

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella E

ente	superficie ha	pr	cl	patrimonio di funzionamento per ha.	scostamento dalla media
ALBA	5401	CN	07	12.784.792	-6.154.844
CIRIÉ'	1778	TO	06	18.027.853	-911.783
AOSTA	2141	AO	07	51.610.872	32.671.235
DESENZANO DEL GARDA	6010	BS	07	9.466.300	-9.473.337
SALO'	2975	BS	05	7.506.252	-11.433.384
MARIANO COMENSE	1472	CO	06	20.085.750	1.146.114
LONATE POZZOLO	29	VA	06	112.492.701	93.553.065
ESTE	3276	PD	06	15.791.220	-3.148.416
VOLPAGO DEL MONTELLO	4459	TV	05	4.071.187	-14.868.449
IESOLO	9627	VE	07	8.928.012	-10.011.624
CERVIGNANO DEL FRIULI	2828	UD	06	6.500.838	-12.438.798
GEMONA DEL FRIULI	562	UD	06	31.984.273	13.044.637
ARENZANO	2459	GE	06	11.262.000	-7.677.636
SAVONA	6500	SV	08	35.398.188	16.458.551
VADO LIGURE	2335	SV	05	9.592.749	-9.346.887
CALDERARA DI RENO	4100	BO	06	5.635.067	-13.304.569
CODIGORO	16997	FE	06	2.206.525	-16.733.111
GAMBETTOLA	753	FO	05	29.080.306	10.140.670
SASSUOLO	3869	MO	07	24.144.138	5.204.501
AREZZO	38453	AR	08	4.234.208	-14.705.428
SANSEPOLCRO	9148	AR	06	3.862.588	-15.077.048
FUCECCHIO	6513	FI	07	13.279.120	-5.660.516
CHIUSI	5806	SI	05	1.721.484	-17.218.152
CORCIANO	6380	PG	06	3.087.476	-15.852.160
NARNI	19786	TR	07	1.367.884	-17.571.752
OSIMO	10542	AN	07	2.949.426	-15.990.210
MONTEGRANARO	3126	AP	06	10.372.710	-8.566.926
MATELICA	8310	MC	06	2.474.644	-16.464.992
ANAGNI	11315	FR	06	4.227.993	-14.711.644
MINTURNO	4207	LT	06	13.455.516	-5.484.121
SABAUDIA	14429	LT	06	1.218.856	-17.720.780
SEZZE	10207	LT	07	2.845.147	-16.094.490
FARA IN SABINA	5488	RI	05	4.117.340	-14.822.297
CERVETERI	12557	RM	07	2.402.635	-16.537.001
TIVOLI	6850	RM	07	6.424.328	-12.515.308
VETRALLA	114000	VT	06	175.503	-18.764.133
GUARDIAGRELE	5600	CH	06	3.734.364	-15.205.273
MONITORIO AL VOMANO	5349	TE	05	4.777.471	-14.162.165
ACERRA	5404	NA	07	196.058	-18.743.579
MERCATO SAN SEVERINO	3023	SA	06	17.529.197	-1.410.439
VIETRI SUL MARE	915	SA	05	11.892.285	-7.047.351
CONVERSANO	12590	BA	07	1.754.217	-17.185.419
GRUMO APPULA	80	BA	06	273.835.190	254.895.553
BRINDISI	33039	BR	08	3.178.696	-15.760.941
SAVA	4200	TA	06	2.707.042	-16.232.594
MELFI	24000	PZ	06	3.239.426	-15.700.210
BISIGNANO	85280	CS	06	391.644	-18.547.992
CASTROVILLARI	13013	CS	07	3.483.790	-15.455.846
SAN CATALDO	7222	CL	07	5.649.111	-13.290.525
GANGI	12716	PA	05	1.298.813	-17.640.823
VILLABATE	383	PA	06	75.863.042	56.923.406
PARTANNA	8242	TP	06	3.674.809	-15.264.827
SALEMI	6166	TP	06	5.614.367	-13.325.270
SINNAI	223	CA	06	167.910.333	148.970.697

ente	superficie ha	pr	cl	patrimonio di funzionamento per ha.	scostamento dalla media
TORTOLI	46000	NU	05	241.612	-18.698.025
ORISTANO	8463	OR	07	16.124.430	-2.815.206
CARMIGNANO	3859	PO	05	6.130.706	-12.808.931
MONTEPRANDONE	2636	AP	05	5.653.771	-13.285.865
SANNICANDRO DI BARI	5600	BA	05	7.772.285	-11.167.351
MEDIA	11164			18.939.636	

Tabella F

Enti	Risultato di gestione 1	Principali voci di modifica	Risultato gestione operativa 2	Principali voci di modifica	Risultato economico finale 3
Rivoli (TO)	+5.136.269.000		+5.136.269.000	Interessi passivi, insuss.za attivo	+3.252.119.000
A. P. Bergamo	+25.580.388.987	Utili	+25.834.733.600	Int. su mutui, oneri straordinari	+7.331.187.828
Brescia	+614.649.052	Utili, interessi su capitali	+39.362.745.582	Insuss.za passivo, oneri straordinari	+34.114.125.748
Padova	+50.366.717.258	Utili	+86.730.664.790	Int. passivi, acc.to per sval.ne crediti	+64.557.392.970
Venezia	+210.488.210.191	Trasf.ti ad aziende speciali e partecipate	-4.894.787.974	Insuss.za attivo, oneri straordinari	-51.810.816.243
Vicenza	-1.198.810.418	Int. su capitali di dotazione	+9.091.764.582	Int. passivi su mutui e plusv.ze patrimoniali	+2.302.860.399
A. P. Udine	+14.278.698.094	Utili	+14.293.754.574	Int. passivi, proventi da insuss.za di passivo, oneri straordinari	+9.516.182.547
A. P. Padova	+29.603.606.760	Utili	+29.870.981.760	Int. passivi, insuss.za di passivo	+19.716.430.964
Piacenza	+47.440.341.869	Trasf.ti ad aziende speciali e partecipate	+17.225.199.087	Int. passivi su mutui e prestiti, insuss.za di passivo	+7.932.478.028
Forlì	+30.294.408.922	Utili e Trasf.ti ad aziende speciali e partecipate	+33.572.815.208	Int. passivi su mutui e prestiti, insuss.za di passivo	+22.981.707.080
Ravenna	+87.138.396.966	Trasf.ti ad aziende speciali e partecipate	+24.478.536.692	Int. passivi su mutui e prestiti, insuss.za di passivo	+3.511.156.169

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Enti	Risultato di gestione 1	Principali voci di modifica	Risultato gestione operativa 2	Principali voci di modifica	Risultato economico finale 3
Rimini	+78.295.785.316	Trasf.ti ad aziende speciali e partecipate	+20.997.326.098	Int. passivi su mutui e prestiti, insuss.za di attivo	+399.347.047
Piombino (LI)	+15.915.471.435	Trasf.ti ad aziende speciali e partecipate	+9.957.677.195	Int. passivi su mutui e prestiti, insuss.za di passivo, insuss.za di attivo	+4.747.115.597
Capannori (LU)	+7.906.791.768		+7.906.791.768	Int. passivi su mutui e prestiti, insuss.za di passivo, insuss.za di attivo	+3.111.906.010
A. P. Perugia	+21.910.654.920		+21.910.654.920	Int. passivi su mutui e prestiti, insuss.za di passivo, insuss.za di attivo	+10.235.786.075
A.P. Pescara	+4.050.900.199		+4.050.900.199.	Interessi passivi, insuss.za di passivo, oneri straordinari	+155.374.816
A.P. Pesaro Urbino	+14.093.602.524	Utili	+14.563.461.524	Int. passivi su mutui e prestiti, insuss.za di passivo, oneri straordinari	+4.664.761.419
A.P. Prato	+13.043.424.045		+13.043.424.045	Insuss.za di passivo, insuss.za di attivo	+13.008.128.820
A.P. Salerno	+15.311.715.043		+15.311.715.043	soprav. attive, insuss.za di passivo, insuss.za di attivo	+10.106.156.558
Sassari	+16.689.004.800	Trasf.ti ad aziende speciali e partecipate	+14.889.004.800	Int. passivi su mutui e prestiti, insuss.za di passivo, insuss.za di attivo	-2.232.941.383

