

Tab. 2.12 – Controllo strategico (Comuni e Province)

Comuni

Area geografica	Attivato dal 1.1.2000	In corso di attivazione	Non attivato	Non verrà attivato	Non indicato	Totale
Nord	12	37	98	13	14	174
Centro	5	8	37	3	5	58
Sud	1	13	28	1	8	51
Totale	18	58	163	17	27	283

Province

Area geografica	Attivato dal 1.1.2000	In corso di attivazione	Non attivato	Non verrà attivato	Non indicato	Totale
Nord	6	7	21	1	0	35
Centro	1	3	6	1	1	12
Sud	1	4	5	0	3	13
Totale	8	14	32	2	4	60

Dall'esame delle risposte (v. tab. 2.12) emerge una situazione variegata. In realtà anche questo aspetto contribuisce a confermare l'eterogeneità delle scelte organizzative che emerge dal complesso delle risposte fornite dai comuni e dalle province. La maggior parte dei comuni e delle province non ha attivato, o non prevede di attivare nell'immediato, un servizio per il controllo strategico. 74 comuni e 21 province lo hanno già attivato o lo hanno in corso di predisposizione.

Contributi conoscitivi delle amministrazioni

Sulla base delle risposte fornite al questionario, ad alcuni comuni e province è stato chiesto di descrivere in modo un po' più dettagliato la loro esperienza, in quanto ritenute interessanti per il valore conoscitivo che esse offrono.

Guastalla

L'ufficio associato finalizzato all'attività di controllo di gestione e di nucleo tecnico di valutazione ha intrapreso la propria attività nel 1998. Dal 2000 esso comprende, oltre agli iniziali dodici comuni, anche i Comuni di Boretto, Brescello, Campagnola e Rolo (tutti enti con popolazione inferiore agli 8.000 abitanti)¹⁶.

Dopo un primo anno, il 1998, di attività rivolta principalmente alla formazione del personale appartenente ai Comuni associati, nel corso del 1999 i due esperti incaricati dell'ufficio associato, affiancati per la prima volta da altri due operatori svolgenti attività di supporto, segreteria e un'attività di collaborazione e supporto sia legata all'implementazione del sistema di controllo di gestione che all'organizzazione degli Enti aderenti.

In particolare, per quanto riguarda l'attività svolta come Nucleo di Valutazione:

- è stato predisposto, per affrontare alcune delle problematiche introdotte dal nuovo contratto nazionale di lavoro un manuale o meglio una guida metodologica sui sistemi di valutazione degli operatori inseriti negli Enti Locali: lo scopo di tale elaborato era quello di informare circa l'oggetto, le finalità, i metodi, le procedure e quindi contribuire a strutturare un Sistema permanente di valutazione del ruolo e delle prestazioni degli Enti Locali;
- sono state svolte inoltre le attività, previste dalle vigenti norme, ascrivibili al nucleo di Valutazione (attraverso incontri specifici):

¹⁶ Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 1997. Vol 1.

- valutazione del personale di qualifica dirigenziale del Comune di Guastalla (unico ente associato con personale afferente a tale qualifica);
- esame e approvazione dei progetti di produttività presentati, nonché delle relative relazioni per la liquidazione dei compensi incentivanti.
- E' stata effettuata l'implementazione del sistema di controllo di gestione attraverso:
 - lo svolgimento di lezioni rivolte al personale degli enti aderenti sulla predisposizione di un sistema di indicatori relativi ad alcuni servizi gestiti in economia;
 - è stato predisposto un sistema di indicatori di efficacia, efficienza ed economicità, attraverso la compilazione di alcune schede contenenti dati economico-analitici e dati generali, relativi all'esercizio 1998, dei seguenti servizi:
 - Asili nido
 - Scuola materna
 - Trasporto scolastico
 - Biblioteca
 - Assistenza domiciliare
 - Stadio comunale

Tale lavoro, peraltro lungo e complesso, ha richiesto diversi momenti di formazione per giungere alla condivisione dei sistemi di rilevazione dei dati e per rendere omogenei e confrontabili gli indicatori ottenuti. Come primo anno questo elaborato ha consentito di effettuare un interessante lavoro di confronto fra i dodici Comuni associati ma in futuro sarà possibile anche, per ciascun Ente, attraverso la costruzione di serie storiche, temporali e spaziali. Sarà poi importante cercare di pervenire al confronto fra azioni programmate (valori e indicatori a preventivo) e risultati raggiunti (valori e indicatori a consuntivo).

