

COMUNE DI SOAVE
Provincia di Verona

**RELAZIONE
PREVISIONALE
E PROGRAMMATICA
PER IL PERIODO
2011 - 2013**

MAGGIO 2011

IL RESPONSABILE
AREA ECON.FINANZIARIA
F.to FRANCO BONOMI

IL SINDACO
F.to LINO GAMBARETTO

SEGRETARIO COMUNALE
IL DIRETTORE GENERALE
F.to GABRIELLA ZAMPICININI

COMUNE DI SOAVE
Provincia di Verona

**NOTA INTRODUTTIVA
ALLA
RELAZIONE
PREVISIONALE
E
PROGRAMMATICA**

2011 - 2013

MAGGIO 2011

| | Indice | |
|--------------|---|----|
| 1 | CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SULLA PROGRAMMAZIONE DELL'ENTE | 2 |
| 1.1 | IL BILANCIO 2011 | 2 |
| 2 | ANALISI DEL CONTESTO NAZIONALE | 5 |
| 2.1 | La Programmazione nell'attuale contesto nazionale | 5 |
| 2.2 | Le principali variabili macroeconomiche | 5 |
| 3 | L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA NEGLI ENTI LOCALI | 8 |
| 3.1 | Il Patto di stabilità: riflessi sul bilancio 2011 | 8 |
| 3.1.1 | Il Patto di stabilità nel bilancio 2009 e negli anni precedenti | 8 |
| 3.1.2 | Stima delle risultanze 2010 | 11 |
| 3.1.3 | Il Patto di stabilità nel bilancio 2011 | 12 |
| 3.2 | La Finanziaria d'estate, la legge di stabilità ed i riflessi sulla program. dell'ente | 13 |
| 3.3 | Analisi della Programmazione regionale | 16 |
| 4 | UNA PRIMA ANALISI FINANZIARIA DEL NOSTRO ENTE | 17 |
| 4.1 | Analisi dell'andamento triennale delle Entrate | 18 |
| 4.2 | Analisi dell'andamento triennale della Spesa | 20 |
| 4.3 | Analisi triennale degli equilibri contabili | 21 |
| 4.3.1 | L'equilibrio triennale del Bilancio corrente | 23 |
| 4.3.2 | L'equilibrio triennale del Bilancio investimenti | 24 |
| 4.3.3 | L'equilibrio triennale del Bilancio movimento fondi | 25 |
| 4.3.4 | L'equilibrio triennale del Bilancio di terzi | 25 |
| 5 | IL BILANCIO TRIENNALE LETTO PER PROGRAMMI | 26 |
| 5.1 | La gestione per obiettivi | 26 |
| 5.2 | I programmi ed i progetti | 28 |
| 5.3 | L'analisi per programma della spesa triennale | 32 |
| 5.4 | Analisi dei singoli programmi | 33 |
| <i>segue</i> | <i>RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA PER IL PERIODO 2011 - 2013</i> | |

1 CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SULLA PROGRAMMAZIONE DELL'ENTE

1.1 IL BILANCIO 2011

La relazione previsionale e programmatica è il documento che, nella volontà del legislatore, accompagna il bilancio e ne espone le principali linee di intervento chiarendo le scelte attuate e le strategie che ne sono alla base, con riferimento non soltanto all'anno prossimo ma anche ai due successivi.

La relazione si propone infatti di esprimere la "filosofia di base" del bilancio e le motivazioni tecniche e politiche che caratterizzano l'acquisizione e la destinazione delle risorse presentando i dati contabili, rintracciabili nel bilancio annuale e pluriennale, in una diversa veste che facilita l'illustrazione delle voci di entrata e di spesa.

Come previsto dall'articolo 170 del D.Lgs. n. 267/2000 e nel principio contabile n. 1, infatti, la succitata relazione deve essere inquadrata in modo sistematico con gli altri documenti di programmazione, quali il Bilancio pluriennale ed eventualmente il Piano esecutivo di gestione, e rappresenta l'anello di congiunzione tra il Bilancio di previsione e le finalità politiche che si intendono perseguire nell'impiego delle risorse.

Inoltre, raccordata con i piani urbanistici e con quelli economico - finanziari di attuazione delle opere, essa costituisce un importante documento politico e, al tempo stesso, operativo, che investe l'attività dell'ente in tutte le sue funzioni.

Principio contabile n. 1 - La relazione previsionale e programmatica

22. La relazione previsionale e programmatica riveste un carattere prioritario nel processo di programmazione triennale ed annuale.

Infatti, l'approccio con il quale vengono affrontati i procedimenti di formazione dei documenti contabili dell'ente deve necessariamente partire dalla relazione previsionale e programmatica e fare riferimento alla programmazione di mandato.

Al fine di dare attuazione allo spirito della legge richiamata è stato predisposto il presente documento nel quale ci proponiamo di fornire una lettura dei dati che permetta approfondimenti sulle politiche fiscali, gestionali e di indebitamento dell'ente nel breve - medio termine.

Attenendoci al modello approvato con il D.P.R. n. 194/96, essa si articola nelle seguenti parti:

- **Sezione 1 - Dati Generali:** nella quale viene effettuata una ricognizione sulle caratteristiche fondamentali degli elementi strutturali dell'ente e nella quale vengono illustrati i dati relativi alla popolazione, al territorio, all'economia insediata e ai servizi.
- **Sezione 2 - Entrate:** nella quale viene effettuata la valutazione generale dei mezzi finanziari disponibili, individuando le relative fonti di finanziamento, evidenziando il loro andamento storico e i propri vincoli, soffermandosi in particolare su quelle entrate che, per natura e per gettito, rappresentano le risorse più significative per l'ente.
- **Sezione 3 - Spese:** nella quale le uscite vengono riepilogate per programmi, con espresso riferimento a quelli indicati nel Bilancio annuale ed in quello pluriennale, rilevando l'entità e l'incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente (consolidata e di sviluppo) ed a quella di investimento.
- **Sezione 4 - Stato di attuazione dei programmi deliberati negli anni precedenti e considerazioni sullo stato di attuazione:** nella quale sono formulate considerazioni sullo stato di attuazione degli indirizzi programmatici degli anni precedenti. Essa si compone di due parti: una prima, sotto forma di tabella, nella quale sono elencate le opere pubbliche finanziate ma non ancora realizzate, con l'indicazione dello stato di completamento espresso dal confronto tra l'importo complessivo e quello liquidato; una seconda, descrittiva, nella quale sono riportate alcune considerazioni a riguardo.
- **Sezione 5 - Rilevazione per il consolidamento dei conti pubblici:** nella quale ritroviamo una tabella i cui dati appaiono orientati a fornire informazioni ai soggetti deputati al consolidamento dei fondi pubblici.
- **Sezione 6 - Considerazioni finali:** contenente le riflessioni conclusive sull'attività programmata nel prossimo triennio.

Detta impostazione si rintraccia anche nel principio contabile n. 1 approvato dall'Osservatorio.

Principio contabile n. 1 - La relazione previsionale e programmatica

25. L'art. 170 del Tuel offre una elencazione puntuale dei contenuti della relazione stessa, ponendo in evidenza il carattere generale della relazione, con ciò significando che essa racchiude l'intero panorama programmatico, sia in termini di tempo - il periodo compreso nel bilancio pluriennale - sia in termini di contenuti, comprendente cioè gli aspetti finanziari ed economici, ma anche gli aspetti fisici, strutturali e politici della manovra di bilancio.

... omissis ...

27. Il percorso di redazione della relazione è articolato in sei fasi: la ricognizione delle caratteristiche generali dello scenario di riferimento (Sezione 1); la valutazione delle risorse complessive (Sezione 2); l'analisi dei bisogni per ciascun programma (Sezione 3); a formulazione di un quadro di proposte sulle finalità dei programmi e degli eventuali progetti (Sezione 3); la selezione delle finalità in base alle risorse disponibili (Sezione 3); la redazione dei programmi e degli eventuali progetti (Sezione 3).

In ogni caso, prima di approfondire i vari programmi in cui è articolata la pianificazione operativa del nostro ente, si ritiene opportuno effettuare preventivamente una breve analisi del contesto storico, socio-economico ed istituzionale all'interno del quale la nostra amministrazione si trova ad operare.

A riguardo, negli scorsi anni abbiamo già segnalato le difficoltà che si incontrano in fase di programmazione a causa dell'evoluzione di un sistema istituzionale in cambiamento che ha investito gli aspetti finanziari, amministrativi e strutturali dei comuni e delle province senza aver trovato ancora oggi un suo definitivo assetto.

Rinviando alle precedenti relazioni, per un approfondimento sul tema si segnala come l'analisi del contesto generale nel quale inquadrare l'azione di governo della nostra amministrazione non può limitarsi ai contenuti obbligatori della Relazione Previsionale e Programmatica, ma deve essere integrata da ulteriori informazioni utili ad inquadrare lo scenario in cui questa amministrazione intende muoversi.

A tal fine procederemo, in questa prima parte, ad un'analisi preventiva che si svilupperà in due principali direzioni:

- **analisi del contesto nazionale ed internazionale**, per approfondire lo scenario nel quale le varie norme di finanza pubblica si inquadrano alla luce degli equilibri e degli eventi internazionali;
- **analisi dell'evoluzione normativa della materia relativa agli enti locali**, al fine di comprendere il processo di riforma in corso e le problematiche che anche il nostro comune ha dovuto affrontare negli anni scorsi e quelle con cui dovrà ancora confrontarsi.

2 ANALISI DEL CONTESTO NAZIONALE

2.1 La Programmazione nell'attuale contesto nazionale

La programmazione delle attività e degli investimenti di un ente locale non può più essere vista avulsa dal contesto socio-economico e dalla programmazione di altri enti locali. Primo fra tutti c'è lo Stato, ma non si può dimenticare il nuovo ruolo che le province, e ancor più le regioni, vengono a svolgere in un nuovo modello di "governance" quale quello affermatosi in questi ultimi anni e consolidatosi con l'approvazione della modifica del titolo V della Costituzione.

Se fino a pochi anni fa, a seguito dell'assenza di qualsiasi forma di federalismo fiscale, le politiche economiche nazionali non influenzavano il flusso di entrate assegnate ai comuni, oggi, ed ancor più in futuro, la presenza di nuove imposte (quali l'addizionale IRPEF direttamente collegata con il tessuto produttivo locale) impone un'attenta e costante valutazione dei principali indicatori nazionali e locali.

A tal fine si ritiene opportuno fornire una seppur minima informazione sui contenuti dei documenti di programmazione nazionale, proponendo un breve riepilogo delle principali variabili macroeconomiche, visti i riflessi indiretti che esse producono anche sul nostro ente.

In esso, oltre ai numerosi elementi indispensabili per comprendere l'entità delle funzioni e dei trasferimenti assegnati al comparto degli enti locali, è possibile rintracciare una serie di indicatori utili ai fini della nostra analisi.

2.2 Le principali variabili macroeconomiche

Dalla lettura della Relazione Unica sull'Economia e la Finanza (RUEF) pubblica, presentata il 6 maggio 2010, e della Nota di Aggiornamento presentata dal Governo il 16 giugno 2010 si evidenzia uno scenario internazionale particolarmente grave in Europa, con un tasso di crescita dell'economia che, nel corso del 2009, ha registrato una contrazione di 4,2 punti percentuali (4,1 per cento nell'area euro) rispetto all'anno precedente. Dal secondo trimestre 2009 la stessa relazione mette in risalto, però, alcuni segnali di ripresa, tanto che le più recenti proiezioni della Commissione Europea stimano per l'anno 2010 una variazione positiva pari ad un punto percentuale e con un valore pari all'1,7% nel 2011.

Il ciclo economico sfavorevole registrato ha avuto riflessi anche sulla finanza pubblica europea. L'indebitamento netto dell'area euro è passato dal 2 per cento del 2008 al 6,3% del 2009 ed un ulteriore aumento è atteso nell'anno 2010 con un valore finale che dovrebbe attestarsi intorno al 6,6% con valori ancora più elevati per la Francia e per la Spagna.

Al di fuori della zona euro, il Regno Unito dovrebbe registrare nel 2010 un indebitamento netto dell'ordine dei 12 punti percentuali sul PIL.

All'interno della cornice internazionale ed europea brevemente descritta si colloca il quadro dei conti pubblici dell'Italia, recentemente delineato dalla Relazione Unificata sull'Economia e sulla Finanza pubblica (RUEF) diffusa lo scorso 6 maggio, prima della manovra d'estate.

In particolare, con riferimento al nostro paese, detta relazione prevede che l'indebitamento netto si sarebbe attestato nell'anno in corso (2010), secondo le previsioni a legislazione vigente, su un valore pari al 5% del PIL, a fronte di una variazione dell'economia che, dopo aver registrato una consistente riduzione nel 2009, tornava a mostrare valori positivi.

Un lieve miglioramento era previsto negli anni successivi quando, in corrispondenza di un progressivo aumento del PIL, il disavanzo si sarebbe ridotto fino al 4,3% nel 2012.

