

La Relazione previsionale e programmatica 2006-2008

Contenuto e logica espositiva

La **Relazione previsionale e programmatica**, sottoposta all'approvazione del consiglio comunale, deve possedere un requisito difficile da conseguire: unire la capacità politica di prefigurare e perseguire obiettivi di ampio respiro con la necessità di dimensionare questi medesimi obiettivi alle reali risorse finanziarie che si renderanno concretamente disponibili nel triennio 2006-2008.

L'esigenza di programmare in modo realistico l'attività dell'ente diventa difficile quando la necessità di uscire dalla gestione del quotidiano si scontra con la difficoltà di programmare le scelte di medio periodo in un sistema ancora dominato da elementi di incertezza economico/finanziaria. Il quadro complessivo delle finanze locali, infatti, è ancora lontano da un assestamento che lo ridisegni su basi solide e stabili nel tempo.

L'importante documento di programmazione, nonostante la presenza di queste oggettive difficoltà ambientali, vuole affermare nuovamente la capacità politica dell'amministrazione di agire in base a comportamenti e finalità chiare ed evidenti, sia all'interno che all'esterno dell'ente. Il consigliere comunale, chiamato ad approvare il principale documento di programmazione generale dell'attività dell'ente, ed il cittadino, in qualità di utente finale dei servizi erogati dal comune, devono poter ritrovare all'interno della relazione previsionale e programmatica i riferimenti riconoscibili di un'amministrazione che agisce per il conseguimento di obiettivi chiari e definiti.

La relazione previsionale e programmatica, proprio per rispondere alla richiesta di chiarezza espositiva e precisione nella rappresentazione dei dati finanziari, si compone di vari argomenti che forniscono un quadro significativo delle scelte che l'amministrazione intende intraprendere nel prossimo triennio. Per agevolarne la lettura, l'importante documento è stato suddiviso in *due distinte parti*:

- La *prima*, di carattere generale e non legata al rispetto di alcun modello ufficiale, tende a fornire al lettore una visione d'insieme delle scelte di programmazione attuate dall'amministrazione nell'arco del triennio. L'assenza di vincoli ministeriali nella compilazione di questa parte introduttiva e la presenza di dati particolarmente sintetici e di immediata comprensione, rende questa parte della lettura decisamente più piacevole ed efficace rispetto al complicato e formale modello ministeriale;
- La *seconda* riporta invece il modello ufficiale di relazione previsionale e programmatica adottato dal legislatore e reso obbligatorio per tutti gli enti locali, qualunque sia la loro dimensione demografica. Questa seconda parte si contraddistingue per la presenza di una quantità davvero considerevole di dati ed informazioni che talvolta, proprio per la configurazione non sempre felice degli schemi ministeriali, risultano talvolta di difficile comprensione.

La Relazione previsionale e programmatica 2006-2008 Programmazione generale ed utilizzo delle risorse

Il bilancio di previsione è lo strumento finanziario mediante il quale l'amministrazione viene autorizzata ad impiegare le risorse destinandole per il finanziamento di spese correnti, investimenti e movimento di fondi. I servizi C/terzi, essendo operazioni effettuate per conto di soggetti esterni, sono estranee alla gestione economica dell'ente e quindi non influiscono in alcun modo nella programmazione e nel successivo utilizzo delle risorse comunali. La struttura classica del bilancio di previsione, composta solo da riferimenti contabili, impedisce di individuare quali e quanti sono gli obiettivi che l'amministrazione si prefigge di perseguire nell'esercizio.

Questo è il motivo per cui, al bilancio di previsione, è allegata la relazione previsionale e programmatica che copre un intervallo di tempo triennale. Con l'approvazione di questo documento le dotazioni di bilancio vengono ricondotte al loro reale significato di stanziamenti destinati a realizzare *predefiniti programmi*. Il programma costituisce quindi la sintesi tra la programmazione di carattere politico e quella di origine finanziaria.