3.3 Programmazione e piani esecutivi di gestione

3.3.1 Un'amministrazione locale che agisca per programmi e risultati, secondo i principi e le norme che sono stati più sopra brevemente richiamati (v. capitolo 2), richiede certo un rilevante rinnovamento culturale. Occorre infatti sempre più sostituire alla logica dell'improvvisazione, agevole ma tendenzialmente velleitaria, la nuova logica della programmazione, e cioè della ponderatezza e della razionalità delle decisioni e della verifica dei risultati conseguiti: una logica più concreta e fruttuosa ma anche, è innegabile, ben più impegnativa. Inoltre, i risultati saranno tanto maggiori quanto più si affermerà, già nella fase della programmazione di bilancio, un'impegnata collaborazione tra i vari protagonisti dell'amministrazione locale: consiglio, giunta, responsabili dei servizi, responsabile del servizio finanziario, collegio dei revisori.

Sulla base di una specifica indagine, che riguardava tutti i comuni con popolazione tra i 100.000 ed i 250.000 abitanti ed i cui risultati sono stati illustrati nella Relazione presentata al Parlamento nel luglio 1998, la Sezione aveva ritenuto di ravvisare difficoltà nella predisposizione di una congrua ed adeguata programmazione. Nella presente Relazione, vengono ora illustrati i risultati di un'ulteriore indagine compiuta sui comuni con circa 50.000 abitanti:³⁹ in concreto, per gli enti del campione si è proceduto ad esaminare le relazioni previsionali e programmatiche per il periodo 1998-2000,⁴⁰ i bilanci pluriennali, i bilanci preventivi annuali, i piani esecutivi di gestione, i chiarimenti forniti dalle amministrazioni sui criteri eventualmente seguiti per la verifica dei risultati.

VERCELLI

Dopo un'ampia "premessa del sindaco" sulle realizzazioni del "proprio mandato", nel capitolo 1° della relazione previsionale e programmatica sono descritte, brevemente ma con chiarezza, le "dinamiche principali del territorio amministrato, della popolazione e del contesto socio-economico vercellese". Nel capitolo 2° vengono esaminati alcuni "servizi offerti dall'ente" e viene analizzata la situazione del personale. Il capitolo 3° illustra poi l'andamento delle entrate del bilancio pluriennale. Il capitolo 4° presenta infine i "progetti" di 16 "settori":⁴¹ vengono indicate la "spesa corrente 1998" e la spesa per "investimenti", e alcuni progetti sono anche preceduti da una breve introduzione del "responsabile" che precisa gli obiettivi perseguiti.

Il bilancio pluriennale e il bilancio annuale sono strutturati in linea di principio secondo i modelli approvati con d.P.R. n. 194 del 1996; peraltro, il primo è articolato solo per "servizi" e non anche per "programmi", e nel secondo mancano il riepilogo delle spese, i previsti quadri analitici, il quadro generale riassuntivo ed i risultati differenziali.

Il piano esecutivo di gestione individua i vari centri di responsabilità - anche per le entrate - e per ogni capitolo specifica le variazioni previste per il 1998 rispetto al 1997. Il comune di Vercelli ha formulato anche una distinta "programmazione operativa" - della quale per la verità non appare agevole comprendere il collegamento con la relazione previsionale e programmatica e/o con il P.E.G. - che per ogni "programma" o "progetto" specifica il "responsabile" ed il "responsabile operativo", le "attività principali", a volte la durata prevista

³⁹ Per la precisione, l'indagine ha riguardato gli otto comuni con popolazione compresa tra i 49.000 ed i 51.000 abitanti.

⁴⁰ È da tenere presente che per le relazioni previsionali e programmatiche anche il 1998 è stato un anno di transizione: lo schema di relazione approvato con d.P.R. n. 194 del 1996 era stato infatti superato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1996 (sul punto, v. la precedente Relazione di questa Sezione) ed il nuovo schema, approvato con d.P.R. n. 326 del 1998, è stato pubblicato sulla G.U. solamente il 18.9.1998.

⁴¹ I 16 "settori" indicati dal comune di Vercelli sono: CED e documentazione; attività produttive, commercio e trasporti; atti amministrativi; demografico e cimiteriali; polizia municipale; bilancio; risorse; patrimonio; provveditorato; edifici pubblici; programmazione urbanistica ed espropri; ecologia e ambiente; servizi territoriali esterni; cultura e sport; servizi scolastici e socio-educativi; assistenza.

A titolo di esempio, per il settore "CED e documentazione" sono previsti 3 progetti: "spese gestionali CED", "oneri manutenzione hardware" e "oneri manutenzione software".

ed il personale addetto. I lavori compresi nei programmi "edifici pubblici" e "infrastrutture esterne" indicano anche il capitolo pertinente e la spesa prevista.

L'amministrazione in esame non ha fatto menzione di un controllo interno di gestione, ed ha invece trasmesso a questa Sezione copia della deliberazione del 28.9.1998 n. 66, ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 77 del 1995. Alla deliberazione in questione risulta allegata una "ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi dell'esercizio 1998 alla data del 31.8.1998": per ogni "settore" sono indicate le previsioni di spesa aggiornate, sono specificati gli impegni al 31.8.1998 e vengono poi aggiunti brevi chiarimenti - a volte peraltro generici - sullo stato di attuazione dei programmi.

LEGNANO (MI)

La relazione previsionale e programmatica si apre con analisi ambientali, aziendali e finanziarie secondo lo schema del d.P.R. n. 194 del 1996. Per i 10 programmi previsti⁴² sono poi indicati il responsabile; le risorse umane impiegate; le eventuali entrate specifiche; le spese correnti consolidate, di sviluppo e di investimento nel triennio.⁴³ Seguono diffuse considerazioni, anch'esse denominate nel loro complesso "relazione previsionale e programmatica". Nella parte I, sono dettagliatamente analizzate le "scelte messe in atto dalla precedente amministrazione, i cui costi si sono scaricati interamente sulla nuova gestione". Sono poi illustrati: i criteri di impostazione del nuovo bilancio preventivo annuale, le "priorità" perseguite ed i "tagli da effettuare" in relazione ai 10 programmi; gli "obiettivi strategici dell'amministrazione".⁴⁴ Nella parte II, sono contenute "relazioni di dettaglio delle ripartizioni": in sostanza, sono chiarite, e a volte anche con franchezza, le problematiche di rilievo per ogni ripartizione ("ragioneria", "affari generali e legali", "servizi demografici" etc.). Nella parte III, un breve "bilancio ecologico" illustra problemi riguardanti l'ambiente, la viabilità, l'urbanistica e la sanità.

Il bilancio pluriennale ed il bilancio annuale sono strutturati secondo i modelli indicati dal d.P.R. n. 194 del 1996. Il bilancio annuale è peraltro preceduto ed arricchito da: una sintesi dell'entrata per categorie; una sintesi della spesa per servizi; un "quadro di controllo degli equilibri di bilancio"; un "conto generale riassuntivo del movimento e della consistenza patrimoniale anno 1996"; un prospetto sulle "compatibilità generali di indebitamento (art. 46 d.lgs. n. 77 del 1995)"; un "piano delle spese di investimento anno 1998" che per ogni opera indica le modalità di finanziamento ("mutuo", "oneri di urbanizzazione" o "entrate proprie") ed il costo totale. Prima dei quadri analitici previsti dal d.P.R. n. 194 del 1996, è inserita una tabella che indica il numero complessivo dei dipendenti ("organico di ruolo" ed "organico temporaneo") previsti per ogni servizio, con la relativa previsione di spesa. Prima del quadro generale riassuntivo, è poi inserito un prospetto sui mutui in ammortamento al 31.12.1997 che specifica: il periodo di ammortamento, il saggio d'interesse, l'importo originario, il debito residuo, l'importo annuo delle delegazioni di pagamento (diviso per interessi e capitale), le fonti di finanziamento.