Per quanto concerne l'evoluzione del deficit di bilancio e del prodotto interno lordo, la RUEF prevede che il debito aumentasse dal 115,8% del 2009 al 118,4% nel 2010.

Un ulteriore aumento, al 119,5%, è previsto nel 2011.

Rispetto all'ultimo documento di programmazione (Aggiornamento del Programma di Stabilità 2010-2012) la RUEF espone un lieve peggioramento delle stime, sia per quanto riguarda l'andamento del ciclo economico (nel 2010 dall'1,1 all'1,0%, nel 2012 dal 2,0 all'1,5%), che per l'indebitamento netto (rispettivamente dal 4,03 al 4,7% e dal 3,9 al 4,3% nel 2011 e nel 2012).

Sono invece confermati gli obiettivi programmatici di indebitamento netto (in termini nominali, pari al 3,9% del PIL nel 2011, al 2,7% nel 2012) e il percorso atteso di riduzione del saldo strutturale (pari al 2,5% del Pil nel 2011 e al 2% nel 2012).

I principali indicatori macroeconomici previsti sono riportati nella tabella che segue:

TAVOLA 2.3: QUADRO MACROECONOMICO (variazioni percentuali)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| ESOGENE INTERNAZIONALI | | | | | |
| Commercio internazionale | 2,8 | -12,3 | 5,8 | 6,3 | 6,5 |
| Prezzo del petrolio (Brent FOB dollari/barile) | 96,9 | 61,7 | 78,4 | 79,2 | 79,2 |
| Cambio dollaro/euro | 1,471 | 1,393 | 1,370 | 1,364 | 1,364 |
| MACRO-ITALIA (VOLUMI) | | | | | |
| PIL | -1,3 | -5,0 | 1,0 | 1,5 | 2,0 |
| Importazioni | -4,3 | -14,5 | 2,7 | 2,9 | 4,0 |
| Consumi finali nazionali | -0,4 | -1,2 | 0,7 | 1,0 | 1,6 |
| - Spesa delle famiglie residenti | -0,8 | -1,8 | 0,9 | 1,3 | 1,9 |
| - Spesa della P.A. e I.S.P. | 0,8 | 0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,8 |
| Investimenti fissi lordi | -4,0 | -12,1 | 0,2 | 2,0 | 2,8 |
| - Macchinari, attrezzature e vari | -4,7 | -16,6 | 2,0 | 2,3 | 3,0 |
| - Costruzioni | -3,4 | -7,9 | -1,2 | 1,7 | 2,5 |
| Esportazioni | -3,9 | -19,1 | 2,9 | 4,3 | 4,4 |
| <i>p.m. Saldo corrente bil. pag. in % PIL</i> | -3,5 | -3,2 | -3,2 | -2,9 | -2,9 |
| CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*) | | | | | |
| Esportazioni nette | 0,1 | -1,2 | 0,0 | 0,3 | 0,1 |
| Scorte | -0,3 | -0,3 | 0,4 | 0,0 | 0,0 |
| Domanda nazionale al netto delle scorte | -1,2 | -3,5 | 0,6 | 1,2 | 1,9 |
| PREZZI | | | | | |
| Deflatore importazioni | 6,8 | -6,1 | 2,5 | 1,5 | 1,6 |
| Deflatore esportazioni | 5,1 | -0,4 | 1,9 | 2,0 | 2,0 |
| Deflatore PIL | 2,8 | 2,1 | 1,2 | 1,8 | 1,9 |
| PIL nominale | 1,4 | -3,0 | 2,2 | 3,3 | 3,9 |
| Deflatore consumi | 3,2 | -0,2 | 1,4 | 1,8 | 1,9 |
| Inflazione (programmata) | 1,7 | 0,7 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Indice IPCA al netto energetici importati (**) | 3,2 | 1,5 | 1,8 | 2,2 | 1,9 |
| LAVORO | | | | | |
| Costo del lavoro | 3,7 | 2,1 | 1,6 | 1,8 | 1,9 |
| Produttività (misurata su PIL) | -0,9 | -2,5 | 1,4 | 0,7 | 0,9 |
| CLUP (misurato su PIL) | 4,6 | 4,7 | 0,3 | 1,1 | 1,0 |
| Occupazione (ULA) | -0,4 | -2,6 | -0,4 | 0,8 | 1,1 |
| Tasso di disoccupazione | 6,7 | 7,8 | 8,7 | 8,5 | 8,2 |
| Tasso di occupazione (15-64 anni) | 58,7 | 57,5 | 57,0 | 57,4 | 58,2 |
| <i>p.m. PIL nominale (val. assoluti milioni €)</i> | 1.567.851 | 1.520.870 | 1.554.347 | 1.606.014 | 1.669.371 |

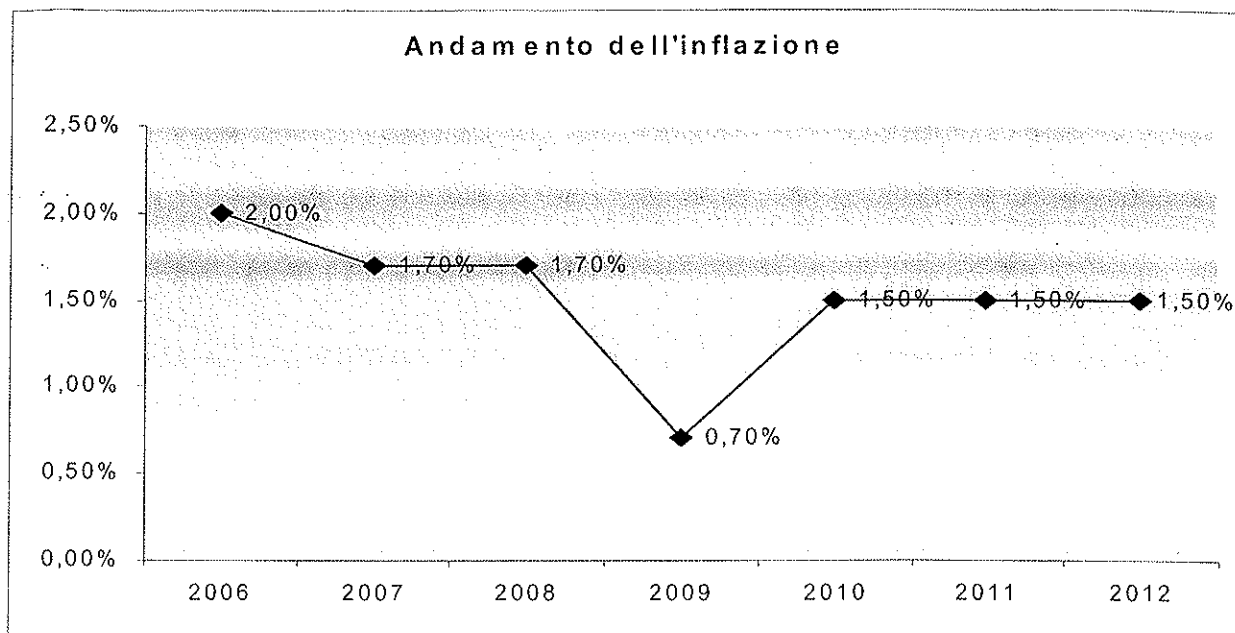
(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(**) Fonte: ISAE.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 24 marzo 2010. Le assunzioni sul prezzo del petrolio e sul cambio dollaro-euro si basano sulla media dei 10 giorni lavorativi dal 10 al 23 marzo 2010.

PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2000), dati non corretti per i giorni lavorativi.

Con riferimento ad esso, possiamo notare come il suo andamento, nel corso degli ultimi anni e in quello previsto per il prossimo quadriennio, è riassunto nel seguente grafico:



| Inflazione media annua | Valori programmati |
|-------------------------------|---------------------------|
| 2006 | 2,0% |
| 2007 | 1,7% |
| 2008 | 1,7% |
| 2009 | 0,7% |
| 2010 | 1,5% |
| 2011 | 1,5% |
| 2012 | 1,5% |

La tabella contenente i dati sopra riportati, oltre a costituire un riepilogo delle stime a livello nazionale che si prevede di raggiungere, è utile anche ai fini della nostra programmazione per verificare la congruità di alcune previsioni di entrata e di spesa effettuate.

In particolare, si segnala come, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 173 del D. Lgs. 267/2000, l'ente ha provveduto ad adeguare le previsioni di entrata e di spesa relative agli anni 2011 e 2012 al tasso di inflazione programmato.

precedente, eliminando la logica dei tetti di spesa e riproponendo, dopo alcuni anni, anche su richiesta delle associazioni degli enti, un modello basato sui saldi di spesa.

Sono stati ridotti anche gli obiettivi che da quattro sono tornati ad essere due: uno riguardante la gestione di competenza, uno riguardante la gestione di cassa.

Nel 2008 e 2009 il legislatore è tornato nuovamente sugli articoli riguardanti il Patto di Stabilità e, accogliendo almeno in parte le richieste delle autonomie locali, ha proceduto ad un'operazione di "fine tuning" rispetto alla struttura dello scorso anno modificando ancora una volta i contenuti con delle variazioni che, per quanto meno invasive degli scorsi anni, mettono in discussione la programmazione pluriennale precedente posta in essere dalle amministrazioni locali e non sembrano risolvere in modo definitivo la problematica di un quadro di regole certe e di riferimento per entrambe le parti.

La principale novità da segnalare è certamente quella contenuta nel nuovo comma 681 in cui si introduce un nuovo ed unico metodo di calcolo costituito dalla cosiddetta "competenza mista" (somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti).

Il breve excursus normativo sopra riportato costituisce un prologo all'analisi dei dati del nostro ente. Con riferimento ad esso, nel periodo 1999/2009, e cioè negli anni in cui si è già provveduto ad approvare il rendiconto e a rimettere idonea certificazione, potremmo segnalare come l'attività di programmazione e, successivamente, di gestione è stata sempre improntata ad un costante rispetto del Patto. La tabella che segue evidenzia le risultanze finali conseguite nei singoli esercizi.

| Esercizio | Patto di stabilità rispettato |
|------------------|--------------------------------------|
| 1999 | SI |
| 2000 | SI |
| 2001 | SI |
| 2002 | SI |
| 2003 | SI |
| 2004 | SI |
| 2005 | SI |
| 2006 | SI |
| 2007 | SI |
| 2008 | SI |
| 2009 | SI |

3.1.2 Stima delle risultanze 2010

Con riferimento al bilancio 2010, le norme relative al Patto 2010/2012 sono state in larga parte confermate dalle disposizioni contenute nel D.L. 112/2008, convertito con la Legge 133/2008, e già presenti per l'anno 2009.

Dalla loro lettura possiamo riscontrare come la formulazione del patto, quantunque riprenda la soluzione del saldo ibrido unico, si discosta nelle modalità di calcolo dell'obiettivo con riferimento sia alla determinazione della manovra correttiva che della sua applicazione a ciascuna delle annualità del triennio 2009-2011.

In particolare la principale novità riguarda l'annualità di riferimento su cui calcolare la "correzione".

Nel corso dell'anno 2010 l'esercizio base di riferimento è stato il solo anno 2007.

Confermate rispetto all'anno precedente anche le modalità di calcolo dell'obiettivo, sia con riferimento agli addendi che partecipano alla sua determinazione sia sulle modalità di definizione della manovra correttiva, con alcune modifiche volte a far fronte ad alcune problematiche applicative rilevate nel corso del 2009 e sottolineate da Anci e UPI.

Con riferimento al bilancio del nostro ente, alla luce dei vincoli sopra riportati, già il bilancio di previsione 2010 e la relativa Relazione Previsionale e Programmatica, nonché il bilancio pluriennale 2010/2012 come pure le successive variazioni, sono stati impostati in modo da rispettare i vincoli di legge.

Conseguentemente, alla luce del continuo monitoraggio posto in essere da parte dei servizi finanziari e dal Conto Consuntivo 2010, si conferma che il nostro ente ha pienamente

rispettato

tutti gli obiettivi imposti dal Patto di stabilità interno dell'esercizio finanziario 2010.

3 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA NEGLI ENTI LOCALI

Gli aspetti e le problematiche approfondite nei paragrafi precedenti non costituiscono gli unici vincoli nella determinazione dell'attività di programmazione dell'ente.

Contestualmente a questi, devono essere prese in considerazione anche quelle disposizioni che influenzeranno la gestione contabile e, con essa, l'intero processo di programmazione del nostro ente. In particolare alcune di esse, quali quelle relative al rispetto del Patto di stabilità e quelle derivanti dalla *Legge di stabilità 2011*, verranno affrontate nei paragrafi che seguono.

Come già segnalato lo scorso anno, possiamo subito sottolineare come il quadro di fondo della riforma della Pubblica Amministrazione, nei suoi principali aspetti federalista e modernizzatrice, non ha subito sostanziali modifiche nonostante un ampio ed articolato dibattito non solo dottrinario ma anche politico.

In particolare, ancora una volta, bisogna segnalare una difficoltà nella programmazione dell'ente dovuta principalmente all'assenza di un quadro d'insieme certo e stabile.