Gli esperti componenti il nucleo di valutazione hanno inoltre effettuato singoli incontri presso i Comuni ad esso assegnati per garantire un supporto nell'organizzazione dei singoli Enti. In particolare sono stati attentamente analizzati e discussi coi responsabili di servizio dei diversi Comuni i principali documenti di programmazione di cui ciascun Ente si è dotato (con particolare riguardo per la relazione previsionale e programmatica e per il piano esecutivo di gestione).

Montefalco, Bevagna, Castel Ritaldi Giano dell'Umbria (provincia Perugia)

Cinque comuni della Provincia di Perugia (Montefalco, Bevagna, Castel Ritaldi, Giano dell'Umbria, Trevi), hanno attivato una convenzione per l'esercizio in forma associata del controllo di gestione e del nucleo di valutazione.

Si tratta di comuni dai 3.000 ai 7.000 abitanti che, seppur di piccole dimensioni, hanno deciso di applicare metodologie innovative di controllo di gestione e di valutazione del personale, cercando di realizzare economie di scala e sinergie nella gestione dei servizi. A differenza che in altri casi, l'iniziativa non vede, com'è consueto un Comune di grandi dimensioni che fa da promotore, ma parte per l'iniziativa dei funzionari e per la volontà politica di tutti e cinque i comuni di trovare un metro unico di valutazione e confronto delle attività. L'iniziativa vuole essere anche la prima di una serie di iniziative di gestione associata di servizi che possa soddisfare le esigenze di un territorio omogeneo dal punto di vista economico-sociale. Molto pragmaticamente si è sentito il bisogno di rendere disponibili a tutti i cittadini del territorio servizi che per singolo comune potevano essere antieconomici, ma che allargando il bacino d'utenza ed esercitandoli in forma integrata possano risultare maggiormente efficienti.

Recependo gli indirizzi della normativa in materia di controllo e gestione associata di servizi (d.lgs. n. 286/99 art.10 c.5, legge n. 142/90 art. 24), la convenzione, prevede due nuclei veri e propri, uno dedicato alle attività di controllo di gestione, e il secondo alla valutazione del personale. Il primo che è un vero e proprio ufficio associato cui partecipano tutti i responsabili finanziari, si occuperà della definizione di una batteria di indicatori omogenei per tutti i Comuni, della definizione di una metodologia comune di definizione degli obiettivi, prevedendo

inoltre un referto quadrimestrale con l'indicazione dei principali costi, proventi e parametri di gestione. Ovviamente le due funzioni sono svolte in modo integrato, visto che nei comuni di piccole dimensioni si accentua la necessità di coordinare strettamente il processo di programmazione e controllo e gli strumenti di gestione del personale e di valutazione degli apicali.

E' rilevante il fatto che tutti i Comuni abbiano deciso di gestire gli accordi decentrati del personale attraverso un unico Nucleo, mirando ad una logica univoca di gestione del personale. I nuclei si avvalgono di un esperto esterno per l'apporto metodologico.

L'iniziativa vuole essere anche l'occasione per attivare un percorso formativo per tutti i dipendenti dell'amministrazione che consenta di qualificare stabilmente le risorse interne e sviluppare tecniche innovative di analisi e gestione dei servizi.

Il percorso attivato si articola nelle seguenti fasi:

- Giornate di formazione.
- Scelta e definizione degli indicatori.
- Definizione di una metodologia uniforme di rilevazione dei dati di costo e attività.
- Gestione del Peg come strumento di programmazione e controllo.

Provincia Forlì-Cesena

Il percorso che la Provincia di Forlì-Cesena sta affrontando in merito alle problematiche della valutazione strategica parte da alcuni interrogativi che l'amministrazione si è posta e che necessariamente dovranno costituire la "ratio" da cui muovere per la costruzione del modello di riferimento:

cosa valutare?, perché valutare?, come valutare?, quali saranno le opportunità interne di crescita che un metodo esplicito di valutazione potrà creare nel tempo?

