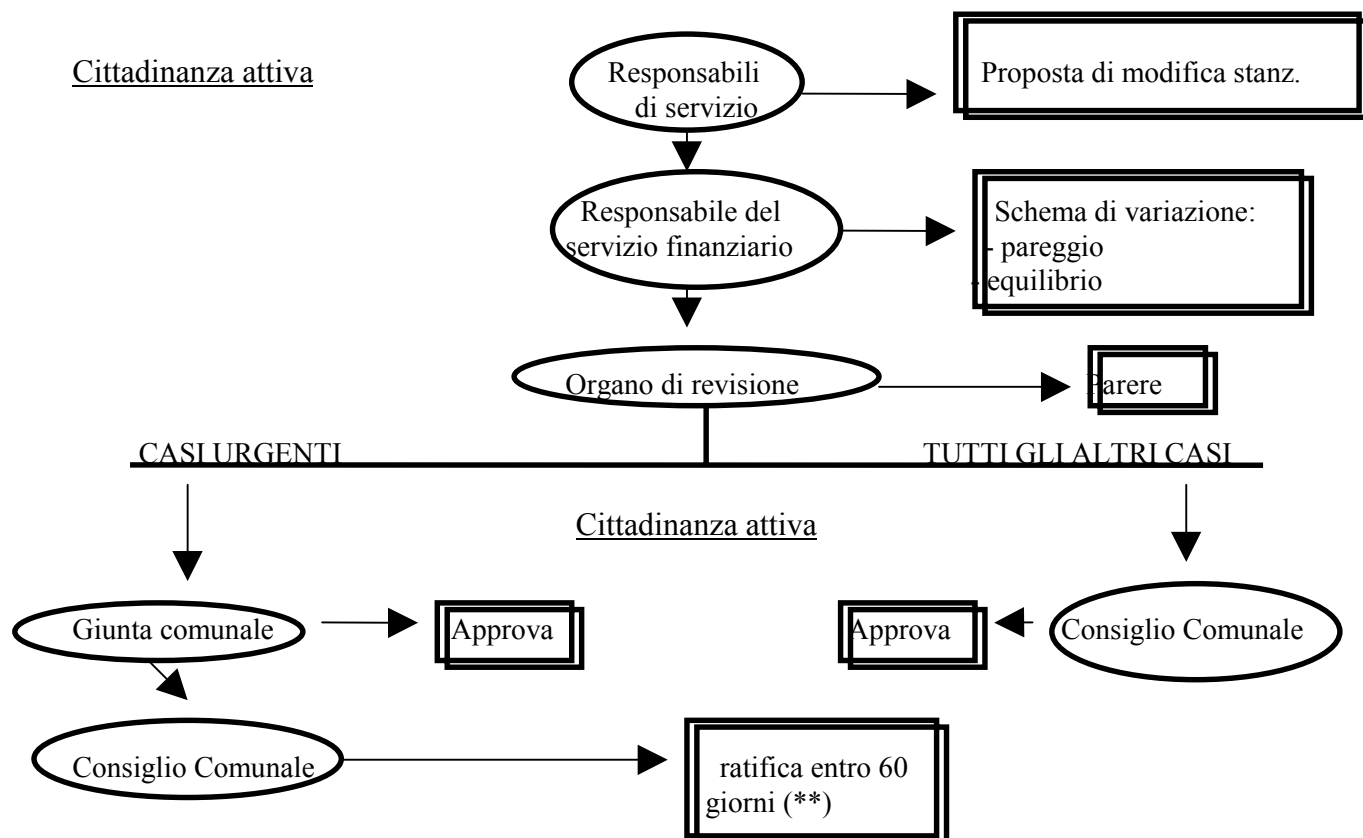
SPESE CORRENTI	
1. personale	1. personale
2. acquisto di beni e servizi	2. acquisto di beni di consumo e/o materie prime
	3. prestazioni di servizi
	4. utilizzo di beni di terzi
3. trasferimenti correnti	5. trasferimenti
4. interessi passivi	6. interessi passivi e oneri finanziari diversi
5. poste correttive e compensative	
6. ammortamenti	7. ammortamenti di esercizio
7. somme non attribuibili	8. imposte e tasse
	9. oneri straordinari della gestione corrente
	10. fondo svalutazione crediti
	11. fondo di riserva

#### SPESE IN CONTO CAPITALE

1. beni e opere immobiliari	1. acquisizioni di beni immobili
	2. espropri e servitù onerose
	3. acquisto di beni specifici per realizz. in economia
	4. utilizzo di beni di terzi per realizz. in economia
	5. incarichi professionali esterni
2. beni mobili, macchine e attrezzature tecnico - scientifiche a carico dell'ente	6. acquisizione di beni mobili, macchine, e attrezzature tecnico scientifiche
3. trasferimenti di capitale	7. trasferimenti di capitale
4. partecipazioni azionarie e conferimenti	8. partecipazioni azionarie
5. concessioni di crediti ed anticipi per finalità produttive	9. conferimenti di capitale
6. concessioni di crediti ed anticipi per finalità non produttive	10. concessione di crediti e anticipazioni
7. somme non attribuibili	