A riguardo non si ritiene opportuno riportare le riflessioni e le analisi del contesto normativo, quanto piuttosto segnalare il dibattito ancora in corso su temi particolarmente importanti per il comparto delle autonomie locali, quali il federalismo fiscale e la modifica del patto di stabilità.

Proprio su quest'ultimo punto intendiamo rivolgere la nostra attenzione nel paragrafo che segue.

3.1 Il Patto di stabilità: riflessi sul bilancio 2011

3.1.1 Il Patto di stabilità nel bilancio 2009 e negli anni precedenti

Anche quest'anno un ruolo decisivo nella definizione del programma di Governo è da assegnare al Patto di stabilità.

Si tratta di una misura di coordinamento della finanza pubblica, ormai ben conosciuta, finalizzata ad assicurare la stabilità finanziaria del comparto degli enti territoriali nell'ambito di un più ampio contesto che vede l'Italia impegnata ad un suo rispetto nell'ambito dell'Unione Europea e che, nel corso degli anni, ha comportato un continuo restringimento dell'azione dei singoli enti attraverso vincoli macroeconomici che si scontrano con un'ottica di decentramento amministrativo sancito anche a livello costituzionale.

Le continue modifiche all'impostazione iniziale del 1999, che annualmente vengono riproposte, mettono in risalto le difficoltà di programmazione che si incontrano negli enti locali e che solo un quadro pluriennale stabile di norme potrebbe risolvere.

Non occorre, invece, richiamare puntualmente tutte le disposizioni che nel corso degli anni, con le varie Leggi Finanziarie e poi anche con circolari esplicative, si sono succedute. E' sufficiente ricordare che esso è stato introdotto nel 1999 con la Legge n. 448/98 (Finanziaria per l'anno 1999) e si proponeva, per un periodo limitato di tempo (tre anni), di far concorrere il comparto delle autonomie locali agli obiettivi europei del patto di stabilità e crescita. In particolare la norma richiamata chiedeva agli enti locali il rispetto di due obiettivi:

- 1) diminuire progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese;
- 2) ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il prodotto interno lordo.

I due parametri furono oggetto di modifica già nel primo anno. Già nel 1999, con apposita circolare del 12 marzo 1999, il Ministero del Tesoro precisò che il primo dei due indicatori di riferimento costituiva un obiettivo primario, mentre il secondo, e cioè il rapporto debito/pil locale, aveva una natura derivata e, come tale, costituiva un vincolo facoltativo al quale non furono associate sanzioni in caso di mancato conseguimento.

In realtà, anche il primo parametro non è stato caratterizzato da una stabilità nelle modalità di calcolo ma anzi, con soluzioni spesso poco coerenti nella logica degli enti, ha più volte ondeggiato tra un calcolo quale il disavanzo (differenza tra voci di entrata e di spesa) ed altri, nei quali solo gli addendi di spesa venivano presi in considerazione.

E' sufficiente ricordare, a riguardo, la Legge Finanziaria per l'anno 2002 e le disposizioni che disciplinavano il patto nell'anno 2005 per rendersi conto di come la volontà del legislatore, per un certo periodo, sia stata quella di trasformare il rispetto del patto in un controllo sulla spesa.

Nel 2005, poi, al richiamato ritorno ad un'impostazione finalizzata ad introdurre i limiti di spesa occorre aggiungere altri elementi che, anche se in parte corretti con la Legge 88/2005, di conversione del D.L. 44/2005, evidenziano una ben precisa linea evolutiva verso cui il legislatore nazionale intendeva muoversi. Si ricorda, in particolare, l'introduzione, per la prima volta, delle spese in conto capitale nella determinazione del valore obiettivo.

Il 2006 non si è discostato di molto dall'impostazione dell'anno precedente, anche se la divisione tra spese correnti e d'investimento ed il riferimento a valori storici ha ulteriormente compresso la spesa degli enti locali.

La Legge Finanziaria 2007, L. 296/2006, nei commi dal 676 e seguenti dell'articolo 1, ha introdotto delle modifiche sostanziali alle disposizioni sul patto di stabilità interno dell'anno

3.1.3 Il Patto di stabilità nel bilancio 2011

La normativa riguardante il patto di stabilità per il triennio 2011-2013 è stata integralmente riscritta con la Legge n. 220/2010 (Legge di stabilità) che, a distanza di pochi mesi ha modificato i contenuti del D.L. 78/2010 così come convertito nella Legge n. 120/2010.

In particolare, le novità più significative riguardano le modalità di calcolo del saldo obiettivo.

Le nuove disposizioni del patto di stabilità interno, presenti nella Legge n. 220/2010, prevedono che l'obiettivo di ciascun ente locale sia individuato in base alla spesa corrente media sostenuta nel periodo 2006-2008.

Nel triennio 2011-2013 ogni ente dovrà, quindi, conseguire un saldo di competenza mista non inferiore al valore della propria spesa corrente media registrata negli anni 2006-2008 moltiplicata per una percentuale fissata per ogni anno del triennio.

Al fine di evitare che il maggior sforzo sia sostenuto dagli enti maggiormente dipendenti dai trasferimenti statali, all'obiettivo, definito come quota della spesa corrente media 2006-2008, sarà detratto un valore pari alla riduzione dei trasferimenti erariali determinata dal comma 2 dell'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122.

Il nuovo meccanismo di calcolo, per l'anno 2011, prevede, inoltre, un fattore di correzione finalizzato a ridurre la distanza fra i nuovi obiettivi (previsti dall'articolo 1, commi 91 e 92 della Legge n. 220/2010) e quelli calcolati in base alla previgente normativa (articolo 77-bis del Decreto Legge n. 112/2008).

Un ultimo addendo di calcolo è costituito, infine, dall'applicazione nelle varie regioni del cosiddetto Patto Regionale.

Restano invece pressoché inalterate le modalità operative riguardanti:

- la predisposizione di un prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli del patto 2011-2013 da allegare al bilancio;
- la verifica semestrale da trasmettere alla RGS entro il 30 luglio ed il 31 gennaio utilizzando un apposito modello definito con decreto ed utilizzando il sito www.pattostabilita.rgs.tesoro.it;
- la certificazione finale entro il 31 marzo dell'anno successivo.

Sospeso il sistema premiante resta invece confermato quello sanzionatorio così come modificato dal D.L. n. 78/2010, convertito dalla Legge n. 122/2010, che prevede, in caso di mancato rispetto del Patto, che l'ente non può, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

- a) impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

- b) ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- c) procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione (comma 119);
- d) le indennità di funzione e i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, sono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 (comma 120);
- e) riduzione dei trasferimenti erariali di un importo pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, con esclusione dei trasferimenti destinati all'onere di ammortamento dei mutui; in caso i trasferimenti dell'anno siano insufficienti a coprire il differenziale, la parte non coperta verrà traslata negli anni successivi provvedendo al taglio dei relativi trasferimenti di competenza.

Alla luce delle prime analisi compiute, anche al fine di ottemperare a quanto previsto dal comma 107 dell'articolo 1 della "Legge di stabilità 2011" (L. n. 220/2010) che, si ricorda, dispone di allegare al bilancio di previsione un prospetto dimostrativo della capacità prospettica dell'ente di conseguire il sopraddetto risultato, si può concludere che l'ente è in grado di conseguire il risultato attraverso una adeguata politica di budgettizzazione e di monitoraggio costante della spesa.

3.2 La Finanziaria d'estate, la legge di stabilità ed i riflessi sulla programmazione dell'ente locale

Oltre al Patto di stabilità così come modificato dalla legge di stabilità nel mese di dicembre 2010 e riportato nel paragrafo precedente, la costruzione del bilancio 2011 è influenzata da ulteriori norme contenute nella già richiamata legge, oltre che nella cosiddetta "finanziaria d'estate" approvata quest'anno con il D.L. 78/2010 così come convertito con Legge 122/2010.

Le due richiamate disposizioni sono dense di elementi che toccano direttamente i comuni, le province e gli altri enti locali. Tra le norme di maggiore rilievo:

- il taglio ai trasferimenti degli enti soggetti al patto di stabilità;
- i vincoli volti a contenere la spesa;
- il contenimento dei costi della politica;
- la revisione del limite all'indebitamento;

- le misure per il lavoro pubblico.

Nella parte che segue si riportano brevemente i contenuti di dette disposizioni e gli effetti che producono sul bilancio.

Il taglio agli enti soggetti al Patto di stabilità

La manovra d'estate introduce un ulteriore taglio ai trasferimenti statali che riguarda solo gli enti soggetti al patto di stabilità. In particolare il sesto e settimo periodo del comma 2 dell'articolo 14 del D.L. 78/2010 definiscono l'entità e la modalità di ripartizione del taglio dei trasferimenti correnti, comprensivi della compartecipazione IRPEF, dovuti alle province dal Ministero dell'Interno, di 300 milioni per l'anno 2011 e di 500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012, ed ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti di 1.500 milioni per l'anno 2011 e di 2.500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012. La norma prevedeva che la determinazione delle somme spettanti ai singoli comuni avvenisse in sede di Conferenza Stato-Autonomie locali con successivo recepimento con decreto del Ministro dell'Interno.

In assenza di una intesa, il Ministero dell'Interno non ha ancora determinato le spettanze per l'anno 2011 con apposito decreto.

Il bilancio di previsione come costruito dall'ente propone le previsioni di entrate da trasferimenti nel rispetto dei valori delle tabelle pubblicate sul sito del Ministero dell'Interno.

I vincoli al contenimento della spesa

L'articolo 6 del D.L. 78/2010 rivolge la propria attenzione al contenimento di specifiche tipologie di spesa. Si tratta di una scelta abbastanza audace che si inquadra all'interno di un disegno legislativo volto sempre più a ridurre il potere discrezionale di spesa dei comuni e delle province, intervenendo su specifiche tipologie che, in base alle disposizioni di seguito riportate e commentate dovranno, fin dal 2011, essere riviste operando un taglio rispetto al valore base pari alla spesa 2009.

La norma, a ben guardare, ripropone per larghi tratti, anche se con percentuali differenti, i contenuti dell'articolo 61 del D.L. 112/2008, così come convertito dalla Legge 133/2008. In quella occasione, però, il legislatore si era limitato a prevedere che le misure non trovassero applicazione *"in via diretta alle Regioni, alle Province autonome, agli enti di rispettiva competenza del Servizio sanitario nazionale, e agli enti locali"*.

La stesura approvata nel provvedimento in esame, invece, non esclude più l'applicazione diretta della norma nei confronti degli enti locali i quali, dunque, ai sensi dell'art. 6 comma 20 primo periodo, sono tenuti al rispetto delle disposizioni commentate nel presente articolo già dal 31 maggio 2011.

Ciò detto, il bilancio dell'ente recepisce i contenuti dell'articolo 6 e, pertanto è stato costruito nel rispetto dei vincoli imposti dalla legge con riferimento alle spese di rappresentanza, per sponsorizzazioni, per missioni e per automezzi.

Il contenimento dei costi della politica

Il D.L. 78/2010 interviene in misura assai incisiva in direzione del contenimento e/o riduzione dei cosiddetti costi della politica. In particolare si dà mandato al Governo di ridurre la misura delle indennità e dei gettoni che possono essere percepiti dagli amministratori, viene abbassato il tetto ai compensi che possono essere erogati ai consiglieri come somma dei gettoni di presenza, si vieta la erogazione di più di un compenso agli amministratori, anche se esercitano il loro ruolo in amministrazioni completamente diverse, si abroga di fatto il decreto del Ministero dell'Interno per il rimborso in modo forfettario delle spese di soggiorno sostenute dagli amministratori per missioni svolte in ragione del loro mandato, si abroga la possibilità di erogare compensi ai consiglieri circoscrizionali, etc. Da sottolineare inoltre la imposizione di specifici vincoli anche per gli incarichi conferiti dalle Pubbliche Amministrazioni.

I vincoli all'indebitamento

La legge di stabilità approvata nel mese di dicembre interviene anche sul limite d'indebitamento modificando l'articolo 204 del TUEL. Infatti il comma 108 dell'articolo 1, al fine di ricondurre la dinamica di crescita del debito in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, prevede che le province e tutti i comuni, per ciascun anno del triennio 2011-2013, non possono aumentare la consistenza del proprio debito in essere al 31 dicembre dell'anno precedente se la spesa per interessi di cui al comma 1 dell'articolo 204 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, supera il limite dell'8 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

Le misure riguardanti il lavoro pubblico

Le nuove regole dettano limiti alle amministrazioni, in particolare sulle assunzioni e sulla spesa per il personale, ma dettano anche pesanti vincoli che incidono sui singoli dipendenti, quali il tetto al trattamento economico individuale, le nuove regole pensionistiche, gli effetti delle progressioni di carriera, nonché vincoli per la contrattazione, quali il blocco della contrattazione e il tetto al fondo per le risorse decentrate.

Gli enti locali, come il complesso delle PA, devono fare i conti con nuovi e più drastici limiti per le assunzioni a tempo indeterminato.

Tra le altre novità di rilievo segnaliamo che il tetto di spesa per il personale viene meglio precisato e, soprattutto, il suo mancato rispetto viene sanzionato attraverso il divieto di effettuare assunzioni a qualunque titolo.