Le risposte che, all'apparenza sembrano scontate, sono invece destinate a creare una serie di nuovi e complessi comportamenti interni all'Ente, ma anche di rapporti tra l'Ente e l'ambiente esterno di riferimento. Questi nuovi comportamenti potranno portare nel tempo ad una più efficiente organizzazione interna dell'Ente e ad una conseguente migliore ricezione dell'attività della Provincia di Forlì-Cesena volta ad essere punto di riferimento per le realtà commerciali, industriali, artigianali, turistiche culturali, sociali, amministrative e per i cittadini appartenenti al bacino d'utenza dell'Amministrazione stessa. L'attività amministrativa nel suo complesso, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, la capacità dell'amministrazione di incidere e di pesare nel contesto produttivo e di riferimento rappresentano le risposte al "che cosa" ed al "perché" valutare. Rappresentano anche il traguardo cui tendere e al quale si può giungere solo attivando correttamente dei comportamenti interni alla struttura, che dovrà essere improntata non all'estemporaneità, alla fantasia ed alla "buona volontà" degli attori, ma ad una visione "sistematica" di detti comportamenti tendenti alla coerenza con la cosiddetta "missione aziendale".

Nel momento in cui si cerca di creare un modello di riferimento per la valutazione complessiva e strategica dell'attività amministrativa dell'Ente è necessario formalizzare i punti da cui partire e le connessioni da attivare per far sì che questi momenti (di prevalutazione) confluiscono in un sistema più complesso ed articolato che, in quel momento assumerà il ruolo di "valutazione complessiva e strategica finale" dell'attività amministrativa dell'Ente.

- a) Il peg ed il pdo (piano dettagliato degli obiettivi).
- b) Dalla vecchia rilevazione dei carichi di lavoro alla nuova gestione dello "scarico tempi".
- c) La valutazione dei dirigenti: la posizione ed il risultato:
- d) La valutazione del personale dipendente: la posizione; il potenziale e la professionalità.

Per quanto concerne l'elaborazione del peg questa passa attraverso due momenti fondamentali che utilizzando due strumenti distinti ma complementari:

- I. Elaborazione del peg finanziario; tale elaborazione viene realizzata utilizzando la procedura di contabilità LIBRA e l'analisi viene condotta per centri di responsabilità, per centri di costo raggruppando i dati contabili secondo l'impostazione della nostra macro-struttura e coordinandoli con le disposizioni del D.P.R. n. 194/96;
- II. Elaborazione del p.d.o.; tale momento dell'elaborazione complessiva del peg rappresenta il punto di massima integrazione tra le competenze politiche degli amministratori e le competenze gestionali della dirigenza. L'esplicitazione degli obiettivi che la giunta assegna alla dirigenza rappresenta il risultato di una concertazione e negoziazione delle risorse umane, tecnologiche e finanziarie necessarie per il perseguimento degli stessi. La formalizzazione del risultato di tale concertazione avviene attraverso l'utilizzo di una procedura informatica realizzata internamente all'Ente dall'ufficio di controllo interno in collaborazione con il servizio sistema informativo. Tale procedura mette a disposizione, sulla scrivania dei dirigenti e del personale debitamente autorizzato al trattamento dei dati relativi alla gestione del p.d.o., uno strumento di semplice ed efficace utilizzo operativo. Gli obiettivi sono raccolti per centri di responsabilità (cui fanno capo i dirigenti); centri di costo (cui fanno capo, generalmente, i funzionari o comunque personale ritenuto idoneo alle funzioni di responsabilità). Per ogni obiettivo, a cui viene associato un "peso" relativo all'importanza, complessità, strategicità che esso assume nei processi decisionali e gestionali dell'Ente, vengono codificate ed analizzate le attività relative. A corredo di tutto ciò sono compilati dei campi note per l'analisi delle criticità e delle soluzioni ipotizzabili per il relativo superamento. Una sezione a parte è dedicata all'analisi degli indicatori di efficacia ed efficienza; tali indicatori non sono stati formalizzati in modo accentrato dall'ufficio di controllo ma verranno di volta in volta elaborati sentite le reali esigenze dei dirigenti responsabili dei servizi. L'ufficio di controllo dovrà redigere reports periodici e finali di analisi e di sintesi sullo stato d'attuazione del peg e riferire al direttore generale, al "nucleo di valutazione e controllo strategico" (al momento nella provincia di Forlì-Cesena la periodicità di rilevazione dei dati è quadrimestrale).