L'ammontare di tutti i programmi di spesa, intesi come complesso di risorse utilizzate per finanziare le spese di gestione (*bilancio corrente*) e gli interventi in conto capitale (*bilancio investimenti*), fornisce il quadro di riscontro immediato sugli equilibri di bilancio che si instaurano tra le entrate che il Comune intende reperire per finanziare l'attività di spesa (risorse destinate ai programmi) ed il valore complessivo delle uscite che l'ente utilizzerà per tradurre l'attività programmatoria in concreti risultati (risorse impiegate nei programmi).

Il successivo prospetto espone, con una visione particolarmente sintetica, l'andamento generale della programmazione finanziaria (gestione dei programmi) che è soggetta all'approvazione del consiglio comunale per il triennio 2006-2008. Sia le entrate destinate alla realizzazione dei programmi che le uscite impiegate nei programmi fanno esclusivo riferimento agli stanziamenti della sola competenza suddivisi, naturalmente, nei tre anni che costituiscono l'intervallo di tempo considerato dalla programmazione pluriennale.

Il risultato del prospetto indica il saldo tra le risorse stanziare in entrata ed uscita che dev'essere, per preciso obbligo di legge, uguale a zero. Infatti, il bilancio pluriennale deve *destinare ed impiegare* tutte le risorse disponibili, non essendo ammesso l'accumulo di nessun risparmio a preventivo, e deve prevedere la realizzazione dei soli programmi di spesa che siano interamente finanziati, non essendo concessa la possibilità di rinviare nel futuro il finanziamento di spese allocate in un determinato esercizio.

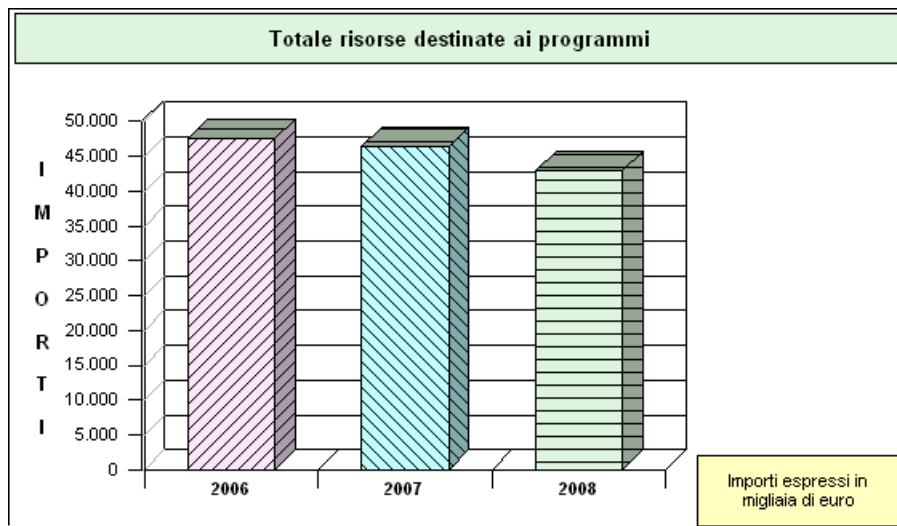
I due aspetti appena indicati, e cioè l'obbligo della *destinazione preventiva* di tutte le risorse previste in entrata unitamente al *finanziamento in bilancio* di ogni spesa prevista o già contratta dal Comune in precedenti esercizi, rappresentano altrettante garanzie affinché l'intero apparato dell'ente, sia di astrazione politica che tecnica, operi le proprie scelte ed assuma le corrispondenti obbligazioni contrattuali sulla base di regole e comportamenti che si riconducono concretamente al generale principio di "buona gestione delle risorse pubbliche".

Solo rispettando questo principio, infatti, esiste una ragionevole certezza che il Comune manterrà nel tempo la propria capacità di erogare servizi crescenti senza che questa attività comporti, proprio per la mancanza di omogeneità tra le risorse disponibili e le decisioni di spesa assunte, un eccessivo irrigidimento del bilancio. D'altra parte, come accennato, esiste un obbligo di *pareggio di bilancio* che impone all'ente di destinare alla spesa corrente o al comparto degli investimenti ogni entrata che si prevede entrerà nelle casse comunali.