Gli enti locali soggetti al patto di stabilità devono contenere la spesa per il personale entro il tetto dell'anno precedente; quelli non soggetti al patto entro il tetto del 2004. Nella spesa per il personale non sono inclusi gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. Se l'ente locale supera questo tetto non può effettuare assunzioni di personale a nessun titolo, quindi neppure a tempo determinato e neppure per la proroga di rapporti in essere, né conferire incarichi di co.co.co.

Per potere effettuare assunzioni di personale gli enti devono, oltre ad avere rispettato il patto di stabilità se ad esso assoggettati, avere contenuto spesa del personale. Ed ancora il rapporto tra la spesa per il personale e la spesa corrente non deve superare la soglia del 40%. Se in possesso di queste condizioni, le amministrazioni possono effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro il tetto del 20% della spesa del personale cessato dal servizio nell'anno precedente. Un piccolo spiraglio si apre con la legge di stabilità per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti. Per questi enti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per *turn over* che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della Legge 5 maggio 2009, n. 42

I dipendenti ed i dirigenti pubblici non potranno ricevere nel triennio 2011/2013 un trattamento economico individuale superiore a quanto spettante in via ordinaria nell'anno 2010. Questo vincolo può essere derogato in caso di eventi straordinari, di arretrati da liquidare nel corso dell'anno, del conseguimento di funzioni diverse, di assenze, di missioni all'estero, di maternità, di presenza in servizio. In tal modo il tetto viene confermato e reso sostanzialmente applicabile visto che la formula iniziale del tetto drastico ed indifferenziato al trattamento economico in godimento risultava di difficile applicabilità concreta.

Nel corso dei prossimi anni il tetto del fondo per le risorse decentrate non deve superare quello del 2010 ed esso deve essere ridotto in caso di diminuzione del numero dei dipendenti in servizio.

3.3 Analisi della Programmazione regionale

Se la Programmazione nazionale costituisce una prima cornice in cui inserire le scelte politiche del nostro ente, non meno interessanti appaiono gli approfondimenti sulle scelte della Regione e sugli obiettivi che la stessa si è data.

4 UNA PRIMA ANALISI FINANZIARIA DEL NOSTRO ENTE

La parte successiva della Relazione Previsionale e Programmatica affronta, invece, gli aspetti di natura finanziaria connessi alla programmazione della gestione.

Essa, in realtà, investe due sezioni (la n. 2 e la n. 3) in cui vengono analizzate dapprima le previsioni di entrata, effettuando un'indagine storica e prospettica e, successivamente, un confronto tra risorse disponibili e spese da realizzare, ripartite nei vari programmi che l'Amministrazione si è data.

A riguardo si precisa che il Principio contabile n. 1 approvato dall'Osservatorio ha chiarito l'importanza che ha la fase di definizione delle risorse d'entrata nella costruzione di una adeguata RPP.

Principio contabile n. 1 - La relazione previsionale e programmatica

29 **.Valutazione delle risorse complessive.** La relazione "comprende, per la parte entrata, una valutazione generale sui mezzi finanziari, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi ed i relativi vincoli ". [TU.170/1]

I mezzi finanziari necessari per la realizzazione dei programmi e dei progetti della spesa devono essere "valutati", e cioè: individuati quanto a tipologia; quantificati in relazione al singolo cespite; descritti in rapporto alle rispettive caratteristiche; misurati in termini di gettito finanziario.

Contestualmente devono essere individuate le forme di finanziamento, avuto riguardo alla natura dei cespiti, se ricorrenti e ripetitivi - quindi correnti - oppure se straordinari - e quindi riferiti ai movimenti di capitale ed ai movimenti di fondi.[P.50/1]

Particolare attenzione va posta alle nuove forme di indebitamento che vanno attentamente valutate nella loro portata e nei riflessi che provocano nella gestione dell'anno in corso ed in quelle degli anni successivi.

Per ultimo, la valutazione delle risorse deve offrire, a conforto della veridicità della previsione, [P.38/1] un trend storico che evidenzi gli scostamenti rispetto agli "accertamenti", tenuto conto dell'effettivo andamento degli esercizi precedenti.

La relazione deve essere coerente con il piano di sviluppo dell'ente [1.19/1] e con gli strumenti urbanistici e relativi piani di attuazione. [TU.170/1] Nel rispetto del principio di veridicità [P.38/1] ed attendibilità [P.53/1] e del postulato della informazione attendibile, non devono esserne acquisiti aspetti e risvolti meramente dichiarativi o irrealizzabili. La richiesta di una "valutazione" impone la puntuale individuazione dei mezzi finanziari e la loro attendibilità, alla luce del rispetto del principio della attendibilità e congruità, [P.61/1] per tutto il periodo preso a riferimento dalla relazione, e quindi quello pluriennale.

Nella predisposizione della relazione, pertanto, è necessario effettuare una analisi preventiva per verificare il finanziamento delle spese del primo periodo, valutare gli effetti che le stesse possono produrre nei periodi successivi, ed adeguare in conseguenza la previsione dell'entità dei mezzi finanziari da reperire per i periodi corrispondenti. Ciò comporta una selezione dei mezzi finanziari da attivare, privilegiando quelli che offrano maggiori affidabilità ed elasticità. Portare le fonti di finanziamento ai regimi massimi, come un ricorso al credito al limite della delegabilità delle entrate correnti, rappresenta una pericolosa forma di irrigidimento, specie in funzione degli esercizi successivi, e crea i presupposti per ridurre il livello di veridicità.

Al fine di rendere più chiara la lettura dei documenti ufficiali, nella presente parte della relazione integrativa vengono fornite ulteriori delucidazioni sulle cifre riportate nella parte di Entrata ed in quella di Spesa.

4.1 Analisi dell'andamento triennale delle Entrate

Le entrate presentano un andamento riassumibile nella tabella riportata al termine del paragrafo.

L'analisi contemporanea dei valori storici e di quelli prospettici presentati in euro fornisce ulteriori spunti di riflessione se confrontati con i valori iscritti in bilancio.

In particolare la nostra analisi in questo documento si limiterà alla prima classificazione in "titoli", i quali identificano la natura e la fonte di provenienza delle entrate.

A riguardo e per maggior completezza espositiva si ricorda che:

- a) il **"Titolo I"** comprende le entrate aventi natura tributaria, per le quali l'ente ha una certa discrezionalità impositiva attraverso appositi regolamenti, nel rispetto della normativa-quadro vigente;
- b) il **"Titolo II"** vede iscritte le entrate provenienti da trasferimenti dello Stato e di altri enti del settore pubblico allargato, finalizzate alla gestione corrente, cioè ad assicurare l'ordinaria e giornaliera attività dell'ente;
- c) il **"Titolo III"** sintetizza tutte le entrate di natura extratributaria costituite per la maggior parte da proventi di natura patrimoniale propria e risultanti dai servizi pubblici erogati;
- d) il **"Titolo IV"** è costituito da entrate derivanti da alienazione di beni e da trasferimenti dello Stato o di altri enti del settore pubblico allargato, diretti a finanziare le spese d'investimento;
- e) il **"Titolo V"** propone le entrate ottenute da soggetti terzi quali forme di indebitamento a breve, medio e lungo termine;
- f) il **"Titolo VI"** comprende le entrate derivanti da operazioni e/o servizi erogati per conto di terzi.

Partendo da questa breve introduzione, il Bilancio pluriennale del nostro ente presenta una previsione distinta per titoli, sintetizzata nella tabella sottostante, dove ciascuno di essi viene presentato in un confronto con le previsioni del biennio 2011/2012.

Detta analisi permette di comprendere se alcune scelte presentano il carattere della straordinarietà o se, al contrario, la politica delle entrate perseguita dall'amministrazione è rivolta a privilegiare solo alcuni titoli rispetto ad altri.

Per una più approfondita analisi sulle principali entrate dell'ente, sulle motivazioni di certe scelte e previsioni e sulla loro evoluzione storica e prospettica, si rinvia alla sezione dei modelli ministeriali ad essa specificatamente dedicata.

| ENTRATE 2011 - 2013 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|----------------------|---------------------|---------------------|
| Avanzo di amministrazione | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Titolo I - Entrate tributarie | 2.350.000,00 | 2.335.000,00 | 2.335.000,00 |
| Titolo II - Entrate da trasferimenti | 1.628.000,00 | 1.482.000,00 | 1.482.000,00 |
| Titolo III - Entrate extratributarie | 1.328.000,00 | 1.133.000,00 | 1.133.000,00 |
| Titolo IV - Entrate per alienazione dei beni patrim., trasferim. capitali, riscoss. crediti | 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |
| Titolo V - Entrate da accensioni di prestiti | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 |
| Titolo VI - Servizi per conto terzi | 7.000.000,00 | 2.000.000,00 | 2.000.000,00 |
| Totale Entrate | 15.100.000,00 | 8.600.000,00 | 8.600.000,00 |

4.2 Analisi dell'andamento triennale della Spesa

La parte Entrata, in precedenza esaminata, evidenzia come l'ente locale, nel rispetto dei vincoli che disciplinano la materia, preveda di acquisire risorse ordinarie e straordinarie da destinare al finanziamento della gestione corrente, degli investimenti e del rimborso dei prestiti.

Prima di passare alla presentazione dell'attività programmata proponendo la spesa riordinata in programmi ed eventualmente in progetti, si ritiene opportuno, per maggior chiarezza espositiva, proporre l'andamento della spesa triennale secondo la classificazione in titoli, così come previsto nel Bilancio pluriennale dell'ente.

Nei paragrafi seguenti, cioè, vorremmo far comprendere come le varie entrate siano state destinate dall'amministrazione al conseguimento di quegli obiettivi programmatici definiti in fase di insediamento e successivamente rielaborati nella Relazione Previsionale e Programmatica.

Per tale ragione l'esposizione che segue evidenzia la suddivisione delle spese in titoli.

A riguardo, così come fatto per l'Entrata, si ricordano i quattro titoli della Spesa che misurano rispettivamente:

- a) **"Titolo I"** le spese correnti, cioè quelle destinate a finanziare l'ordinaria gestione caratterizzata da spese consolidate e di sviluppo non aventi effetti duraturi sugli esercizi successivi;
- b) **"Titolo II"** le spese d'investimento dirette a finanziare l'acquisizione di beni a fecondità ripetuta;
- c) **"Titolo III"** da destinare al rimborso di prestiti (quota capitale);
- d) **"Titolo IV"** le spese per partite di giro.

| SPESE 2011 - 2013 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| Disavanzo di amministrazione | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Titolo I - Spese correnti | 5.115.528,46 | 4.748.204,94 | 4.736.500,79 |
| Titolo II - Spese in conto capitale | 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |
| Titolo III - Rimborso di prestiti | 1.340.471,54 | 1.351.795,06 | 1.363.499,21 |
| Titolo IV - Servizi per conto terzi | 7.000.000,00 | 2.000.000,00 | 2.000.000,00 |
| Totale Spese | 15.100.000,00 | 8.600.000,00 | 8.600.000,00 |

4.3 Analisi triennale degli equilibri contabili

Le tabelle dei paragrafi precedenti hanno sintetizzato la manovra complessiva posta in essere dall'amministrazione, espressa nell'articolazione prevista dal Bilancio di previsione proponendo per la spesa, ad esempio, una prima distinzione tra spese correnti e d'investimento. Ai fini di una conoscenza del bilancio e dei suoi contenuti, è interessante presentare il bilancio triennale articolando il suo contenuto in parti e verificando, all'interno di ciascuna di esse, se sussiste l'equilibrio temporale tra "fonti" ed "impieghi" al fine di assicurare all'ente il perdurare nel tempo di quelle situazioni di equilibrio monetario e finanziario indispensabili per una corretta gestione.

Seguendo questa chiave di lettura, utile anche per verificare il rispetto dei vincoli tecnico - normativi imposti dal legislatore nella costruzione del Bilancio annuale e di quello pluriennale, potremmo ripartire il bilancio in quattro principali componenti, ciascuna delle quali evidenzia un particolare aspetto della gestione e che dottrina e legislatore sono ormai concordi nell'articolare in:

- a) **Bilancio corrente** deputato ad evidenziare le entrate e le spese finalizzate ad assicurare l'ordinaria gestione dell'ente, oltre quelle spese che non comportano effetti sugli esercizi successivi;
- b) **Bilancio investimenti** volto a descrivere le somme destinate alla realizzazione di infrastrutture o all'acquisizione di beni mobili che trovano utilizzo per più esercizi nell'ente e che incrementano o decrementano il patrimonio del comune;
- c) **Movimenti di fondi** finalizzato a presentare quelle poste compensative di entrata e di spesa che hanno riflessi solo sugli aspetti finanziari della gestione senza influenzarne quelli economici;
- d) **Gestione per conto di terzi** che, infine, sintetizza posizioni anch'esse compensative e correlate di entrate e di uscite estranee al patrimonio dell'ente.