Il piano esecutivo di gestione 1998 è costituito da due documenti. Il primo documento, denominato "bilancio di previsione 1998 aggregazione per P.E.G.", individua per la parte entrata i responsabili delle varie risorse. Per la parte spesa, specifica per ogni centro di costo il responsabile, gli interventi e i relativi capitoli: a fianco di molti capitoli viene indicato un

⁴² I 10 "programmi" del comune di Legnano sono: affari generali e legali, amministrazione del personale, polizia locale, servizi tecnici e giudiziari, territorio e trasporti, servizi finanziari, istruzione pubblica e cultura, sagra del carroccio, servizi sociali, farmacie comunali.

⁴³ Le "finalità da conseguire" e le "risorse strumentali da utilizzare" sono tanto generiche da risultare in genere prive di qualsiasi significatività.

⁴⁴ Vengono previsti come "obiettivi strategici": interventi strutturali sulla gestione corrente, una revisione delle strategie dell'azienda speciale AMGA, investimenti per migliorare "la vivibilità della città ed il servizio ai cittadini", alcuni "progetti non direttamente finanziati e gestiti dal comune".

“responsabile” diverso dal “responsabile” del centro di costo.⁴⁵ Il secondo documento che fa parte del P.E.G. è un “dettaglio capitoli”: per ogni centro di costo viene indicato l’oggetto dei relativi capitoli, in genere ulteriormente suddivisi in sottocapitoli.⁴⁶

Con riferimento alla richiesta da parte di questa Sezione di chiarimenti sui criteri seguiti per la verifica dell’attuazione dei programmi, l’amministrazione comunale di Legnano ha inviato uno stralcio del verbale della riunione del collegio dei revisori del 25.9.1998, nel quale si “prende atto che non sussistono squilibri di bilancio”, ma si lamenta che le relazioni dei responsabili di settore sullo stato di attuazione dei programmi “si limitano ad elencare l’attività svolta senza alcun riferimento né agli obiettivi prefissati né ai programmi realizzati”.

Inoltre, il dirigente del servizio economico-finanziario ha cortesemente inviato a questa Sezione un dettagliato e documentato “rapporto sulle modalità di accertamento della realizzazione degli obiettivi”, nel quale si riconosce che “il P.E.G. 1998 ha ancora un risvolto prettamente contabile, non avendo né l’indicazione degli obiettivi né delle modalità e dei mezzi per il loro conseguimento”, e che il comune non dispone ancora di “un efficace sistema di controllo di gestione, soprattutto causa la mancanza di momenti di riscontro dei dati disponibili con dettagliati parametri di riferimento e l’assenza di un soggetto preposto a tale compito”. Peraltro, si sottolinea che “la relazione previsionale e programmatica al bilancio 1998 ha previsto quale punto qualificante per l’area finanziaria l’introduzione del controllo di gestione”, ed è anche in atto “l’implementazione della contabilità analitica per centri di costo”. Viene anche rilevato che il controllo di gestione “è anche e soprattutto un problema di cultura che deve permeare la componente umana della macchina organizzativa e la cui creazione e crescita richiede tempi necessariamente lunghi. All’uopo, il primo passo, dopo il coinvolgimento della struttura burocratica nella stesura del bilancio e del conseguente piano esecutivo di gestione, è stato quello di riempire, per quanto possibile, di contenuti precisamente individuati i vecchi capitoli di bilancio ex d.P.R. n. 421 del 1979 suddividendoli, oltre che per centro di costo, anche per responsabile trasversale (ente gestore di capitoli attribuiti alla responsabilità gestionale di altri -esempio: personale, economato-provveditorato, ufficio tecnico per la manutenzione di beni comunali, ecc.)”. Inoltre, è stato anche nominato un direttore generale, “con esplicita previsione dell’attuazione del controllo di gestione oltre che di predisposizione del piano esecutivo di gestione”. Nel rapporto in questione, si precisa anche che alle proposte di deliberazioni a contrattare ai sensi dell’art. 56 della legge n. 142 del 1990 è allegata “una breve relazione corredata da un confronto con la spesa sostenuta nel periodo precedente”; che “in alcuni settori, ad esempio per i servizi sociali-asili nido è già abitudine la produzione di rendiconti relativi all’attività svolta nell’anno precedente”; che “per quanto riguarda i lavori pubblici, vero e proprio motore dell’attività comunale, è da alcuni anni in uso un sistema di monitoraggio interno delle opere pubbliche”; che per il 1999 si prevede la messa a regime degli strumenti sopra citati, l’introduzione di indicatori quali-quantitativi e di conti economici per centri di costo etc. etc.

PORDENONE

La relazione previsionale e programmatica si apre con una “premessa” che evidenzia in particolare l’andamento nel tempo dei trasferimenti erariali e regionali. Vengono poi indicate, secondo lo schema approvato con d.P.R. n. 194 del 1996, le “caratteristiche generali della popolazione, del territorio, dell’economia insediata e dei servizi dell’ente”. Seguono:

⁴⁵ In un “rapporto” del dirigente del servizio economico-finanziario (v. *infra* nel testo) si precisa solo che “con l’approvazione del PEG, ogni capitolo è assegnato ad un responsabile. Questi può essere il responsabile verticale (responsabile competente per servizio - centro di costo) o il responsabile trasversale (responsabile competente per conto) che gestisce effettivamente il capitolo”. Il rapporto fra le due responsabilità andrebbe forse meglio chiarito.

⁴⁶ Anche se si tratta di un’“indicazione non strettamente vincolante ai fini della gestione” - almeno secondo quanto è stato precisato dal dirigente del servizio economico-finanziario - questa ulteriore parcellizzazione degli stanziamenti in sottocapitoli suscita perplessità.

un'illustrazione delle previsioni finanziarie del bilancio 1998; un elenco di opere pubbliche che specifica per ogni intervento la spesa nel triennio ed il tipo di finanziamento; i risultati di alcuni indicatori (parametri di deficitarietà strutturale, autonomia finanziaria, pressione fiscale, grado di rigidità del bilancio, costo del personale, propensione agli investimenti); un esame delle fonti di finanziamento e delle risorse più significative. Per i 9 programmi⁴⁷ e i numerosi progetti in cui sono divisi i programmi stessi⁴⁸ sono poi indicati ordinatamente il responsabile; "attività ed obiettivi"; le "risorse umane"; le spese correnti, per rimborso di prestiti e di investimento nel triennio. Un capitolo denominato "scelte di gestione" illustra, con l'ausilio di prospetti anche pluriennali, il "costo del personale", il "livello di indebitamento" e l'"utilizzo dell'avanzo". La relazione si chiude con un breve capitolo sui servizi: a domanda individuale, istituzionali ed a carattere produttivo.

Il bilancio pluriennale ed il bilancio di previsione annuale seguono i modelli del d.P.R. n. 194 del 1996. Nel bilancio annuale mancano peraltro i previsti quadri analitici.

Il piano esecutivo di gestione consta di ben sei corposi volumi (!). Per ogni centro di costo, viene presentata "una relazione del responsabile" con gli obiettivi perseguiti, eventuali modificazioni di rilievo nel 1997 del tempo dedicato alle attività elementari, il personale disponibile, i "bisogni da soddisfare"; i "referenti interni ed esterni"; i "collegamenti con altri enti"; i "riferimenti ai documenti di piano" dell'ente; le entrate e le spese per risorse, interventi e capitoli.