Anche in presenza di un *eccedenza finanziaria* di parte corrente, infatti, e cioè di una disponibilità di risorse tributarie, extratributarie e di trasferimenti in conto gestione superiore alle normali esigenze di spesa del comune, questa maggiore possibilità finanziaria dev'essere destinata all'espansione delle spese in conto capitale. L'obbligo generale di pareggio, infatti, dev'essere sempre e comunque mantenuto e non esiste pertanto la possibilità di prevedere, già con la Relazione previsionale e programmatica, la formazione di un risparmio di parte corrente utilizzabile in esercizi futuri.

Questa operazione, infatti, non può essere il frutto di una decisione iniziale ma deriverà semplicemente dalle operazioni di fine esercizio che potranno portare l'ente a chiudere l'anno con un avanzo di gestione (bilancio di parte corrente), ottenuto della differenza tra gli accertamenti realizzati e gli impegni assunti nel medesimo arco di tempo.

RISULTATO FINANZIARIO DELLA GESTIONE DEI PROGRAMMI Risorse movimentate dai programmi nel triennio 2006-2008		Previsione		
		2006	2007	2008
Entrate: Totale delle risorse destinate ai programmi	(+)	47.509.047,71	46.368.600,73	42.953.897,11
Uscite: Totale delle risorse impiegate nei programmi	(-)	47.509.047,71	46.368.600,73	42.953.897,11
Avanzo (+) o Disavanzo (-) gestione programmi		0,00	0,00	0,00



La Relazione previsionale e programmatica 2006-2008 Scelte programmatiche ed equilibri finanziari

Il consiglio comunale, approvando la relazione previsionale e programmatica, identifica gli obiettivi generali e destina le conseguenti risorse di bilancio rispettando, per ogni anno di cui è composto il triennio, il *pareggio finanziario* tra le risorse disponibili ed i corrispondenti impieghi. La presenza di una quantità di risorse non sempre corrispondente al richiesto fabbisogno di spesa obbliga il Comune a dover *scegliere* concretamente qual è l'effettiva destinazione del budget disponibile, e stimola inoltre l'ente a potenziare la propria capacità di reperire un volume adeguato di finanziamenti.

L'amministrazione può agire in quattro direzioni ben definite: la gestione *corrente*, gli interventi negli *investimenti*, l'utilizzo dei *movimenti di fondi* e la registrazione dei *servizi per conto di terzi*. Ognuno di questi comparti può essere inteso come un'entità autonoma che produce un risultato di gestione: avanzo, disavanzo, pareggio. Il prospetto riporta i risultati delle quattro gestioni viste come previsioni di bilancio (stanziamenti) proiettate nell'arco del triennio considerato dalla relazione previsionale e programmatica. Per ciascuno degli anni considerati dalla programmazione triennale è specificata l'entità dei mezzi finanziari impiegati per coprire i costi di funzionamento dell'intera struttura comunale (bilancio di parte corrente), la dimensione dei mezzi utilizzati per finanziare gli interventi infrastrutturali (bilancio degli investimenti), il volume degli stanziamenti legati ad operazioni puramente finanziarie e prive di significato economico (movimento di fondi e servizi per conto di terzi).

La regola contabile prescrive che ogni anno considerato dalla relazione riporti, come totale generale, un *pareggio* tra gli stanziamenti di entrata ed uscita. Il bilancio triennale, infatti, non deve indicare a preventivo alcun avanzo o disavanzo.