In generale il principio dell'equilibrio finanziario, inteso quale semplice uguaglianza tra il totale delle entrate ed il totale delle spese di ciascun anno, trova allo stesso modo riscontro in ciascuna delle partizioni proposte.

Nella tabella seguente presentiamo le risultanze di ciascuna componente proponendo, per ciascuna di esse, le entrate e le spese riferibili e, quindi, il risultato ottenuto quale differenza dei due precedenti valori.

| | Anno 2011 | Anno 2012 | Anno 2013 |
|---|----------------------|---------------------|---------------------|
| Avanzo applicato | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Titolo I - Entrate tributarie | 2.350.000,00 | 2.335.000,00 | 2.335.000,00 |
| Titolo II - Entrate da trasferimenti | 1.628.000,00 | 1.482.000,00 | 1.482.000,00 |
| Titolo III - Entrate extratributarie | 1.328.000,00 | 1.133.000,00 | 1.133.000,00 |
| Titolo IV - Entrate per alienazione dei beni patrim., trasferim. capitali, riscoss. crediti | 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |
| Titolo V - Entrate da accensioni di prestiti | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 |
| Titolo VI - Servizi per conto terzi | 7.000.000,00 | 2.000.000,00 | 2.000.000,00 |
| Totale Entrate | 15.100.000,00 | 8.600.000,00 | 8.600.000,00 |
| Disavanzo applicato | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Titolo I - Spese correnti | 5.115.528,46 | 4.748.204,94 | 4.736.500,79 |
| Titolo II - Spese in conto capitale | 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |
| Titolo III - Rimborso di prestiti | 1.340.471,54 | 1.351.795,06 | 1.363.499,21 |
| Titolo IV - Servizi per conto terzi | 7.000.000,00 | 2.000.000,00 | 2.000.000,00 |
| Totale Spese | 15.100.000,00 | 8.600.000,00 | 8.600.000,00 |
| Saldo finale (Entrate - Spese) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Nei paragrafi successivi verranno proposti i singoli addendi in cui si articolano i risultati aggregati di ciascuna gestione.

Si tratta di un'informazione particolarmente interessante perché permette di comprendere le principali scelte effettuate da questa amministrazione nel definire le politiche di entrata e, quindi, di spesa, nella gestione ordinaria ed in quella delle opere pubbliche.

4.3.1 L'equilibrio triennale del Bilancio corrente

| BILANCIO CORRENTE - ENTRATE | | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| a) Titolo I - Entrate tributarie | (+) | 2.350.000,00 | 2.335.000,00 | 2.335.000,00 |
| b) Titolo II - Entrate da trasferimenti | (+) | 1.628.000,00 | 1.482.000,00 | 1.482.000,00 |
| c) Titolo III - Entrate extratributarie | (+) | 1.328.000,00 | 1.133.000,00 | 1.133.000,00 |
| A) Totale Entrate titoli I, II, III (a+b+c) | (=) | 5.306.000,00 | 4.950.000,00 | 4.950.000,00 |
| d) Entrate correnti che finanziano investimenti | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| e) Avanzo applicato alle spese correnti | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| f) Oneri di urbanizzazione per manutenzione ordinaria | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| g) Entrate per investimenti che finanziano la spesa corrente | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B) Totale rettifiche Entrate correnti (-d+e+f+g) | (=) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| E1) Totale Entrate del Bilancio corrente (A+B) | (=) | 5.306.000,00 | 4.950.000,00 | 4.950.000,00 |

| BILANCIO CORRENTE - SPESE | | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| h) Titolo I - Spese correnti | (+) | 5.115.528,46 | 4.748.204,94 | 4.736.500,79 |
| i) Titolo III - Spese per rimborso di prestiti | (+) | 1.340.471,54 | 1.351.795,06 | 1.363.499,21 |
| C) Totale titoli I, III (h+i) | (=) | 6.456.000,00 | 6.100.000,00 | 6.100.000,00 |
| l) Titolo III cat. 01 - Anticipazioni di cassa | (-) | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 |
| m) Titolo III cat. 02 - Finanziamenti a breve | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| n) Disavanzo applicato al Bilancio corrente | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| D) Totale rettifiche Spese correnti (-l-m+n) | (=) | -1.150.000,00 | -1.150.000,00 | -1.150.000,00 |
| S1) Totale Spese del Bilancio corrente (C+D) | (=) | 5.306.000,00 | 4.950.000,00 | 4.950.000,00 |

| RISULTATO BILANCIO CORRENTE | | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------------|--------------|--------------|--------------|
| E1) Totale Entrate del Bilancio corrente | (+) | 5.306.000,00 | 4.950.000,00 | 4.950.000,00 |
| S1) Totale Spese del Bilancio corrente | (-) | 5.306.000,00 | 4.950.000,00 | 4.950.000,00 |
| R1) Risultato del Bilancio corrente Avanzo (+) o Disavanzo (-) (E1-S1) | (=) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

4.3.2 L'equilibrio triennale del Bilancio investimenti

| BILANCIO INVESTIMENTI - ENTRATE | | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-----|--------------------------|----------------------|----------------------|
| a) Titolo IV - Entrate da alienazione di beni, trasferimento di capitali, ecc. | (+) | 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |
| b) Titolo V - Entrate da accensione di prestiti | (+) | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 |
| A) Totale titolo IV e V Entrate (a+b) | | (=) 2.794.000,00 | 1.650.000,00 | 1.650.000,00 |
| c) Titolo IV cat. 06 - Riscossione di crediti | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| d) Titolo V cat. 01 - Anticipazioni di cassa | (-) | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 |
| e) Titolo V cat. 02 - Finanziamento a breve termine | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| f) Oneri di urbanizzazione per manutenzione ordinaria | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| g) Entrate per investimenti che finanziano le spese correnti | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| h) Entrate correnti che finanziano investimenti | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| i) Avanzo applicato al Bilancio investimenti | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| B) Totale rettifiche Entrate Bilancio investimenti (-c-d-e-f-g+h+i) | | (=) -1.150.000,00 | -1.150.000,00 | -1.150.000,00 |
| E2) Totale Entrate del Bilancio investimenti (A+B) | | (=) 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |

| BILANCIO INVESTIMENTI - SPESE | | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-----|-------------------------|-------------------|-------------------|
| Titolo II - Spese in conto capitale (titolo II) | (+) | 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |
| C) Totale Entrate titolo II | | (=) 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |
| Titolo II interv. 10 - Concessione di crediti | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| D) Totale rettifiche Spese Bilancio investimenti | | (=) 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| S2) Totale Spese del Bilancio investimenti (C+D) | | (=) 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |

| RISULTATO BILANCIO INVESTIMENTI | | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-----|-----------------|-------------|-------------|
| E2) Totale Entrate del Bilancio investimenti | (+) | 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |
| S2) Totale Spese del Bilancio investimenti | (-) | 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |
| R2) Risultato Bilancio investimenti Avanzo (+) o Disavanzo (-) (E2-S2) | | (=) 0,00 | 0,00 | 0,00 |

4.3.3 L'equilibrio triennale del Bilancio movimento fondi

| BILANCIO MOVIMENTO FONDI ENTRATE | | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| a) Titolo IV cat. 06 - Riscossione di crediti | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| b) Titolo V cat. 01 - Anticipazioni di cassa | (+) | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 |
| c) Titolo V cat. 02 - Finanziamento a breve termine | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| E3) Totale Entrate del Bilancio movimento fondi (a+b+c) | (=) | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 |

| BILANCIO MOVIMENTO FONDI SPESE | | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| d) Titolo II int. 10 - Concessione di crediti | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| e) Titolo III int. 01 - Rimborso di anticipazioni | (+) | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 |
| f) Titolo III int. 02 - Rimborso finanziamenti a breve termine | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| S3) Totale Spese del Bilancio movimento fondi (d+e+f) | (=) | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 |

| RISULTATO BILANCIO MOVIMENTO FONDI | | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|--------------|--------------|--------------|
| E3) Totale Entrate del Bilancio movimento di fondi | (+) | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 |
| S3) Totale Spese del Bilancio movimento di fondi | (-) | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 |
| R3) Risultato del Bilancio movimento fondi Avanzo (+) o Disavanzo (-) (E3-S3) | (=) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

4.3.4 L'equilibrio triennale del Bilancio di terzi

| RISULTATO BILANCIO DI TERZI | | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------------|--------------|--------------|--------------|
| E4) Totale Entrate del Bilancio di terzi | (+) | 7.000.000,00 | 2.000.000,00 | 2.000.000,00 |
| S4) Totale Spese del Bilancio di terzi | (-) | 7.000.000,00 | 2.000.000,00 | 2.000.000,00 |
| R3) Risultato del Bilancio di terzi Avanzo (+) o Disavanzo (-) (E4-S4) | (=) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

5 IL BILANCIO TRIENNALE LETTO PER PROGRAMMI

Come già segnalato nella parte introduttiva del presente lavoro, il legislatore considera la Relazione Previsionale e Programmatica il documento che riveste maggiore importanza nella definizione degli indirizzi da cui si evincono le scelte strategiche e programmatiche.

Gli obiettivi gestionali, infatti, non costituiscono che una ulteriore definizione dell'attività programmatica definita già nei programmi della Relazione Previsionale e Programmatica, nei quali sono state evidenziate le azioni ed i programmi da realizzare nel corso del triennio.

Volendo esplicitare le indicazioni a tal riguardo poste dall'ordinamento finanziario, il programma può essere definito come un insieme di iniziative, attività ed interventi diretti a realizzare finalità di interesse generale della comunità locale di riferimento, quali servizi pubblici, opere pubbliche, ecc., nei settori di competenza dell'ente.

Pertanto, non solo le opere pubbliche sono oggetto del programma, ma anche le altre attività poste in essere dall'ente, quali quelle relative all'assetto ed alla gestione del territorio, allo sviluppo economico della comunità locale, ai servizi sociali, alla pubblica istruzione, ecc.

5.1 La gestione per obiettivi

Prima di proseguire nell'analisi del documento, si ritiene opportuno richiamare alcuni principi alla base dell'attività di programmazione specificando le modalità operative seguite e le problematiche riscontrate.

Il Testo Unico in materia di ordinamento degli enti locali, approvato con D.Lgs. n. 267/2000, disciplina gli allegati al Bilancio di previsione, dedicando una particolare attenzione alla Relazione Previsionale e Programmatica (articolo 170).

Articolo 170 del D.Lgs. n. 267/2000 - Relazione previsionale e programmatica

Gli enti locali allegano al bilancio annuale di previsione una relazione previsionale e programmatica che copra un periodo pari a quello del bilancio pluriennale.

La relazione previsionale e programmatica ha carattere generale. Essa illustra anzitutto le caratteristiche generali della popolazione, del territorio, dell'economia insediata e dei servizi dell'ente, precisandone risorse umane, strumentali e tecnologiche. Comprende, per la parte entrata, una valutazione generale sui mezzi finanziari, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi ed i relativi vincoli.

Per la parte spesa la relazione è redatta per programmi e per eventuali progetti, con espresso riferimento ai programmi indicati nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale, rilevando l'entità e l'incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo ed a quella di investimento.

Per ciascun programma è data specificazione della finalità che si intende conseguire e delle risorse umane e strumentali ad esso destinate, distintamente per ciascuno degli esercizi in cui si articola il programma stesso ed è data specifica motivazione delle scelte adottate.

La relazione previsionale e programmatica fornisce la motivata dimostrazione delle variazioni intervenute rispetto all'esercizio precedente.

Per gli organismi gestionali dell'ente locale la relazione indica anche gli obiettivi che si intendono raggiungere, sia in termini di bilancio che in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio.

La relazione fornisce adeguati elementi che dimostrano la coerenza delle previsioni annuali e pluriennali con gli strumenti urbanistici, con particolare riferimento alla delibera di cui all'articolo 172, comma 1, lettera c), e relativi piani di attuazione e con i piani economico-finanziari di cui all'articolo 201.

Con il regolamento di cui all'articolo 160 è approvato lo schema di relazione, valido per tutti gli enti, che contiene le indicazioni minime necessarie per il consolidamento dei conti pubblici.

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.

E' da precisare che questo documento, insieme al Bilancio pluriennale, era già previsto nel precedente ordinamento contabile, ma con il D.Lgs. n. 77/95, oggi D.Lgs. n. 267/2000, ha subito una rivisitazione che ne ha notevolmente tipicizzato la struttura, riaffermando, in modo ancora più evidente, il suo ruolo di strumento di indirizzo e di programmazione di medio termine.

In particolare da una struttura libera, esso è stato ancorato nell'aspetto grafico ad un modello ministeriale che impone il rispetto nella compilazione di prospetti i quali, nell'intenzione del legislatore, dovrebbero orientare l'attività di costruzione del bilancio verso più affinate logiche di programmazione, quali la *direzione per obiettivi*.

Che cos'è la Gestione o direzione per obiettivi

La Gestione per obiettivi comporta l'articolazione di macro obiettivi programmatici, che fungono da indirizzo per l'attività dell'ente, in un periodo di tempo che abbraccia più anni; così concepiti i macro obiettivi risultano essere concreta manifestazione (in termini di scopi e valori) della pianificazione pluriennale della gestione.