FIUMICINO (RM)

Nella relazione previsionale e programmatica, l'analisi ambientale, aziendale e finanziaria segue, ma con qualche genericità od omissione, lo schema che era stato approvato con d.P.R. n. 194 del 1996. Per i 9 programmi definiti dall'ente,⁴⁹ sono indicati il responsabile, le eventuali entrate specifiche nel triennio, le spese consolidate, di sviluppo e d'investimento. Per i vari progetti compresi in ogni programma sono anche indicate sinteticamente - e per lo più molto genericamente - le "finalità da conseguire" (p.e. "miglioramento della situazione viaria"), le "risorse strumentali da utilizzare" (in genere "appalto pubblico"), le "risorse umane da impiegare" (p.e. "risorse interne 1 ingegnere e 1 assistente"), la "motivazione delle scelte" (p.e. "la scelta è avvenuta sulla base di una valutazione del settore tecnico competente e secondo un piano di priorità").

Il bilancio pluriennale ed il bilancio di previsione annuale seguono i modelli del d.P.R. n. 194 del 1996. Il bilancio annuale è peraltro integrato da schede per i numerosi mutui contratti con i relativi piani di ammortamenti; da 2 brevi prospetti sull'utilizzazione dei proventi della legge n. 10 del 1977 e del condono edilizio; dalla situazione del personale al 31.12.1997.

Il piano esecutivo di gestione divide in capitoli le risorse e gli interventi.

Con nota del 21.1.1999, il comune di Fiumicino ha assicurato che "dal 1999 troveranno completa applicazione il d.lgs. n. 77 del 1995, l'assegnazione degli obiettivi e la verifica dei risultati dei dirigenti".

CAMPOBASSO

La relazione previsionale e programmatica si apre con una diffusa illustrazione delle entrate e delle spese previste per il 1998. Seguono un "riepilogo generale del bilancio triennale

⁴⁷ I 9 "programmi" del comune di Pordenone sono: segreteria generale; affari amministrativi, finanze e bilancio; urbanistica ed edilizia privata; pianificazione territoriale ed economica; lavori pubblici; servizi demografici; servizi sociali; attività culturali, educative e sportive.

⁴⁸ Per esempio, il programma "segreteria generale" comprende 6 progetti: organi istituzionali, decentramento, segreteria del sindaco, programma e organizzazione, polizia municipale, informatizzazione.

⁴⁹ I 9 "programmi" del comune di Fiumicino sono: viabilità ed illuminazione pubblica; opere idrauliche a mare; costruzione e ristrutturazione sedi amministrative; edilizia scolastica; strutture sportive, sociali e culturali; interventi di edilizia cimiteriale; opere igienico-sanitarie; strutture produttive ed interventi sociali; ambiente.

distinto per programmi, funzioni e servizi", ove peraltro i "programmi" coincidono sostanzialmente con i vari servizi; numerosi prospetti ("gestione entrate una tantum", "spese correnti vincolate" e "spese in conto capitale vincolate", "destinazione proventi legge 10 del 1977", "proventi dal condono edilizio e relativa destinazione" etc. etc.) e le schede per gli investimenti del triennio. In queste schede, vengono indicati per ogni "progetto" il responsabile, la collocazione contabile (funzione, servizio, intervento e capitolo), il costo previsto (per lavori a base d'asta, IVA, espropri etc.), le modalità di finanziamento, una sintetica "programmazione" temporale.⁵⁰ La relazione si chiude con una breve e piuttosto carente "appendice statistica" su territorio, popolazione ed economia.

Il bilancio pluriennale ed il bilancio di previsione annuale sono strutturati in linea di massima secondo lo schema del d.P.R. n. 194 del 1996; peraltro nel primo i "programmi" - come si è già detto per la relazione programmatica - corrispondono in realtà ai vari "servizi", e nel secondo mancano i previsti quadri analitici.

Il piano esecutivo di gestione divide in capitoli le risorse e gli interventi.

In una nota del 9.2.1999, il segretario generale del comune ha precisato che "quantunque sia stata già predisposta bozza di regolamento per l'attivazione ed il funzionamento del controllo di gestione e del nucleo di valutazione e controllo interno, nonché schema di valutazione della dirigenza, l'organo di direzione politica non ha ancora adottato il relativo provvedimento. Non risulta ad oggi, altresì, attivato un sistema di verifica del conseguimento degli obiettivi".

NOCERA INFERIORE (SA)

La relazione previsionale e programmatica presenta in primo luogo un prospetto sugli "equilibri generali di bilancio" ed un "riepilogo generale delle entrate" per titoli. Di 12 programmi, che in realtà coincidono con le funzioni del d.P.R. n. 194 del 1996, viene poi indicato l'ambito e sono specificate, divise per servizio, le spese del triennio: consolidate, di sviluppo, in conto capitale, per rimborso di prestiti. La relazione si chiude con riepiloghi generali delle entrate nel triennio 1995-1997, per titoli e per categorie.

Il bilancio pluriennale ed il bilancio di previsione annuale sono strutturati in linea di principio secondo i modelli indicati dal d.P.R. n. 194 del 1996; peraltro, nel primo non sono indicati i programmi, e nel secondo mancano il riepilogo delle spese ed i prescritti quadri analitici.

Il piano esecutivo di gestione riguarda 7 ampi e a volte piuttosto eterogenei "settori".⁵¹ Per ognuno sono indicati: il responsabile; le "risorse umane da impiegare"; numerosi "indicatori di attività"; le entrate e le spese del triennio per risorse/interventi e capitoli. Gli indicatori consistono in realtà in generici e forse di per sé non molto significativi elenchi di attività: per esempio, per il 1° settore si legge "numero sedute consiliari, delibere di C.C., sedute di giunta, delibere di giunta, determine, rassegne stampa...".⁵²

Il comune ha trasmesso la deliberazione del 28.9.1998 n. 56, ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 77 del 1995. Si tratta di una verifica strettamente finanziaria che indica per ogni programma (rectius: funzione) stanziamenti, impegni e proiezioni al 31 dicembre, e per ogni servizio, similmente, stanziamenti ed impegni.

⁵⁰ Per esempio "1998 affidamento incarico di progettazione - 1999 perfezionamento finanziamento e progettazione esecutiva - 2000 espletamento gara inizio lavori".

⁵¹ I "settori" in questione sono: affari generali e legali, vigilanza urbana; attività produttive, informatica e statistica; servizi demografici; economico finanziario; pubblica istruzione; politiche sociali; lavori pubblici, tecnico man. attivo, gestione territorio e tutela ambientale.

⁵² Per la verità, vengono anche indicate le "risorse strumentali da utilizzare" e le "finalità da conseguire": ma si tratta di indicazioni talmente generiche (p.e., rispettivamente, "beni mobili" e "garantire l'adempimento degli organi istituzionali") da risultare sostanzialmente inutili.

TRANI (BA)

La relazione previsionale e programmatica inviata dal comune di Trani è introdotta da alcune generiche "considerazioni di principio" dell'"assessore alle finanze" e presenta, nell'ordine: un prospetto sulle risorse da destinare agli investimenti, un prospetto "sulle risorse disponibili nel triennio 1998-2000", le spese complessivamente previste nel triennio per 11 "programmi"⁵³ ed i relativi progetti (con annotazioni sugli eventuali finanziamenti a carico della Regione Puglia o dello Stato), un breve prospetto di "sintesi della programmazione triennale".