#### FLUSSO DEL PROCEDIMENTO

Variazioni di bilancio (\*)

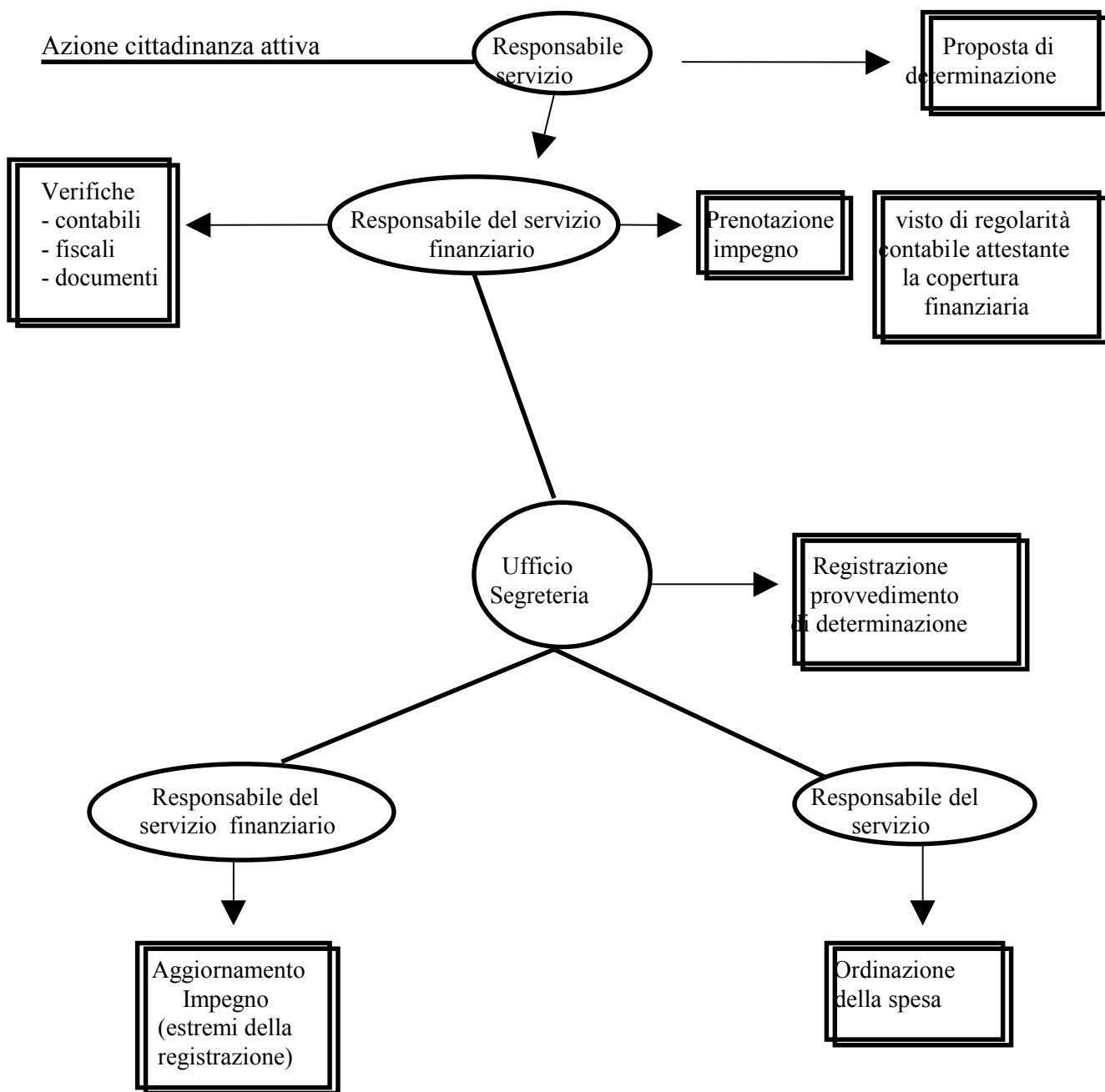


(\*) le variazioni di bilancio possono avvenire entro il 30 novembre

(\*\*) la deliberazione di ratifica deve avvenire, comunque, entro il 31 dicembre

**FLUSSO DEL PROCEDIMENTO**

Gestione impegni di spesa



### FLUSSO DEL PROCEDIMENTO