Una volta definiti i macro obiettivi (o obiettivi di I livello), bisogna programmare l'attività per orizzonti temporali più brevi e scomporli, quindi, in obiettivi secondari, o sotto obiettivi (obiettivi di II livello), che considerati singolarmente comportano il raggiungimento parziale del macro obiettivo da cui dipendono, ma che nel loro complesso concorrono alla piena realizzazione dello stesso.

Qualora i sotto obiettivi individuati non siano sufficientemente dettagliati per l'impiego nella gestione operativa di tutti i giorni, possono essere anch'essi suddivisi in molteplici micro obiettivi (obiettivi di III, IV livello, etc.), e tale operazione è destinata a ripetersi fino a quando il micro obiettivo individuato non sia pienamente fruibile ai fini della gestione operativa di breve periodo.

Volendone analizzare le principali caratteristiche, risulta chiara l'intenzione di dare a questo documento una valenza politica rilevante, trasformandolo in anello di collegamento tra le volontà degli eletti, da un lato, ed i vincoli tecnico - gestionali dei dirigenti, dall'altro.

La sua natura scorrevole, che ogni anno porta ad una sua nuova approvazione, ne fa un indispensabile strumento di adeguamento delle scelte politiche alle nuove esigenze manifestate dalla legge, dalla struttura tecnica e dalla collettività amministrata.

5.2 I programmi ed i progetti

Tralasciando al momento l'analisi sugli aspetti generali del documento, ai fini della presente analisi appare interessante soffermarci sui contenuti della parte Spesa.

In particolare quest'ultima è redatta *per programmi e per eventuali progetti*, con espresso riferimento ai programmi indicati nel Bilancio annuale e pluriennale, rilevando l'entità e l'incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo e a quella di investimento.

Per ciascun programma sono specificate le finalità che si intendono perseguire e le risorse umane e strumentali ad esso destinate, distinguendo le stesse per ciascuno degli esercizi in cui si articola il programma.

Contestualmente è data spiegazione delle scelte adottate.

Il legislatore, pertanto, si è orientato verso una presentazione dei dati di bilancio che completa quella valenza informativa assente nel nuovo Bilancio di previsione.

Con riferimento alla letteratura di settore, propria delle aziende private, si può associare un programma ad un obiettivo (specifico) di medio termine che, al suo interno, può prevedere un numero variabile di sub - obiettivi o obiettivi operativi (cui corrispondono progetti) con diversa durata temporale, ma in ogni caso non superiore a quella prevista per il programma.

Principio contabile n. 1 - La relazione previsionale e programmatica

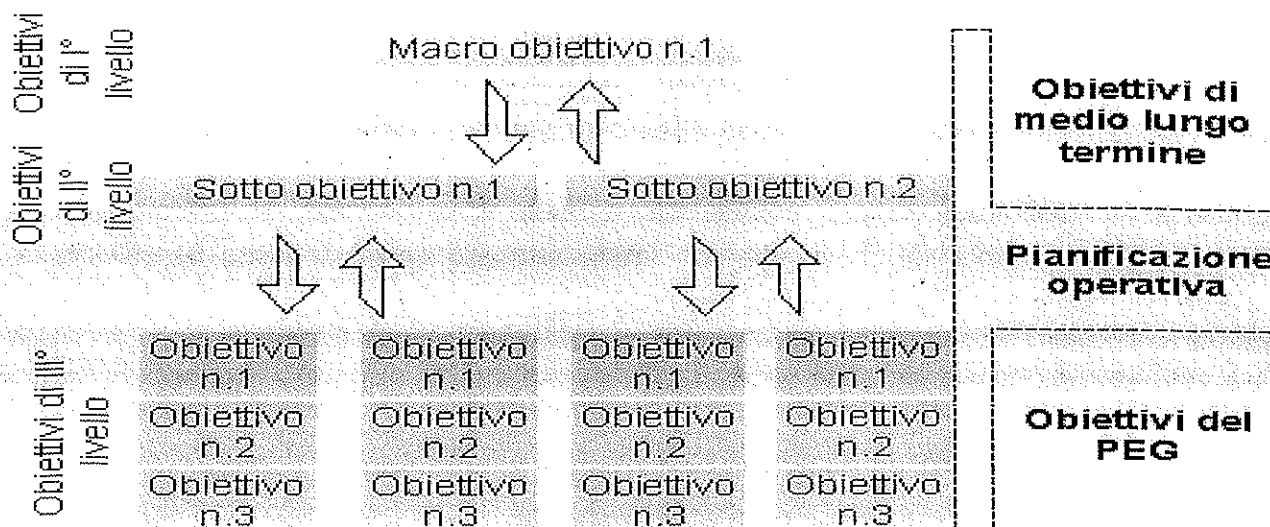
33. ... omissis ...

Dei programmi occorre fare analitica illustrazione perché da qui inizia il processo di definizione degli indirizzi e delle scelte che deve portare all'affidamento di obiettivi e risorse ai responsabili dei servizi e quindi della gestione e dei risultati. È quindi il necessario punto di collegamento tra indirizzo politico-amministrativo, bilancio e piano esecutivo di gestione a disposizione dei responsabili dei servizi.

Già in questa fase è possibile introdurre progetti di contenuto applicativo dei singoli programmi e che detaglino le concrete attività da porre in essere.

La corretta definizione dei programmi e degli eventuali progetti è un momento essenziale per la "distinzione" tra indirizzo politico e gestione. **[2.1/1] [TU.147/2]** In un quadro in cui la politica stabilisce le finalità, le scelte e le mediazioni di fondo, gli indirizzi operativi, la distribuzione delle macrorisorse, lasciando, entro questi confini, autonomia alle amministrazioni per quanto riguarda le scelte di carattere gestionale.

Spetta poi agli organi politici il controllo sui risultati della gestione affidata ai responsabili dei servizi.



Secondo questa impostazione i programmi assumono un ruolo fondamentale trasformando il Bilancio pluriennale ed annuale in una riclassificazione in termini finanziari delle "cose da fare" nel corso del triennio.

Quanto detto impone, però, un diverso tipo di organizzazione del lavoro finalizzato alla stesura dei programmi e quindi dei progetti.

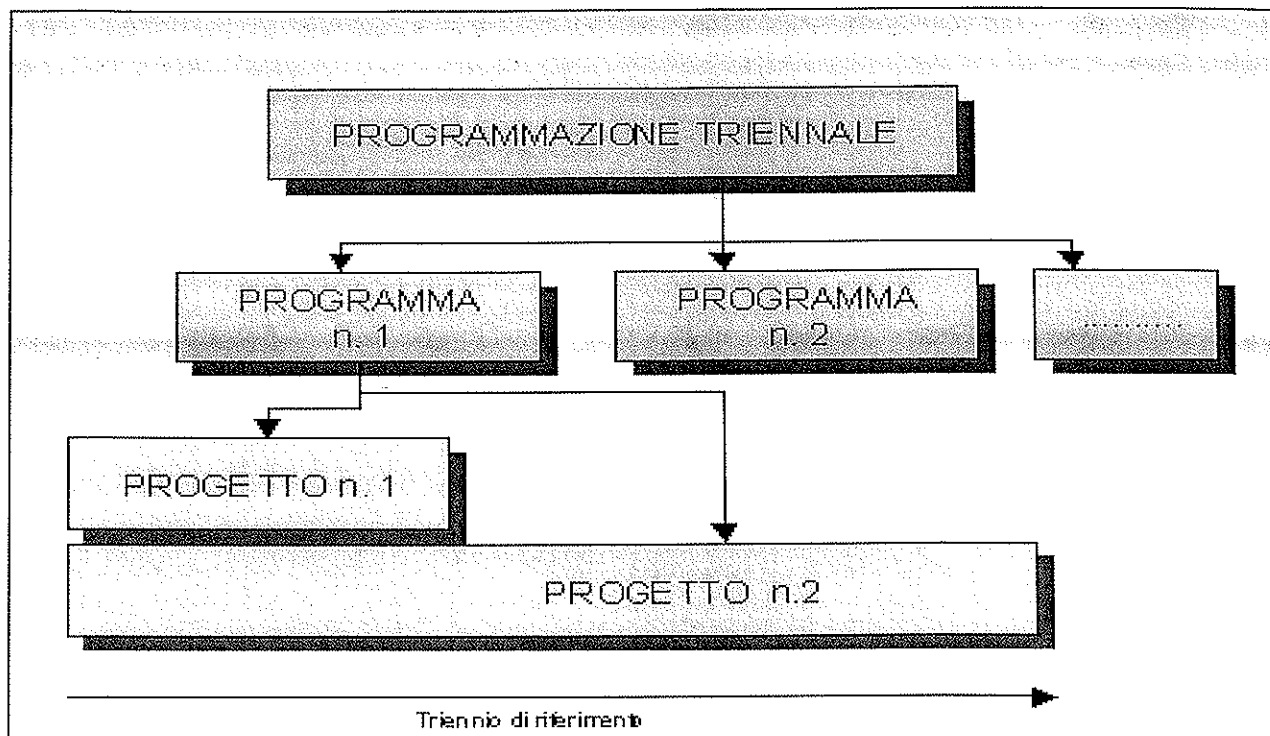
Gli stessi programmi e progetti assumono un ruolo centrale indispensabile per una corretta predisposizione del Bilancio annuale e pluriennale, riproponendo una importante fase di collaborazione tra la parte politica ed amministrativa per la individuazione di obiettivi e, quindi, di risorse che, sia nel breve che nel medio termine, permettano, da un lato, al Sindaco ed alla sua Giunta di dare attuazione al proprio programma elettorale e, dall'altro, ai responsabili dei servizi di confrontarsi costantemente con i primi al fine di evitare che un atto programmatico di tale importanza non si trasformi, così come avveniva in passato, in un "libro dei sogni".

Pertanto, analizzando e monitorando i programmi ed i progetti che hanno una durata pluriennale o che inizieranno nell'anno successivo, sarà possibile procedere ad una corretta e logica costruzione della Relazione Previsionale e Programmatica, individuando per ciascun obiettivo le fonti di finanziamento e le spese da sostenere per il loro conseguimento.

In questo modo il Bilancio pluriennale diviene un documento contabile che automaticamente vede conseguito il proprio equilibrio discendendo da una minuziosa ed attenta azione programmatica.

Il progetto costituisce la eventuale articolazione del programma ed è definito come insieme di iniziative, attività ed interventi diretti a realizzare gli obiettivi del programma; con la definizione dei progetti il programma viene suddiviso in blocchi o parti elementari, in modo da facilitarne la programmazione delle fasi ed il controllo degli scostamenti rispetto all'andamento del programma.

La realizzazione del progetto rappresenta, quindi, un passo verso la completa attuazione del programma cui il progetto medesimo si riferisce.



Partendo dall'analisi della Relazione Previsionale e Programmatica è possibile leggere le spese previste nel Bilancio di previsione, riclassificate in funzione delle linee programmatiche poste dall'amministrazione e tradotte nei programmi e nei progetti di gestione.

Nel nostro ente le risultanze contabili sono sintetizzate, a seguito della riaggregazione per programmi, nella tabella sottostante. Essa riporta l'intera attività programmata proponendola attraverso i valori contabili.

Si tratta di una differente lettura del Bilancio pluriennale nella quale l'Entrata (composta dall'avanzo più i cinque titoli dell'entrata) e la Spesa (disavanzo più i tre titoli della spesa) sono riclassificati non più secondo la natura, ma in base al tipo di attività a cui sono destinate.

Prima di passare all'analisi dei singoli programmi appare interessante proporre una rilettura del bilancio nel modo seguente:

| Entrate destinate a finanziare i programmi dell'Amministrazione | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Avanzo di amministrazione | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Titolo I | 2.350.000,00 | 2.335.000,00 | 2.335.000,00 |
| Titolo II | 1.628.000,00 | 1.482.000,00 | 1.482.000,00 |
| Titolo III | 1.328.000,00 | 1.133.000,00 | 1.133.000,00 |
| Titolo IV | 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |
| Titolo V | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 | 1.150.000,00 |

| Spese impiegate nei programmi dell'Amministrazione | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Disavanzo d'Amministrazione | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Titolo I | 5.115.528,46 | 4.748.204,94 | 4.736.500,79 |
| Titolo II | 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 |
| Titolo III | 1.340.471,54 | 1.351.795,06 | 1.363.499,21 |

| Bilancio triennale per programmi | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Totale Entrate impiegate nei programmi | 8.100.000,00 | 6.600.000,00 | 6.600.000,00 |
| Totale Spese impegnate nei programmi | 8.100.000,00 | 6.600.000,00 | 6.600.000,00 |
| Saldo della programmazione triennale | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

5.3 L'analisi per programma della spesa triennale

Ciascun programma, in ragione delle esigenze di gestione connesse tanto alle scelte di indirizzo quanto ai vincoli (normativi, tecnici o strutturali), riveste, all'interno del contesto di programmazione, una propria importanza e vede ad esso associati determinati interventi di spesa, che ne misurano l'impatto sia sulla struttura organizzativa dell'ente che sulle entrate che lo finanziano.