Il bilancio pluriennale presenta: un prospetto per titoli di entrata; un prospetto con le spese "correnti" e "di investimento" per ogni funzione; la breve "sintesi della programmazione triennale" presente già nella relazione previsionale e programmatica; un quadro delle risorse del triennio suddivise per categorie; le spese "correnti" e di "investimento" previste nel triennio per i vari servizi.⁵⁴

Nel bilancio di previsione annuale, introdotto da una breve "relazione illustrativa" dell'"assessore al bilancio", mancano i quadri analitici ed i risultati differenziali.

Il piano esecutivo di gestione divide le risorse e gli interventi in capitoli.

Da una nota dell'amministrazione del 14.1.1999, si evince che non è stato "attivato il servizio di controllo interno di gestione, non risultando approvato il regolamento di contabilità ai sensi del d.lgs. n. 77 del 1995": la precisazione suscita perplessità, poichè il termine per l'adeguamento dei regolamenti di contabilità ai principi del d.lgs. n. 77 è stato fissato al 31.10.1997 dall'art. 9 della legge n. 127 del 1997.

MODICA (RG)

La relazione previsionale e programmatica trasmessa dal comune di Modica non risulta redatta in conformità all'art. 12 del d.lgs. n. 77 del 1995: non è strutturata su base triennale, non presenta analisi ambientali ed aziendali⁵⁵, è priva di una qualsiasi indicazione sui "mezzi finanziari" e sulle "fonti di finanziamento" e non presenta affatto programmi con le caratteristiche richieste dalla citata norma. In sostanza, consiste solamente in un riepilogo dei titoli di entrata e di uscita 1998, in un elenco di opere pubbliche approvate nel periodo 1989-1997 ed in una lunga esposizione a carattere discorsivo sugli obiettivi dell'azione amministrativa.

Nel bilancio pluriennale, gli sporadici riferimenti ad alcuni "programmi" sembrerebbero in realtà riferibili a "servizi".

Nel bilancio di previsione annuale, mancano poi il riepilogo delle spese, i previsti quadri analitici ed i risultati differenziali.

Il piano esecutivo di gestione divide le risorse e gli interventi in capitoli.

In una nota del 22.12.1998, il sindaco di Modica precisa che "non risultano referti del servizio controllo interno", ma che "tutti gli obiettivi fissati sono stati raggiunti per come si evince dalle allegate determinazioni". Senonché, le determinazioni in questione sono in realtà delle mere direttive ai responsabili dei servizi per specifiche attività amministrative.⁵⁶

⁵³ I "programmi" del comune di Trani corrispondono sostanzialmente alle funzioni del d.P.R. n. 194 del 1996: solamente, le ultime due funzioni sono accorpate in un unico programma.

⁵⁴ Può essere qui ricordato che il comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 77 del 1995 stabilisce invece: "il bilancio pluriennale per la parte spesa è redatto per programmi, titoli, servizi ed interventi, ed indica per ciascuno l'ammontare delle spese correnti di gestione consolidate e di sviluppo, anche derivanti dall'attuazione degli investimenti, nonché le spese di investimento ad esse destinate, distintamente per ognuno degli anni considerati".

⁵⁵ Suscita vive perplessità l'accento all'affidamento della determinazione della pianta organica ad un'impresa privata.

⁵⁶ Si tratta peraltro di direttive spesso tanto puntuali da apparire, nella sostanza, dei veri e propri ordini (v. anche *supra* al capitolo 2).

3.3.2 Alcune considerazioni conclusive

È stato osservato (Fedele) che “tra cambiamento e riforme amministrative esiste una differenza che non è solo semantica, ma riguarda anche le modalità di applicazione delle decisioni assunte”: se infatti le riforme comportano in sostanza una decisione “una volta per tutte ... il cambiamento è invece un processo graduale la cui implementazione tende a variare a seconda dei contesti e in funzione della loro capacità di apprendimento”. Si tratta di un’osservazione particolarmente vera per le amministrazioni locali, che presentano in effetti attitudini al rinnovamento molto diverse, in relazione alle rilevanti differenze geografiche, culturali, politiche etc.etc.

Ed in effetti, la rilevazione che precede sembra confermare notevoli differenze tra amministrazione ed amministrazione.

Ciò vale in primo luogo per la preliminare analisi del contesto socio-economico, che ad esempio risulta piuttosto accurata nella programmazione di Vercelli e manca invece del tutto nelle relazioni previsionali e programmatiche di Nocera Inferiore, Trani e Modica. Ora, si tratta di un adempimento non solo espressamente richiesto dall’art. 12 del d.lgs. n. 77 del 1995 ma anche effettivamente necessario, perché solo partendo da un’attenta e aggiornata rilevazione dei bisogni della collettività si può arrivare alla definizione di programmi veramente utili ed incisivi.

Una più diffusa attenzione mostrano invece alcune amministrazioni - ma non è ad esempio il caso di Modica - per le analisi delle possibili risorse finanziarie e dei costi del personale. Come è stato sottolineato anche nella precedente Relazione di questa Sezione, si tratta in effetti di “nodi” che le più recenti norme considerano con grande attenzione, chiedendo alle amministrazioni un rilevante sforzo.

Per quanto poi riguarda la definizione dei “programmi”, che costituiscono evidentemente il nucleo di tutta la programmazione, si passa da alcune elaborazioni almeno in parte apprezzabili - per esempio per il comune di Vercelli - a relazioni previsionali e programmatiche - in particolare quella di Modica - nei quali i programmi sono invece del tutto generici e sfuocati. Un cenno a parte va poi dedicato agli enti che identificano in sostanza i programmi con le funzioni - Nocera Inferiore e sostanzialmente anche Trani - o con i servizi: Campobasso. Si tratta invece di concetti diversi, tenuti ben distinti dagli artt. 7 e 13 del d.lgs. n. 77 del 1995. In ogni caso, quand’anche un’amministrazione - eventualmente di piccole dimensioni - ritenesse per semplicità di far corrispondere i programmi alle funzioni (o eventualmente ai servizi) non potrebbe comunque limitarsi a riportare i dati finanziari dei bilanci: occorrerebbe infatti pur sempre delineare di volta in volta un “complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare e di interventi diretti ed indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito”, precisando per ogni programma non solo l’“entità” e l’ “incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo ed a quella di investimento”, ma anche le “finalità che si intende conseguire”, le pertinenti “risorse umane e strumentali”, la “motivazione delle scelte adottate” etc. (cfr. gli artt. 7 e 11 del d.lgs. n. 77 del 1995).

Con riferimento ai piani esecutivi di gestione, si osserva che in genere le amministrazioni esaminate non adempiono alla lettera e alla *ratio* dell’art. 11 del d.lgs. n. 77 del 1995: infatti, solo Pordenone presenta un P.E.G. che non è meramente finanziario ma cerca di indicare in qualche modo anche gli “obiettivi” affidati ai responsabili. E solo pochi enti indicano i responsabili dell’acquisizione delle risorse.

Nessuno degli enti del campione ha poi fatto cenno ad un controllo di gestione effettivamente funzionante. Peraltro, Vercelli ha trasmesso una deliberazione, presa ai sensi dell’art. 36 del d.lgs. n. 77, che effettua non solo un monitoraggio finanziario ma anche una sia pur embrionale verifica sull’attuazione dei programmi.

4 Nuovo ordinamento e spese del personale

4.1 Premessa

Per il terzo anno la Sezione ha ritenuto utile approfondire la materia dell'ordinamento e delle spese per il personale, integrando i dati a propria disposizione con i metodi d'indagine, gli elementi di conoscenza ed i dati applicati dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la stesura del referto su "Il costo del lavoro pubblico". È così possibile illustrare concisamente una serie di fenomeni connessi al movimento dei dipendenti, alla struttura delle retribuzioni, nonché al costo del personale e del lavoro.