VERIFICA DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO: TRIENNIO 2006-2008 (Composizione degli equilibri)		Previsione		
		2006	2007	2008
BILANCIO CORRENTE				
Entrate Correnti	(+)	47.397.112,12	39.956.051,24	40.246.360,41
Uscite Correnti	(-)	48.352.112,12	39.956.051,24	40.246.360,41
Avanzo (+) o Disavanzo (-) corrente		-955.000,00	0,00	0,00
BILANCIO INVESTIMENTI				
Entrate Investimenti	(+)	10.417.883,16	9.470.943,68	5.339.728,45
Uscite Investimenti	(-)	9.462.883,16	9.470.943,68	5.339.728,45
Avanzo (+) o Disavanzo (-) investimenti		955.000,00	0,00	0,00
BILANCIO MOVIMENTO DI FONDI				
Entrate Movimento di Fondi	(+)	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00
Uscite Movimento di Fondi	(-)	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00
Avanzo (+) o Disavanzo (-) movimento di fondi		0,00	0,00	0,00
BILANCIO SERVIZI PER CONTO DI TERZI				
Entrate Servizi per Conto di Terzi	(+)	12.803.693,06	12.803.693,06	12.803.693,06
Uscite Servizi per Conto di Terzi	(-)	12.803.693,06	12.803.693,06	12.803.693,06
Avanzo (+) o Disavanzo (-) servizi per conto di terzi		0,00	0,00	0,00
TOTALE GENERALE				
Entrate bilancio	(+)	80.618.688,34	72.230.687,98	68.389.781,92
Uscite bilancio	(-)	80.618.688,34	72.230.687,98	68.389.781,92
AVANZO (+) o DISAVANZO (-) di competenza		0,00	0,00	0,00

La Relazione previsionale e programmatica 2006-2008

Scelte programmatiche ed equilibri patrimoniali

L'ordinamento contabile prescrive che *"la dimostrazione dei risultati di gestione avviene mediante il rendiconto, il quale comprende il conto del bilancio, il conto economico ed il conto del patrimonio"*. Mentre il risultato economico di esercizio (conto economico) fornisce una chiave di lettura squisitamente privatistica per spiegare le cause che hanno generato un mutamento nella ricchezza del Comune (differenza tra la situazione patrimoniale di un anno rispetto a quello immediatamente precedente), il conto del patrimonio indica proprio il valore delle attività e delle passività che costituiscono, per l'appunto, la situazione patrimoniale di fine esercizio.

Il legislatore ha precisato in modo specifico il contenuto di questo documento obbligatorio. Infatti, *"il patrimonio degli enti locali (...) è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente, suscettibili di valutazione ed attraverso la cui rappresentazione contabile ed il relativo risultato finale differenziale è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale"*.

La definizione di "Conto del patrimonio" indica già lo strettissimo legame che esiste tra il conto stesso e l'inventario. Quest'ultimo, infatti, è costituito dall'elenco analitico di tutti i beni ed i rapporti giuridici intestati al Comune e si chiude con un quadro riepilogativo di sintesi che viene denominato, per l'appunto, Conto del patrimonio. Alla luce di queste considerazioni, siamo in presenza di un'unica rilevazione contabile che produce due distinti tipi di elaborati: l'inventario comunale ed il conto del patrimonio dell'ente.

Le decisioni di spesa che vengono autorizzate dal consiglio con l'adozione della Relazione previsionale e programmatica sono anch'esse influenzate dall'attuale situazione patrimoniale dell'ente e condizionano, a loro volta, la configurazione che il patrimonio avrà alla fine di ogni esercizio. La presenza nell'ultimo rendiconto approvato (Consuntivo 2004) di una situazione creditoria non felice, originata da un volume di *Immobilizzazioni finanziarie* ritenuto preoccupante (crediti immobilizzati o posizioni creditorie in sofferenza) o il persistere di un volume particolarmente elevato di *Debiti* (debiti per mutui e prestiti e debiti di finanziamento) può limitare il margine di discrezione che l'amministrazione possiede quando si presta ad adottare le scelte della programmazione di medio periodo.