Un ulteriore avanzamento nel percorso che porterà alla valutazione strategica si compie passando dalla vecchia concezione della rilevazione dei carichi di lavoro alla gestione dello "scarico tempi" integrata in prima battuta con la procedura di rilevazione del p.d.o. sopra richiamata.

In precedenza la rilevazione dei carichi di lavoro faticava a trovare una propria collocazione diretta nell'ambito dell'analisi delle attività dell'ente intese come parti procedurali di attuazione degli obiettivi. Oggi, con l'utilizzo di una procedura dedicata alla rilevazione dello "scarico tempi", procedura realizzata internamente all'Ente dall'ufficio di controllo interno in collaborazione con il servizio sistema informativo, diventa possibile attribuire, periodicamente (giornalmente/settimanalmente) l'impiego delle risorse umane alle singole attività ed ai singoli obiettivi formalizzati nel p.d.o. Questo consentirà di condurre un'analisi integrata e di conseguenza più efficace sui costi e sui metodi per il raggiungimento degli obiettivi stessi.

Mugnano di Napoli

L'esperienza di Mugnano di Napoli è interessante in quanto rappresenta una realtà particolarmente complessa e la sua diffusione può contribuire a far conoscere lo sforzo che viene fatto per introdurre un modello innovativo.

Mugnano è un comune della provincia di Napoli che si trova alle porte della metropoli partenopea e costituisce, insieme ad altri, una conurbazione tra le più densamente abitate del nostro paese.

Il nucleo di valutazione del comune di Mugnano ha avviato i lavori nel novembre 1999 e la nascita ha, come in molti altri casi, ricevuto una spinta dal fatto che occorreva adempiere ad un preciso obbligo previsto dal contratto di comparto. Il lavoro sinora svolto si colloca

nell'ambito della "consulenza strategica" ed è stato improntato, sia per la delibera istitutiva che per il regolamento del nucleo, ai principi del d.lgs. n.286/99.

Il nucleo è composto da tre membri: il segretario generale con funzioni di presidente e due esperti esterni. Le funzioni svolte riguardano soprattutto il supporto alla giunta per la valutazione dei funzionari apicali (il comune è privo di dirigenti).

Una prima questione affrontata è stata quella di proporre alla giunta alcune modifiche al regolamento degli uffici e dei servizi in modo da istituire formalmente l'area delle posizioni organizzative. Successivamente si sono avuti a più riprese vari colloqui tra l'amministrazione e le organizzazioni sindacali per la contrattazione integrativa decentrata. In particolare è stato espresso il parere sull'eventuale uso delle risorse integrative e aggiuntive secondo quanto previsto dall'art. 15, c. 4 del vigente CCNL.

La parte più consistente dell'attività del nucleo di valutazione del comune di Mugnano ha riguardato l'individuazione e la graduazione delle posizioni organizzative all'interno del comune, procedendo all'elaborazione di un'apposita scheda.

Sono stati individuati sette parametri e 23 variabili valutative e si sono tenute riunioni con i funzionari interessati per validare i singoli parametri e la variabili valutative ad essi legate.

I parametri specificati dalle variabili sono un'articolazione dei criteri fissati precedentemente nelle modifiche al regolamento degli uffici e dei servizi per la graduazione delle posizioni organizzative. Essi possono sintetizzarsi nei tre macroelementi previsti dal CCNL del comparto aa.ll./regioni per la specifica area dirigenziale:

- collocazione nella struttura (il parametro relativo al tipo di settore);
- complessità organizzativa (i parametri "complessità dell'apporto professionale;
- articolazione della struttura, collaborazione offerta da figure di supporto;
- responsabilità gestionali interne ed esterne (i parametri "tipologia dei procedimenti più frequenti, numero di addetti e budget assegnato).

La scheda è stata preceduta da una nota metodologica introduttiva dove vengono illustrati i punteggi attribuiti alle variabili valutative che in alcuni casi sono sommabili, in altri sono alternativi.