L'attenzione dell'amministrazione verso un programma piuttosto che un altro può essere misurata, inizialmente, dalla quantità di risorse assegnate. Si tratta di una prima valutazione che deve, di volta in volta, trovare conferma anche tenendo conto della natura del programma.

Ciascun programma è articolato in progetti che ne evidenziano in modo ancor più analitico le principali attività.

Volendo analizzare le scelte di programmazione operate nel nostro ente, avremo:

| I programmi della Relazione Previsionale e Programmatica | Numero | Risorse 2011/2013 | Impegni 2011/2013 |
|---|---------------|------------------------------|------------------------------|
| AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO | 1 | 9.395.626,83 | 9.395.626,83 |
| GIUSTIZIA | 2 | 10.500,00 | 10.500,00 |
| POLIZIA LOCALE | 3 | 366.000,00 | 366.000,00 |
| ISTRUZIONE PUBBLICA | 4 | 817.500,00 | 817.500,00 |
| CULTURA E BENI CULTURALI | 5 | 372.100,00 | 372.100,00 |
| SPORT E RICREAZIONE | 6 | 332.078,40 | 332.078,40 |
| TURISMO | 7 | 112.500,00 | 112.500,00 |
| VIABILITA' E TRASPORTI | 8 | 865.532,36 | 865.532,36 |
| GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE | 9 | 2.962.511,63 | 2.962.511,63 |
| SETTORE SOCIALE | 10 | 3.421.650,78 | 3.421.650,78 |
| SVILUPPO ECONOMICO | 11 | 0,00 | 0,00 |
| SERVIZI PRODUTTIVI | 12 | 0,00 | 0,00 |
| INVESTIMENTI | 13 | 2.644.000,00 | 2.644.000,00 |
| TOTALE DELLA PROGRAMMAZIONE | | 21.300.000,00 | 21.300.000,00 |

5.4 Analisi dei singoli programmi

Per concludere l'analisi fin qui svolta, è opportuno presentare in dettaglio il contenuto e l'impatto finanziario di ogni singolo programma sulla gestione nel suo complesso.

A tal fine, nel presente paragrafo, riportiamo dapprima una breve descrizione delle finalità del programma e, a seguire, la rappresentazione tabellare delle risorse e degli impegni ad esso correlati, nonché la rappresentazione grafica del rapporto tra gli impegni previsti nel programma per il triennio ed il totale della programmazione.

Programma : AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO

MOTIVAZIONE DELLE SCELTE: Le risorse destinate a questo programma tendono a realizzare le necessità di spesa, compatibilmente con le risorse disponibili, delle attività di gestione corrispondenti ai seguenti servizi amministrativi, contabili e tecnici:

- 1) AREA AMMINISTRATIVA: Gestione del Servizio Organi Istituzionali; Gestione del Servizio di Segreteria; Gestione del Servizio Informativo Locale; Gestione del Servizio Personale; Gestione del Servizio Commercio, Agricoltura, Artigianato e Industria; Gestione del Servizio Anagrafe, Stato Civile, Elettorale, Leva e Statistica;
- 2) AREA ECONOMICO FINANZIARIA: Gestione del Servizio Economico Finanziario; Gestione del Servizio Economato; Gestione del Servizio di Programmazione e Controllo di gestione; Gestione del Servizio Tributi;
- 3) AREA TECNICA: Gestione del Servizio Patrimonio, Servizi e Ambiente; Gestione del Servizio Tecnico Edilizia Privata; Gestione del Servizio Tecnico Edilizia Pubblica; Gestione del Servizio Territorio e Urbanistica.

FINALITÀ DA CONSEGUIRE: Le scelte di bilancio tendono a soddisfare l'esigenza del cittadino nel campo dei servizi già specificati nella descrizione del programma, cercando di dare maggiore impulso all'efficienza dei servizi nella realizzazione dei compiti istituzionali dell'ente e nella migliore risposta all'esterno.

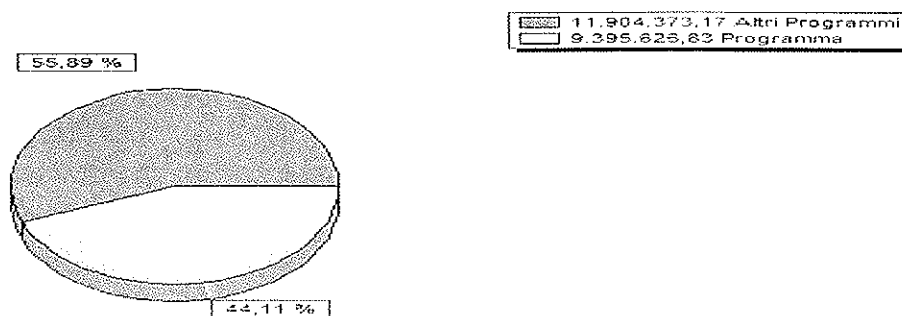
INVESTIMENTO: Si rinvia al programma n. 13 - Investimenti (programma triennale dei lavori pubblici).

EROGAZIONE DI SERVIZI DI CONSUMO: Per la descrizione dei servizi da erogare in questo programma si rimanda all'elenco dei servizi riportati in precedenza.

RISORSE UMANE DA IMPIEGARE: Le risorse umane impiegate saranno quelle che, nella dotazione organica dell'Ente, sono associate ai corrispondenti servizi.

RISORSE STRUMENTALI DA UTILIZZARE: Le risorse strumentali impiegate saranno quelle attualmente in dotazione ai servizi.

| AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Risorse del programma | 3.140.426,18 | 3.121.746,70 | 3.133.453,95 | 9.395.626,83 |
| Impegni del programma | 3.140.426,18 | 3.121.746,70 | 3.133.453,95 | 9.395.626,83 |



Programma : GIUSTIZIA

MOTIVAZIONE DELLE SCELTE

Le risorse destinate a questo programma tendono a realizzare le necessità di spesa delle attività di gestione corrispondenti ai servizi indicati nella descrizione del programma, compatibilmente con le risorse disponibili.

FINALITA DA CONSEGUIRE

Le scelte di bilancio tendono a soddisfare l'esigenza del cittadino nel campo dei servizi già specificati nella descrizione del programma.

INVESTIMENTO

Si rinvia al programma n. 13 - Investimenti (programma triennale dei lavori pubblici).

EROGAZIONE DI SERVIZI DI CONSUMO

Spese di gestione, di funzionamento e di manutenzione ordinaria degli immobili, mobili ed attrezzature.

RISORSE UMANE DA IMPIEGARE

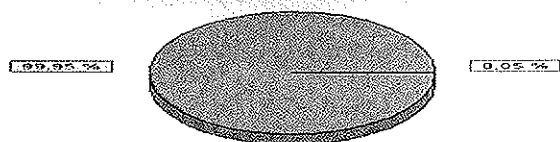
Le risorse umane impiegate saranno quelle che, nella dotazione organica dell'Ente, sono associate ai corrispondenti servizi.

RISORSE STRUMENTALI DA UTILIZZARE

Le risorse strumentali impiegate saranno quelle attualmente in dotazione ai servizi.

| GIUSTIZIA | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|-----------------------|----------|----------|----------|-----------|
| Risorse del programma | 3.500,00 | 3.500,00 | 3.500,00 | 10.500,00 |
| Impegni del programma | 3.500,00 | 3.500,00 | 3.500,00 | 10.500,00 |

21.289.500,00 Altri Programmi
10.500,00 Programma



Programma : POLIZIA LOCALE

MOTIVAZIONE DELLE SCELTE: Le risorse destinate a questo programma tendono a realizzare le necessità di spesa delle attività di gestione corrispondenti ai servizi indicati nella descrizione del programma, compatibilmente con le risorse disponibili.

FINALITA DA CONSEGUIRE: Le scelte di bilancio tendono a soddisfare l'esigenza del cittadino nel campo dei servizi già specificati nella descrizione del programma

INVESTIMENTO: Si rinvia al programma n. 13 - Investimenti (programma triennale dei lavori pubblici).

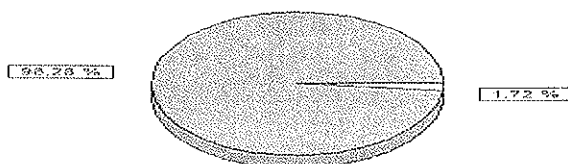
EROGAZIONE DI SERVIZI DI CONSUMO: L'erogazione dei servizi è determinata dall'attività svolta dal servizio.

RISORSE UMANE DA IMPIEGARE: Le risorse umane impiegate saranno quelle che, nella dotazione organica dell'Ente, sono associate ai corrispondenti servizi.

RISORSE STRUMENTALI DA UTILIZZARE: Le risorse strumentali impiegate saranno quelle attualmente in dotazione ai servizi.

| POLIZIA LOCALE | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|
| Risorse del programma | 122.000,00 | 122.000,00 | 122.000,00 | 366.000,00 |
| Impegni del programma | 122.000,00 | 122.000,00 | 122.000,00 | 366.000,00 |

20.934.000,00 Altri Programmi
366.000,00 Programma



Programma : ISTRUZIONE PUBBLICA

MOTIVAZIONE DELLE SCELTE: Le risorse destinate a questo programma tendono a realizzare le necessità di spesa delle attività di gestione corrispondenti ai servizi indicati nella descrizione del programma, compatibilmente con le risorse disponibili, considerato che l'istruzione è una delle priorità dell'Amministrazione in quanto rivolta a coloro che rappresentano il futuro della società.

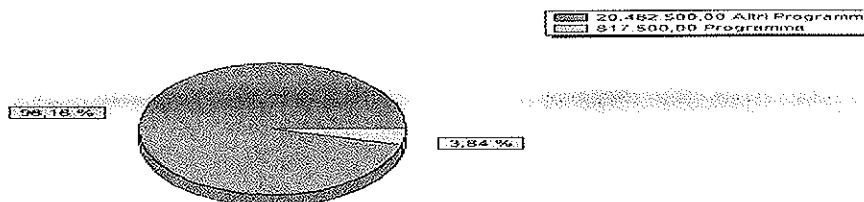
FINALITA DA CONSEGUIRE: Le scelte di bilancio tendono a soddisfare l'esigenza del cittadino nel campo dei servizi già specificati nella descrizione del programma.

INVESTIMENTO: Si rinvia al programma n. 13 - Investimenti (programma triennale dei lavori pubblici).

EROGAZIONE DI SERVIZI DI CONSUMO: Manutenzione del patrimonio (mobili ed immobili), trasporto scolastico, spese di gestione e funzionamento, erogazione di sostegni economici agli asili nido e alle scuole materne (privati) esistenti sul territorio comunale in esecuzione di convenzioni.

RISORSE STRUMENTALI DA UTILIZZARE: Le risorse strumentali impiegate saranno quelle attualmente in dotazione alla scuola elementare e alla scuola media.

| ISTRUZIONE PUBBLICA | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|
| Risorse del programma | 272.500,00 | 272.500,00 | 272.500,00 | 817.500,00 |
| Impegni del programma | 272.500,00 | 272.500,00 | 272.500,00 | 817.500,00 |



Programma : CULTURA E BENI CULTURALI

MOTIVAZIONE DELLE SCELTE: Le risorse destinate a questo programma tendono a realizzare le necessità di spesa delle attività di gestione corrispondenti ai servizi indicati nella descrizione del programma, compatibilmente con le risorse disponibili ed al fine di garantire: l'incremento del livello culturale della popolazione, tenendo in considerazione le varie fasce d'età; l'informazione ai cittadini sulle varie attività del Comune; la promozione alla riscoperta delle radici culturali e storiche della popolazione e del suo territorio; l'adeguata offerta di attività da svolgere nel tempo libero, con particolare attenzione ai giovani e agli anziani.

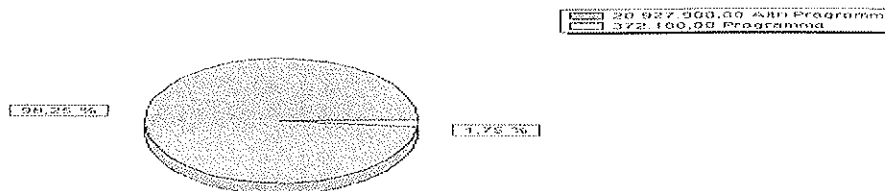
FINALITA DA CONSEGUIRE: Le scelte di bilancio tendono a soddisfare l'esigenza del cittadino nel campo dei servizi già specificati nella descrizione del programma.

INVESTIMENTO: Si rinvia al programma n. 13 - Investimenti (programma triennale dei lavori pubblici).

RISORSE UMANE DA IMPIEGARE: Le risorse umane impiegate saranno quelle che, nella dotazione organica dell'Ente, sono associate ai corrispondenti servizi.