Secondo il disposto dell'art. 65 del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 le amministrazioni pubbliche presentano entro il mese di maggio di ogni anno alla Corte dei conti, per il tramite della Ragioneria generale dello Stato ed inviandone copia al Dipartimento della funzione pubblica, il conto annuale delle spese sostenute per il personale. Alla Corte è attribuito il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, cioè sull'universo costituito in linea di principio da tutti gli organismi amministrativi. L'esigenza di un referto unico a fronte dell'ampiezza e frammentarietà di questo insieme istituzionale ha indotto l'Istituto a superare il tradizionale criterio di ripartizione del lavoro per collegi specializzati, rispettando però le specifiche competenze delle varie articolazioni interne, che possono quindi aggregare ed analizzare autonomamente per i propri fini i dati disponibili in materia.

Alla fine del 1998 le Sezioni Riunite della Corte hanno presentato al Parlamento il referto sul costo del lavoro nel biennio 1996-1997, elaborando i dati raccolti dalla R.G.S. e resi disponibili in forma più o meno completa (a seconda dell'esercizio considerato) su supporto cartaceo o per via telematica. Su tali dati l'Istituto ha effettuato ulteriori confronti e verifiche, potendo avvalersi dei conti trasmessi dalle singole amministrazioni, dell'esito dei controlli preventivi e successivi, di altre fonti istituzionali nonché degli elementi di conoscenza disponibili presso gli organismi pubblici.

È quindi evidente l'autonomia istituzionale e di contenuto del referto della Corte rispetto alle analisi della R.G.S., giacché i dati che vi figurano sono elaborati in funzione delle valutazioni affidate dal legislatore all'Istituto di controllo.

Sempre l'art. 65 del d.lgs. n. 29 assegna alla Ragioneria generale dello Stato il compito di effettuare, previa intesa con il Dipartimento della funzione pubblica circa le schede informative da usare, la rilevazione annuale della consistenza del personale in servizio e delle relative spese (compresi gli oneri previdenziali a carico delle amministrazioni), pubblicando in proposito un conto annuale. In esito a tale attività complessa ed articolata su tutto il territorio nazionale, la Ragioneria procede a varie operazioni tecniche per la verifica dei dati raccolti, li inserisce nel sistema informativo R.G.S.-Corte dei conti e li rende disponibili secondo determinate cadenze temporali, mentre prosegue i suoi controlli qualitativi e quantitativi.

All'inizio di quest'anno la R.G.S. ha pubblicato il conto annuale 1996, ripartito in due volumi più un'appendice. Il secondo volume e l'appendice sono dedicati al personale del settore pubblico non statale, compreso quello degli enti locali.

Il conto annuale 1997, in un volume unico, è in via di pubblicazione e la R.G.S. ha fornito alla Sezione, su supporto cartaceo, le tavole con i dati fisici e finanziari del personale dell'intero comparto regioni-autonomie locali, precisando che nel testo non saranno esposti i dati analitici per le varie tipologie di enti facenti parte del comparto medesimo (es. regioni, province, comuni, camere di commercio, comunità montane). Questi ultimi sono comunque disponibili per via telematica, anche se non completamente verificati dalla R.G.S., perché gli inserimenti sono fermi alla fine del 1998.

Sotto il profilo metodologico si fa presente che la rilevazione della spesa per le retribuzioni è effettuata dalla R.G.S. in base agli emolumenti effettivamente erogati

nell'esercizio esaminato, in modo da consentire anche la connessione del conto annuale coi flussi derivanti dai sistemi informativi integrati che rilevano le somme emesse.

Si rammenta anche che i dati di fonte R.G.S. sono costruiti in base a criteri diversi da quelli tratti dai conti consuntivi degli enti e dai relativi certificati a disposizione della Sezione.

Ai fini del presente referto, ovviamente, sono stati considerati solo i dati R.G.S. relativi a province, comuni e comunità montane, gli enti cioè oggetto del consueto esame da parte della Sezione.

Dovendo lavorare sui dati più recenti disponibili, la Sezione ha fatto uso del conto annuale 1996 per le tre suddette tipologie di enti, mentre per il 1997 le analisi in base ai dati telematici R.G.S. sono state compiute solo per l'universo costituito da 8.102 comuni, che però nell'ambito delle autonomie locali rappresentano il settore di gran lunga più significativo per numero di enti e presenza sul territorio, per quantità di dipendenti nonché per il volume della spesa connessa.

Per il 1997 l'elaborazione dei dati generali è stata accompagnata da alcune specifiche indagini condotte su un limitato campione di comuni delle classi 9^a, 10^a e 11^a, traendo i dati necessari dalle fonti istituzionalmente a disposizione della Sezione: il conto del bilancio redatto secondo i nuovi schemi e modelli di cui al d.P.R. 31 gennaio 1996 n. 194 ed il conto 1997 sulle spese del personale trasmesso dalle amministrazioni comunali in base all'art. 65 del d.lgs. n. 29.

Sia per il 1996 che per il 1997 l'analisi si è concentrata su alcuni fenomeni ritenuti di particolare rilievo nella prospettiva del profondo cambiamento in atto dei modelli organizzativi degli enti locali. Per una migliore comprensione della materia si è avuta cura di far precedere le tavole da una rassegna, riferita al periodo 1996-1999 e svolta secondo la linea delle relazioni precedenti, che delinea senza pretesa di esaustività le principali tendenze normative, i punti salienti del recentissimo contratto collettivo nazionale del comparto (valido per gli anni 1998-2001), della nuova classificazione del personale, nonché i limiti con cui le novità introdotte nell'ordinamento sono state recepite ed applicate per ora nella realtà della vita degli enti locali.

A seguito di operazioni tecniche (descritte nella parte introduttiva del secondo volume del conto annuale 1996) di forzatura delle incongruenze, di estrapolazioni e stime dei dati mancanti, la Ragioneria generale per il 1996 è stata in grado di fornire in sostanza i dati relativi all'intero aggregato in esame, costituito da 8.549 enti (99 province, 8.102 comuni, 348 comunità montane). Per il 1997 i dati R.G.S. utilizzati si riferiscono agli 8.102 comuni.

Non fanno parte delle amministrazioni provinciali le Province autonome di Trento e Bolzano che, per la loro particolare configurazione nell'ordinamento costituzionale, vengono assimilate alle regioni.

Quanto alle comunità montane, tale categoria di enti manca in Sicilia, dove i compiti istituzionali loro propri sono affidati alle province regionali. Si fa presente ancora una volta che, ad avviso della Sezione, i dati relativi alle comunità montane devono essere valutati con cautela, alla luce della situazione fluida che caratterizza da anni questi enti, il cui riordino (artt. 28, 29 e 61 della legge n. 142 del 1990) procede con estrema lentezza. L'Unione nazionale comunità enti montani (UNCENM) ha infatti confermato recentemente che dopo 9 anni dall'emanazione della legge di riforma soltanto 12 regioni hanno emesso i provvedimenti normativi di competenza.

Data la peculiare posizione di status rivestita dai segretari provinciali e comunali, oggetto di una radicale riforma, si rinvia alla trattazione riservata a questo personale nel referto delle Sezioni Riunite sul costo del lavoro nel biennio 1996-1997.

Attesa l'introduzione della qualifica dirigenziale unica, i dirigenti sono stati considerati unitariamente.

Nel referto la Sezione ha utilizzato, per ragioni di uniformità, le stesse classificazioni adottate dalla R.G.S., rispettivamente nel 1996 e 1997.

Per quanto riguarda le differenze tra i due anni, si tenga presente per esempio che nel conto annuale 1996 il restante personale comprendeva i dipendenti a tempo parziale, quelli temporanei, non di ruolo e contrattisti. Per contrattista si intende il personale di ruolo, il cui

rapporto di lavoro è regolato da un contratto di tipo privatistico (tipografo, chimico, edile, ecc.). I dipendenti temporanei sono quelli assunti a tempo determinato e tra essi vanno inclusi i temporanei con rapporto di lavoro a tempo parziale.