E' da notare che, nonostante l'attività del nucleo di valutazione sia iniziata contemporaneamente ad uno sforzo formativo messo in campo dall'amministrazione, in essa manca ancora una cultura della valutazione. L'esperienza maturata sinora ha messo in luce che anche i parametri per la graduazione delle posizioni organizzative, come qualsiasi altro tipo di parametri, non sono immuni dal pericolo d'effetti distorsivi se non vagliati criticamente e continuamente verificati. Ad esempio, in alcuni casi, la collaborazione ricevuta dai valutandi nel raffronto tra l'assetto formale e quello di fatto del comune ha messo in moto meccanismi miranti a far lievitare il numero dei procedimenti o a far aumentare il numero degli uffici collocati nel proprio settore.

Ciò è uno degli elementi che deve spingere a considerare la graduazione delle posizioni non come fotografia statica, fatta una volta per tutte, ma come momento di una più generale organizzazione flessibile del lavoro, che va modulata volta per volta in relazione agli obiettivi strategici fissati dal comune. Attualmente la scheda di graduazione è stata trasmessa alla giunta per l'approvazione definitiva che dovrà permettere di passare al conferimento degli incarichi e all'inizio del periodo di valutazione annuale.

Beinasco, Cuneo, Nichelino, Orbassano, Rivalta, Rivoli e Volvera

Già si è detto nella relazione dello scorso anno¹⁷ che, per aumentare la capacità di previsioni consapevoli e non irrazionali delle amministrazioni pubbliche, è necessario ricercare

¹⁷ Relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio finanziario 1997. Volume I (Allegato alla deliberazione n. 3/1998). Corte dei Conti - sezione Enti Locali. Pagine 145 e segg.

e trovare metodologie che consentano l'attuazione di raffronti dei dati raccolti all'interno di un comune con i risultati di altri enti.

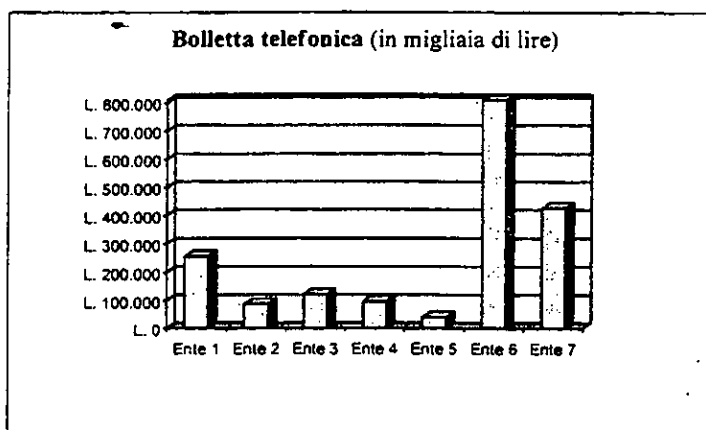
Soltanto così ogni singolo comune potrà superare il limite strutturale di non operare in un mercato a libera concorrenza (in cui l'imprenditore inefficiente soccombe per legge economica) e potrà nel contempo beneficiare delle indicazioni, sia di segno negativo sia di segno positivo, che i servizi e le attività di altri enti locali ottengono dai loro rispettivi utenti.

Ogni comune, attuando la metodologia di ricerca dei raffronti di cui si è detto, potrà avvantaggiarsi, se il metodo di raccolta dei dati è stato scientifico, della esperienza e dei risultati dovuti ad attività che non ha svolto direttamente e che, di conseguenza, non hanno causato costi supplementari in quanto attuate da altri enti.