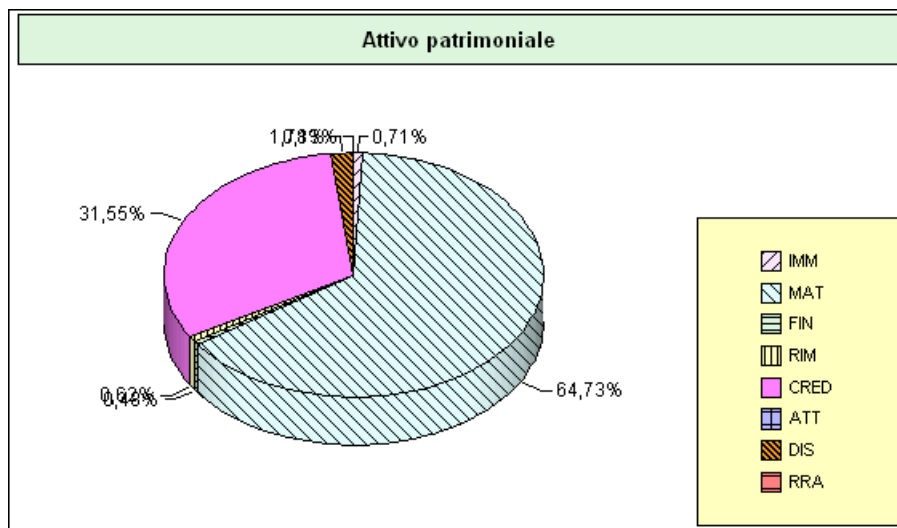
Una situazione di segno opposto, invece, pone il Comune in condizione di espandere la propria capacità di indebitamento senza generare preoccupanti ripercussioni sulla solidità della propria situazione patrimoniale. Questo, naturalmente, si verifica entro un margine di libertà che diminuirà nel tempo proprio perché il progressivo ricorso ai mezzi onerosi di terzi eroderanno, anno dopo anno, la situazione positiva iniziale.

Accanto a ciò, il valore dei beni strumentali riportati tra le Immobilizzazioni materiali rappresenta proprio il controvalore patrimoniale di quei cespiti che, per effetto del progressivo diffondersi dell'autonomia gestionale attribuita ai Responsabili dei servizi, sono assegnati ai dirigenti ed ai tecnici per realizzare gli obiettivi indicati nella relazione previsionale e programmatica dell'esercizio entrante.

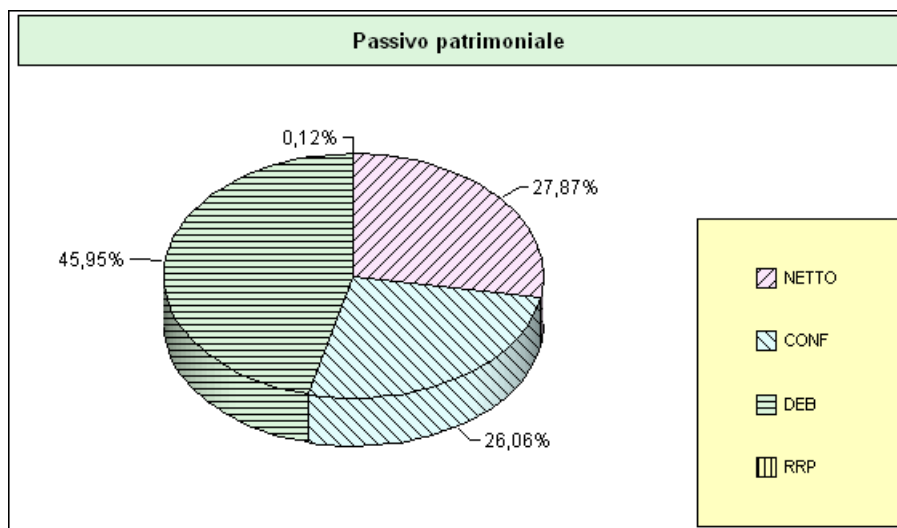
Il budget di risorse che costituisce il fabbisogno di ogni programma, infatti, è composto da risorse umane (assetto organizzativo), economiche (disponibilità finanziaria) e strumentali (beni mobili ed immobili inventariati). Il quadro di riferimento generale in cui va a collocarsi il documento di programmazione pluriennale viene quindi integrato con l'indicazione, nelle due tabelle successive, della situazione dell'attivo e del passivo patrimoniale approvate con l'ultimo rendiconto disponibile (Consuntivo 2004).

I successivi prospetti riportano i principali aggregati che compongono il Conto del patrimonio suddivisi, come prevede la normativa vigente, in attivo e passivo. I corrispondenti grafici mostrano l'incidenza percentuale delle singole voci sul totale generale.