Nel conto annuale 1997 con la medesima dizione si intende il personale contrattista o equiparato, il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato ricondotto ad unità annua e gli addetti ai lavori socialmente utili.

Altre differenze di classificazione, su cui va richiamata l'attenzione, riguardano le voci che compongono la retribuzione lorda, il costo del personale ed il costo del lavoro.

4.2 Riforma degli enti locali e nuovo ordinamento professionale del personale

Dall'inizio degli anni '90 ad oggi, come noto, è in corso una riforma di sostanziale cambiamento delle regole sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, che si distingue rispetto alle precedenti per organicità e sistematicità. Essa intende coprire di fatto l'intero arco delle problematiche che condizionano il funzionamento dell'apparato pubblico e procede attraverso frequenti interventi normativi di modifica ed aggiornamento.

Per quanto di specifico interesse nella presente sede, si ricorda anzitutto la legge 8 giugno 1990 n. 142 (ordinamento delle autonomie locali), il d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 (razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego) ed il d.lgs. 25 febbraio 1995 n. 77 (ordinamento finanziario e contabile degli enti locali).

Nel corso del 1997 sono poi intervenute le fondamentali leggi 15 marzo 1997 n. 59 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti a regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e 15 maggio 1997 n. 127 (misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo).

In via generale si può dire che la normativa prodotta negli anni 1997 e 1998, tra l'altro, ha posto rimedio, con vantaggio del sistema degli enti locali, al difetto della riforma progettata col D. lgs. n. 29, che aveva inteso riordinare il pubblico impiego secondo un modello strutturale alquanto uniforme (parametrato sugli organi statali centrali), da applicare a realtà variegata e munite di gradi differenziati d'autonomia.

La scelta di un federalismo amministrativo effettuata con la legge n. 59 ha reso necessario prevedere il riordino ed il potenziamento della Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, la costituzione della Conferenza Stato-Città-Autonomie, in conseguenza della maggiore autonomia e del più incisivo ruolo riconosciuto agli enti locali nonché l'istituzione, per le questioni d'interesse comune a tutte le istituzioni di governo del Paese, della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città ed Autonomie locali. Tale riorganizzazione ha preso corpo col decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281.

Il passaggio di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali deve avvenire in modo organico entro il 31 dicembre 2000, trasformando, accorpando o sopprimendo le strutture centrali ed individuando nell'ambito di ciascuna materia criteri e procedure per il trasferimento di personale, beni, risorse finanziarie ed organizzative al livello territorialmente competente (art. 7, legge n. 59). Al momento si profila particolarmente complessa la determinazione, d'intesa tra le autorità interessate, dei criteri per il calcolo delle risorse finanziarie da assegnare e per la quantificazione delle unità di personale da trasferire in periferia.

Al processo di riordino dell'amministrazione, di semplificazione e delegificazione si sono affiancati il completamento dell'omogeneizzazione della disciplina del lavoro pubblico con quello privato e la revisione del quadro normativo della contrattazione collettiva per i comparti pubblici. Su questi ultimi aspetti cruciali per la modernizzazione del sistema e che richiedono il coinvolgimento del personale a tutti i livelli, la legge n. 59 ha riaperto la delega della legge n. 421 del 1992, indicando nuovi principi per la modifica e l'aggiornamento del d.lgs. n. 29. In tal senso vanno le direttive sul potenziamento dell'ARAN, sulla

contrattualizzazione dei dirigenti generali, la fissazione di una data certa per il passaggio della giurisdizione sul pubblico impiego al giudice del lavoro (controversie insorte dopo il 30 giugno 1998), i criteri per un'articolazione più flessibile degli accordi collettivi nazionali e per la massima valorizzazione della contrattazione decentrata integrativa in punto di produttività ed orari di lavoro.

La riforma degli enti locali deve essere accompagnata da un vasto ed approfondito programma di formazione ed aggiornamento del personale, tenendo presente che questi aspetti di politica gestionale hanno svolto finora un ruolo molto limitato tra le leve d'intervento per il miglioramento generale dell'apparato pubblico, quasi che non si trattasse di un investimento utile. In realtà, invece, formazione ed aggiornamento sono elementi essenziali di valorizzazione delle risorse umane anche per sostenere i processi di mobilità. Su questo versante è urgente colmare la distanza del nostro Paese dagli altri dell'Unione europea.

Una svolta è stata impressa dall'art. 17 comma 79 della legge n. 127, dove si prevede l'istituzione di scuole regionali ed interregionali per la formazione e specializzazione di segretari provinciali e comunali nonché di dirigenti degli enti locali.

Il contratto collettivo nazionale recentemente scaduto demandava alla contrattazione decentrata la definizione delle linee d'indirizzo per l'attività di formazione e aggiornamento professionale. Quindi gli specifici interventi formativi sono stati ricondotti nell'ambito dell'autonomia gestionale delle amministrazioni, come strumento per sostenere l'evoluzione dell'organizzazione nei suoi molteplici aspetti.

Il protocollo d'intesa sul lavoro pubblico, sottoscritto il 12 marzo 1997 dal Governo e dalle Confederazioni sindacali, offre largo spazio al tema della formazione professionale, considerata fattore determinante per la realizzazione dei processi di trasformazione dell'amministrazione.

Sulla base dei contenuti di questo protocollo va definito un piano straordinario e pluriennale di formazione e riqualificazione, realizzando anche un'iniziativa normativa che ridefinisca competenze e responsabilità in materia. Il FORMEZ, a sua volta, in tale prospettiva deve sviluppare la funzione di strumento per le risorse umane in particolare delle amministrazioni locali, ristrutturando i progetti ad esso assegnati e la sua organizzazione.

Nel febbraio 1998 si è svolta la prima Conferenza nazionale sulla formazione nel settore pubblico. Il Governo ha annunciato un piano straordinario, in larga parte finanziato con fondi dell'Unione europea, ma anche attraverso l'utilizzo combinato delle risorse disponibili (Unione europea, CIPE, singoli bilanci delle amministrazioni).

L'obiettivo è quello di destinare entro il 2001 alla formazione l'1% della massa salariale.

Nel D.P.E.F. per il triennio 1999-2001 il Governo pone tra gli obiettivi prioritari la riqualificazione e la crescita professionale dei pubblici dipendenti, al fine di accrescere la produttività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi, contribuendo così a realizzare risparmi di gestione.

Vale la pena di accennare qui ad alcuni programmi formativi attivati dal FORMEZ e alle risorse finanziarie ad essi destinati. Il progetto PASS (Pubbliche amministrazioni per lo sviluppo del sud), basato su fondi della U.E. ed indirizzato alle aree meridionali, può contare su 280 miliardi nel quinquennio 1994-1999. L'attività del FORMEZ, per l'innovazione amministrativa, può estendersi all'intero territorio nazionale dal 1° gennaio 1999 (art. 3, comma 3, legge 16 giugno 1998 n. 191).

A sua volta l'art. 23 del contratto collettivo nazionale del comparto firmato il 31 marzo scorso, rilevata l'importanza di sviluppare l'attività formativa, impone il riutilizzo nell'esercizio successivo delle somme non spese al riguardo, che dovranno essere pari all'1% della spesa complessiva per il personale. Compito della contrattazione decentrata sarà quello di incrementare il finanziamento delle attività formative.

La legge n. 127, al fine di fornire agli enti locali gli strumenti necessari per l'attuazione delle funzioni che riceveranno in applicazione della legge n. 59, ha dettato una disciplina innovativa anche per la riorganizzazione del personale e della struttura di detti enti secondo criteri volti all'efficienza ed ai risultati.