RISORSE STRUMENTALI DA UTILIZZARE: Le risorse strumentali impiegate saranno quelle attualmente in dotazione ai servizi.

| CULTURA E BENI CULTURALI | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|--------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Risorse del programma | 130.700,00 | 120.700,00 | 120.700,00 | 372.100,00 |
| Impegni del programma | 130.700,00 | 120.700,00 | 120.700,00 | 372.100,00 |



Programma : SPORT E RICREAZIONE

MOTIVAZIONE DELLE SCELTE: Le risorse destinate a questo programma tendono a realizzare le necessità di spesa delle attività di gestione corrispondenti ai servizi indicati nella descrizione del programma, compatibilmente con le risorse disponibili. Al fine di educare all'uso del tempo libero e all'attività fisica, anche come prevenzione all'uso della droga, dell'abuso dell'alcol e da altre deviazioni. Promuovendo attività sportive rivolte soprattutto ai ragazzi, adolescenti, alle scuole, mediante l'erogazione di contributi e la fornitura di attrezzature e materiali necessari alle associazioni sportive locali.

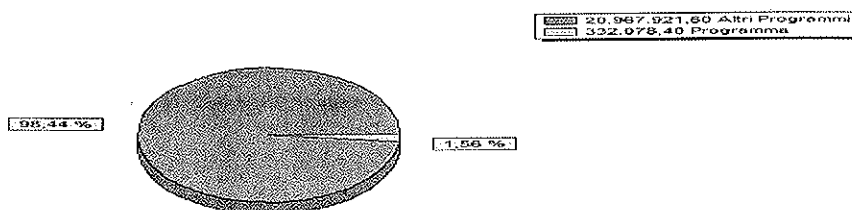
FINALITA DA CONSEGUIRE: Le scelte di bilancio tendono a soddisfare l'esigenza del cittadino nel campo dei servizi già specificati nella descrizione del programma.

INVESTIMENTO: Si rinvia al programma n. 13 - Investimenti (programma triennale dei lavori pubblici).

EROGAZIONE DI SERVIZI DI CONSUMO: Erogazione di contributi alle associazioni che svolgono attività riconosciute e in collaborazione con il Comune. Manutenzione del patrimonio disponibile: Palaz.dello sport, campi di calcio, palestre, ecc.

RISORSE STRUMENTALI DA UTILIZZARE:Le risorse strumentali impiegate saranno quelle attualmente in dotazione ai servizi.

| SPORT E RICREAZIONE | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|
| Risorse del programma | 119.014,54 | 107.295,76 | 105.768,10 | 332.078,40 |
| Impegni del programma | 119.014,54 | 107.295,76 | 105.768,10 | 332.078,40 |



Programma : TURISMO

MOTIVAZIONE DELLE SCELTE: Le risorse destinate a questo programma tendono a realizzare le necessità di spesa delle attività di gestione corrispondenti ai servizi indicati nella descrizione del programma, compatibilmente con le risorse disponibili. Al fine di una corretta promozione turistica a livello nazionale ed internazionale essendo il Comune associato a vari organismi.

FINALITA DA CONSEGUIRE: Le scelte di bilancio tendono a soddisfare l'esigenza del cittadino nel campo dei servizi già specificati nella descrizione del programma. Organizzazione e promozione di attività e manifestazioni turistiche.

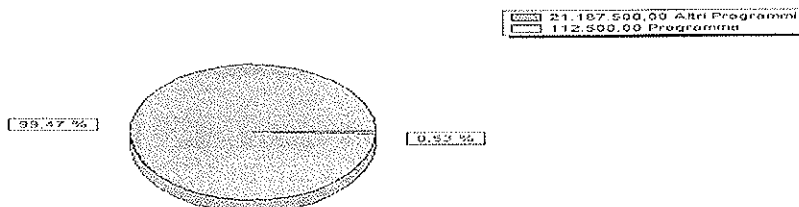
INVESTIMENTO: Si rinvia al programma n. 13 - Investimenti (programma triennale dei lavori pubblici).

EROGAZIONE DI SERVIZI DI CONSUMO: Attività promozionali attraverso l'ufficio turistico ed erogazione di contributi alla Pro-Loce.

RISORSE UMANE DA IMPIEGARE: Le risorse umane impiegate saranno quelle che, nella dotazione organica dell'Ente, sono associate ai corrispondenti servizi.

RISORSE STRUMENTALI DA UTILIZZARE: Le risorse strumentali impiegate saranno quelle attualmente in dotazione ai servizi.

| TURISMO | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Risorse del programma | 37.500,00 | 37.500,00 | 37.500,00 | 112.500,00 |
| Impegni del programma | 37.500,00 | 37.500,00 | 37.500,00 | 112.500,00 |



Programma : VIABILITA' E TRASPORTI

MOTIVAZIONE DELLE SCELTE: Le risorse destinate a questo programma tendono a realizzare le necessità di spesa delle attività di gestione corrispondenti ai servizi indicati nella descrizione del programma, compatibilmente con le risorse disponibili e da esigenze territoriali

FINALITA DA CONSEGUIRE: Le scelte di bilancio tendono a soddisfare l'esigenza del cittadino nel campo dei servizi già specificati nella descrizione del programma. Effettuando la manutenzione delle strade comunali, parcheggi, illuminazione pubblica, toponomastica, segnaletica, numerazione civica ed erogazione di contributi per manutenzioni su strade vicinali di pubblico transito.

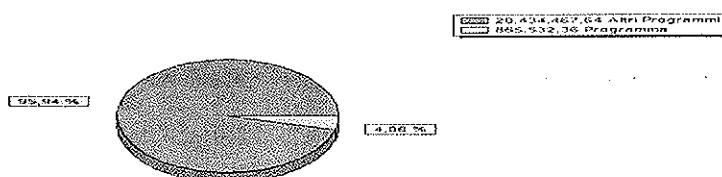
INVESTIMENTO: Si rinvia al programma n. 13 - Investimenti (programma triennale dei lavori pubblici).

EROGAZIONE DI SERVIZI DI CONSUMO: Spese di gestione e manutenzione dei servizi del programma.

RISORSE UMANE DA IMPIEGARE: Le risorse umane impiegate saranno quelle che, nella dotazione organica dell'Ente, sono associate ai corrispondenti servizi.

RISORSE STRUMENTALI DA UTILIZZARE: Le risorse strumentali impiegate saranno quelle attualmente in dotazione ai servizi.

| VIABILITA' E TRASPORTI | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Risorse del programma | 291.963,17 | 288.580,60 | 284.988,59 | 865.532,36 |
| Impegni del programma | 291.963,17 | 288.580,60 | 284.988,59 | 865.532,36 |



Programma : GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE

MOTIVAZIONE DELLE SCELTE: Le risorse destinate a questo programma tendono a realizzare le necessità di spesa delle attività di gestione corrispondenti ai servizi indicati nella descrizione del programma, compatibilmente con le risorse disponibili. Le scelte sono in gran parte di natura tecnica poichè alcune gestioni sono dettate dalla legislazione in merito o sono compiti istituzionali.

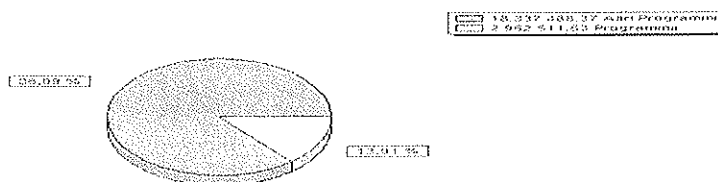
FINALITA DA CONSEGUIRE: Le scelte di bilancio tendono a soddisfare l'esigenza del cittadino nel campo dei servizi già specificati nella descrizione del programma. Le finalità sono l'attività di gestione e manutenzione del territorio, dell'ambiente, dei parchi e verde pubblico, del servizio di raccolta smaltimento rifiuti e delle problematiche relative all'ambiente e all'ecologia.

EROGAZIONE DI SERVIZI DI CONSUMO: Manutenzione e funzionamento corrente dei servizi del programma.

RISORSE UMANE DA IMPIEGARE: Le risorse umane impiegate saranno quelle che, nella dotazione organica dell'Ente, sono associate ai corrispondenti servizi.

RISORSE STRUMENTALI DA UTILIZZARE: Le risorse strumentali impiegate saranno quelle attualmente in dotazione ai servizi.

| GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|---|--------------|------------|------------|--------------|
| Risorse del programma | 1.194.606,16 | 885.572,56 | 882.332,91 | 2.962.511,63 |
| Impegni del programma | 1.194.606,16 | 885.572,56 | 882.332,91 | 2.962.511,63 |



Programma : SETTORE SOCIALE

MOTIVAZIONE DELLE SCELTE: Le risorse destinate a questo programma tendono a realizzare le necessità di spesa dei servizi indicati nella descrizione del programma, compatibilmente con le risorse disponibili, adempiendo a quanto previsto dalle leggi Regionali-Statali, dando la massima attenzione ai problemi delle fasce sociali più deboli (terza età, minori, ecc.); sostegno alle politiche familiari; miglioramento del tenore di vita delle famiglie maggiormente disagiate. Le scelte sono parte di natura politica, parte di natura tecnica e parte dettate dalla legislazione in materia.

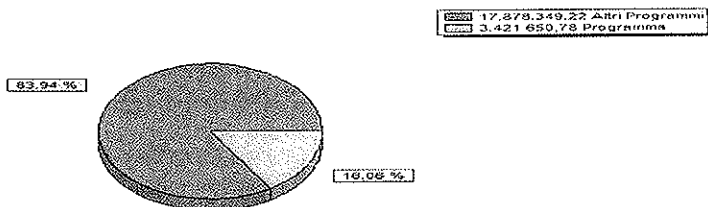
FINALITA DA CONSEGUIRE: Le scelte di bilancio tendono a soddisfare l'esigenza del cittadino nel campo dei servizi già specificati nella descrizione del programma.

EROGAZIONE DI SERVIZI DI CONSUMO: Gestione di convenzioni con enti per il funzionamento della struttura residenziale per anziani, per l'assistenza domiciliare, erogazione di contributi a persone indigenti, inabili, ecc., gestione di attività per anziani, gestione dei cimiteri comunali.

RISORSE UMANE DA IMPIEGARE: Le risorse umane impiegate saranno quelle che, nella dotazione organica dell'Ente, sono associate ai corrispondenti servizi.

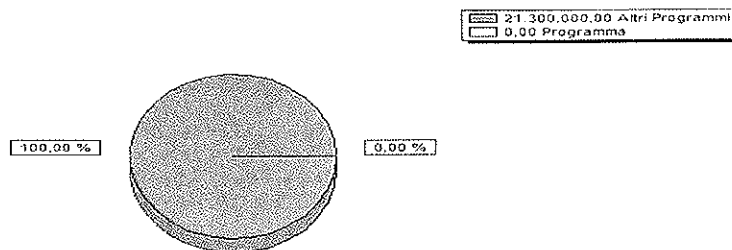
RISORSE STRUMENTALI DA UTILIZZARE: Le risorse strumentali impiegate saranno quelle attualmente in dotazione ai servizi.

| SETTORE SOCIALE | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Risorse del programma | 1.143.789,95 | 1.140.604,38 | 1.137.256,45 | 3.421.650,78 |
| Impegni del programma | 1.143.789,95 | 1.140.604,38 | 1.137.256,45 | 3.421.650,78 |



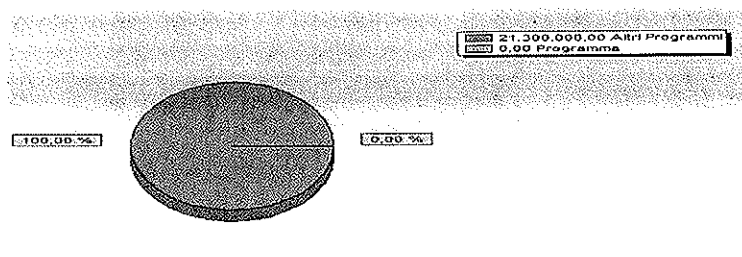
Programma : SVILUPPO ECONOMICO

| SVILUPPO ECONOMICO | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|-----------------------|------|------|------|--------|
| Risorse del programma | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Impegni del programma | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |



Programma : SERVIZI PRODUTTIVI

| SERVIZI PRODUTTIVI | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|-----------------------|------|------|------|--------|
| Risorse del programma | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Impegni del programma | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |



Programma : Investimenti

MOTIVAZIONE DELLE SCELTE: Le risorse destinate a questo programma tendono a realizzare le necessità di spesa delle attività di gestione corrispondenti ai servizi indicati nella descrizione del programma, compatibilmente con le risorse disponibili.

FINALITA DA CONSEGUIRE: Le scelte di bilancio tendono a soddisfare l'esigenza del cittadino nel campo dei servizi già specificati nella descrizione del programma.

INVESTIMENTO: Si rinvia al programma programma triennale dei lavori pubblici.

RISORSE STRUMENTALI DA UTILIZZARE: Le risorse strumentali impiegate saranno quelle attualmente in dotazione ai servizi.

| Investimenti | 2011 | 2012 | 2013 | Totale |
|-----------------------|--------------|------------|------------|--------------|
| Risorse del programma | 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 | 2.644.000,00 |
| Impegni del programma | 1.644.000,00 | 500.000,00 | 500.000,00 | 2.644.000,00 |