ATTIVO	Rendiconto 2004	
	Importi	%
Immobilizzazioni immateriali	906.398,02	0,71
Immobilizzazioni materiali	82.729.143,81	64,73
Immobilizzazioni finanziarie	618.511,63	0,48
Rimanenze	790.265,60	0,62
Crediti	40.321.489,92	31,55
Attività finanziarie non immobilizzate	0,00	0,00
Disponibilità liquide	2.281.307,03	1,78
Ratei e risconti attivi	166.415,70	0,13
Totale	127.813.531,71	100,00



PASSIVO	Rendiconto 2004	
	Importi	%
Patrimonio netto	35.621.695,97	27,87
Conferimenti	33.311.678,36	26,06
Debiti	58.722.858,14	45,95
Ratei e risconti passivi	157.299,24	0,12
Totale	127.813.531,71	100,00



La Relazione previsionale e programmatica 2006-2008

Scelte programmatiche e nuovi principi contabili

La rilevanza della situazione patrimoniale, ma soprattutto l'importanza della sua evoluzione nel tempo, è recepita anche dai *principi contabili* per gli enti locali, e questo è un'ulteriore prova di quanto sia sentita l'esigenza di accostare l'analisi di tipo patrimoniale a quella classica di derivazione finanziaria. Le finalità e postulati dei principi contabili riportano, infatti, che *“ai fini dell'assunzione delle decisioni è essenziale fornire informazioni anche in merito alla situazione patrimoniale e finanziaria ed ai cambiamenti della situazione patrimoniale-finanziaria, nonché sugli andamenti economici programmati dell'ente, non potendosi ritenere soddisfacente il raggiungimento del pareggio finanziario complessivo (...) per la formulazione di un giudizio razionale sul futuro andamento dell'ente”*.

Il mantenimento di un equilibrio finanziario nella “situazione corrente”, intesa come insieme delle risorse che garantiscono la copertura delle spese di funzionamento, è un requisito essenziale del bilancio perché mette in condizione l'ente di mantenere un livello qualitativo e quantitativo di servizi proporzionato al volume di risorse realmente disponibili. Allo stesso tempo, il bilanciamento richiesto nel comparto degli investimenti implica che ogni intervento in conto capitale possa essere legittimamente attivato solo dopo che sia stata decisa la relativa fonte di entrata e, soprattutto, materialmente conseguito il corrispondente finanziamento.

Ma il duplice equilibrio di natura finanziaria (corrente e investimenti) non mette in condizione l'ente di sostenere la propria attività futura né garantisce il mantenimento delle spese connesse con la gestione delle infrastrutture, dato che i costi di manutenzione ordinaria degli investimenti che matureranno dopo la realizzazione delle opere dovranno trovare nuovo ed idoneo finanziamento. Questo implica che gli equilibri di tipo finanziario, storicamente presenti nelle norme contabili degli enti locali, tendono ad essere accompagnati da una visione più moderna che considera gli stessi fenomeni visti anche in un'ottica privatistica, o per meglio dire, in una prospettiva di tipo economico.

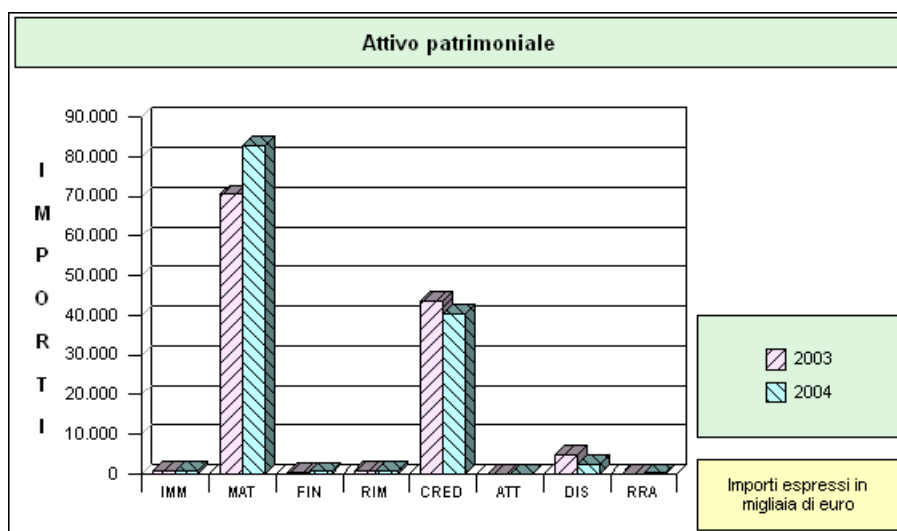
Questa esigenza è richiamata anche nei principi contabili, quando affermano che *“la realizzazione dell'equilibrio economico è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente. L'equilibrio economico a valere nel tempo è quindi un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente locale. Pertanto, la tendenza al pareggio economico deve essere ritenuta un obiettivo di gestione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente da sottoporre a costante controllo”*.