Il sistema delineato dalla legge n. 127 fa leva su una forte potestà regolamentare, da esercitarsi da parte della giunta, concernente l'ordinamento generale degli uffici del comune e della provincia, la cui organizzazione va modulata in guisa da garantire l'attuazione dei programmi. Al sindaco ed al presidente della provincia è consentito, poi, scegliere personale fiduciario da affiancare alla struttura burocratica e stabile dell'ente, sia assumendo dirigenti a contratto con obiettivi e compiti definiti, sia nominando un direttore generale con incarico di coordinamento degli uffici e realizzazione degli obiettivi.

La medesima legge n. 127 ha individuato una disciplina del tutto innovativa della figura del segretario provinciale e comunale, divenuto dirigente o funzionario pubblico (non più statale), dipendente da un'apposita Agenzia con personalità giuridica di diritto pubblico ed iscritto in un albo di nuova istituzione. La sua nomina è demandata al presidente della provincia od al sindaco ed ha la stessa durata del loro mandato.

Le direttive generali recate dalle predette leggi sono state successivamente esplicitate, precisate ed integrate da numerosi provvedimenti d'attuazione, alcuni dei quali di particolare interesse per gli enti locali, a cui si farà meglio riferimento in prosieguo: d.lgs. 4 novembre 1997 n. 396 in materia di contrattazione collettiva (v. art. 11, commi 4 e 6, legge n.59); d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, che detta disposizioni per l'organizzazione ed i rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche (v. art. 11, comma 4, legge n. 59); d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 sul conferimento di funzioni e compiti statali a regioni ed enti locali (in attuazione del capo I°, legge n.59).

A proposito del d.lgs. n. 396, l'art. 4 attribuisce alla Corte dei conti la funzione di certificare l'attendibilità dei costi dei contratti collettivi nazionali di lavoro, quantificati dall'ARAN, e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

La definizione del ruolo dei dirigenti negli enti locali è strettamente legata alla traduzione operativa del principio della cosiddetta separazione politica-amministrazione, evocato dalla legge n.142, richiamato dal d.lgs. n. 29 e confermato dal d.lgs. n. 80 del 1998.

Gli enti locali sono poi tenuti al rispetto delle prescrizioni del d.lgs. 29 ottobre 1998 n. 387 (integrazioni e correzioni del d.lgs. n. 29 e del d.lgs. n. 80) che, per rendere flessibile la spesa del personale pubblico in relazione alle disponibilità finanziarie, l'hanno inserita all'interno della programmazione di bilancio (annuale e pluriennale) con obbligo di individuare una distinta copertura della spesa (art. 14).

In coerenza con tale linea, ed in un contesto più vasto, oggi anche gli enti territoriali sono chiamati, come si è già visto, ad assicurare contenimenti di bilancio secondo gli indirizzi generali di politica economica nazionale e comunitaria. L'art. 28 della legge 23 dicembre 1998 n. 448 (il collegato alla finanziaria 1999) prevede un patto di stabilità interno come momento della partecipazione di essi alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati dall'Italia in adesione al patto di stabilità e crescita tra i Paesi dell'Unione europea. Ora, sembra a questa Sezione di poter affermare che il sistema disegnato dall'art. 28 per conseguire gli obiettivi indicati finisca per poggiare sul miglioramento della parte corrente del bilancio degli enti, su cui grava come voce principale la spesa del personale.

La legge 16 giugno 1998 n. 191 dispone modifiche ed integrazioni alle precedenti leggi n. 59 e n. 127, favorendo tra l'altro l'assegnazione di funzioni gestionali nei piccoli comuni al personale dei livelli (art. 2, comma 13).

Il biennio 1998-1999 è necessariamente caratterizzato dall'attività d'adeguamento dell'organizzazione degli enti alle prescrizioni della legge n. 127 del 1997 e del d.lgs. n. 80 del 1998.

In primo luogo occorre procedere alla definizione, da parte dei consigli provinciali e comunali, degli indirizzi generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi⁵⁷. Il nuovo regolamento di organizzazione può essere adottato dalle giunte soltanto dopo l'approvazione di tali indirizzi generali. L'assetto dell'ente locale potrebbe anche esprimersi in una pluralità di atti regolamentari (es.: regolamento generale di organizzazione; regolamento dell'accesso all'impiego; regolamento per il funzionamento del servizio anagrafico; ecc.). Di particolare interesse è il fatto che il regolamento di organizzazione deve contenere obbligatoriamente anche la disciplina degli organici, le modalità di assunzione agli impieghi ed i requisiti di accesso, col solo limite del rispetto dei principi fissati dall'art. 36 del d.lgs. n. 29.

Dopo lunga gestazione è stato varato il nuovo ordinamento professionale del personale non dirigente del comparto regioni-autonomie locali, messo a punto dall'accordo tra le parti dell'8 luglio 1998 e compiutamente disciplinato, quanto al finanziamento, alle modalità di utilizzo dei fondi ed al sistema di relazioni sindacali, dal contratto collettivo nazionale 1998-2001 stipulato il 31 marzo 1999, a cui si farà cenno in prosieguo per quanto riguarda anche il trattamento economico nel biennio 1998-1999. Per questa ragione la nuova classificazione del personale è entrata in vigore contestualmente al contratto nazionale.

Entrambi gli accordi mirano ad assecondare il decentramento delle funzioni avviato con la legge n. 59 del 1997. D'altra parte sembra di poter dire che il potenziamento del ruolo sindacale, l'ampliamento dell'area della contrattazione integrativa decentrata ed i numerosi aspetti ancora da definire ("le code contrattuali") costringeranno enti e rappresentanze del personale a svolgere un continuo lavoro di negoziazione.

Il personale in servizio al 31 marzo di quest'anno è dunque inserito, con effetto dalla medesima data, nel nuovo sistema secondo un'apposita tabella di corrispondenze con le vecchie qualifiche. In sede di prima applicazione i dipendenti sono reinquadrati automaticamente sulla base delle loro qualifiche e dei livelli retributivi (con o senza l.e.d.), ad eccezione del personale appartenente alla 1ª e 2ª qualifica e di quello appartenente alla 5ª dell'area di vigilanza, che partono con un livello retributivo superiore.

Il nuovo ordinamento persegue l'obiettivo di contemperare la valorizzazione dell'autonomia organizzativa (flessibilità, miglioramento della funzionalità degli uffici, accrescimento dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa) con le esigenze di sviluppo della professionalità e della qualità delle prestazioni lavorative individuali entro i limiti di risorse definite contrattualmente.

In sostanza si aprono così agli enti notevoli spazi per la gestione autonoma di politiche retributive legate alla valutazione della professionalità e dell'impegno dei dipendenti.

Il sistema è articolato in quattro grandi categorie: A, B, C e D. Nella categoria A confluiscono le previgenti prime tre qualifiche funzionali; nella B la quarta e la quinta; nella C la quinta qualifica (area di vigilanza) e la sesta; nella D la settima e l'ottava. Per il personale della categoria D è prevista un'area delle posizioni organizzative (per funzioni di particolare rilevanza), a cui è riservata un'apposita disciplina, configurando così una sorta di area -quadri. Tutte le mansioni proprie di ciascuna categoria sono esigibili, in quanto professionalmente equivalenti (art. 3).

Le categorie sono individuate nell'accordo dalle rispettive declaratorie, che descrivono l'insieme dei requisiti professionali (competenze, conoscenze e capacità) necessari per lo svolgimento delle pertinenti mansioni. Per ogni categoria i profili professionali descrivono il contenuto delle attribuzioni tipiche di essa. L'accordo individua a titolo esemplificativo alcuni profili, ma sono gli enti che, in relazione al modello organizzativo prescelto, identificano gli altri utilizzando in via analogica i contenuti dei profili indicati nell'accordo.

Questo sistema di classificazione implica l'adozione di misure preliminari e fondamentali da parte degli enti, quali la sottoscrizione dei nuovi contratti individuali (art. 12),

⁵⁷ Si veda a proposito della relativa regolamentazione il successivo paragrafo 7.....