Partendo da questa premessa, il successivo principio contabile individua, più che una norma generale di comportamento, una precisa raccomandazione volta a migliorare la capacità di esposizione del documento di programmazione. Ne consegue che *“è pertanto necessario considerare la logica economica come prioritaria e predisporre una documentazione informativa supplementare di natura patrimoniale ed economica da allegare alla relazione previsionale e programmatica”*. Le valutazioni di tipo economico-patrimoniale, pertanto, escono dal ristretto ambito del rendiconto di esercizio per diventare elementi informativi anche del principale documento di programmazione.

Nell'ottica economica, l'utile o la perdita che si è verificata nell'ultimo rendiconto ufficialmente approvato ha prodotto degli effetti sia sulla composizione dell'attivo che del passivo patrimoniale, modifiche che si sono manifestate sotto forma di aumento del valore delle attività o di contrazione delle passività, oppure, ed è la situazione più probabile, come la combinazione di varie modifiche di segno opposto che incidono sia sull'attivo che sul passivo. La chiusura dell'esercizio in utile o perdita, infatti, ha modificato la composizione dell'attivo oppure variato il valore delle singole voci del passivo. Il patrimonio netto invece, voce presente solo nel prospetto del passivo, deve essere letta in un'ottica particolare in quanto misura la variazione del capitale che si è verificata tra due esercizi consecutivi, e cioè individua la dimensione numerica dell'utile o della perdita che si è manifestata nell'ultimo rendiconto.

Partendo da queste premesse, le tabelle successive con i corrispondenti grafici mostrano come queste modifiche abbiano interessato, ed in quale misura, i grandi aggregati dell'attivo e del passivo patrimoniale nel biennio 2003/04, ultimi anni in corrispondenza dei quali è stato approvato il corrispondente rendiconto d'esercizio. Si tratta di informazioni che integrano, come raccomandato dai principi contabili, il contenuto della relazione programmatica.

VARIAZIONE DELL'ATTIVO PATRIMONIALE NEL BIENNIO 2003-2004 (Denominazione aggregati)	Importi		Variazione (+/-)
	2003	2004	
Immobilizzazioni immateriali	853.491,87	906.398,02	52.906,15
Immobilizzazioni materiali	70.418.675,51	82.729.143,81	12.310.468,30
Immobilizzazioni finanziarie	403.799,88	618.511,63	214.711,75
Rimanenze	835.282,05	790.265,60	-45.016,45
Crediti	43.544.932,01	40.321.489,92	-3.223.442,09
Attività finanziarie non immobilizzate	0,00	0,00	0,00
Disponibilità liquide	4.871.196,97	2.281.307,03	-2.589.889,94
Ratei e risconti attivi	86.292,55	166.415,70	80.123,15
Totale	121.013.670,84	127.813.531,71	



VARIAZIONE DEL PASSIVO PATRIMONIALE NEL BIENNIO 2003-2004 (Denominazione aggregati)	Importi		Variazione (+/-)
	2003	2004	
Patrimonio netto	30.563.429,66	35.621.695,97	5.058.266,31
Conferimenti	29.587.376,50	33.311.678,36	3.724.301,86
Debiti	60.608.876,50	58.722.858,14	-1.886.018,36
Ratei e risconti passivi	253.988,18	157.299,24	-96.688,94
Totale	121.013.670,84	127.813.531,71	