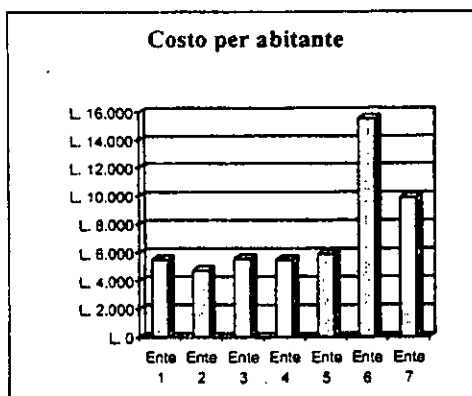
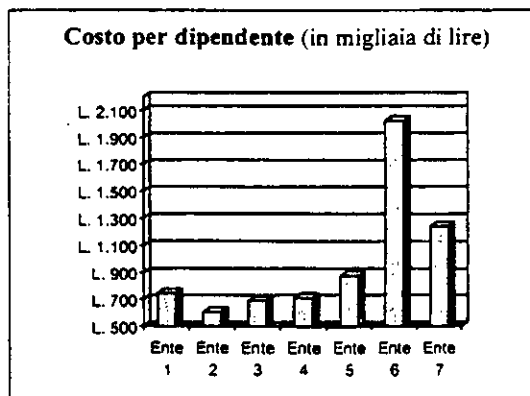
E' evidente che la raccolta dei dati diviene tanto più probante e significativa quanto più essa viene effettuata da gruppi di lavoro appartenenti a enti diversi e numericamente non eccessivi.

In tale senso lo scorso anno è stata riportata l'esperienza di sei comuni del Piemonte (Beinasco, Cuneo, Nichelino, Orbassano, Rivalta, Rivoli e Volvera cui si sono poi aggiunti i comuni di Chieri e Collegno) che hanno iniziato, per alcune voci di spesa, un'attività congiunta di progettazione del sistema di controllo, di rilevazione dei dati e di analisi degli scostamenti. Per limitare l'esemplificazione ai casi già conclusi, punto di partenza sono state le farmacie comunali e, successivamente, le utenze, per verificare la possibilità di migliorare l'efficienza complessiva degli enti attraverso la comparazione e la conseguente riduzione dei costi da queste assorbiti.

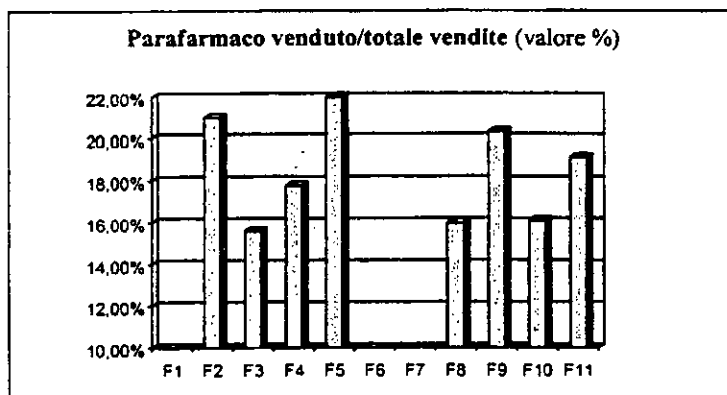
In ordine al costo delle utenze telefoniche, il fine era infatti quello di comprendere le ragioni delle evidenti differenze tra i singoli comuni, immediatamente percepibili dal confronto della spesa complessiva (si veda grafico "bolletta telefonica"), e di verificare la possibilità di perseguire nuove scelte gestionali alla luce dell'ingresso sul mercato di nuovi gestori della telefonia fissa e mobile.



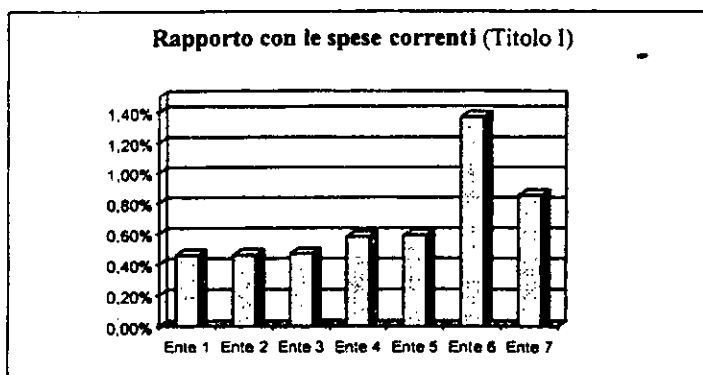
I grafici che seguono del "costo per abitante", del "costo per dipendente" e il "rapporto (delle spese telefoniche) con le spese correnti" sono particolarmente utili per comprendere quanto, anche in un semplice fattore produttivo quale è la spesa per le utenze telefoniche, possono essere effettuate analisi significative che acquisiscono maggior valore solo se poste in confronto con altri enti.



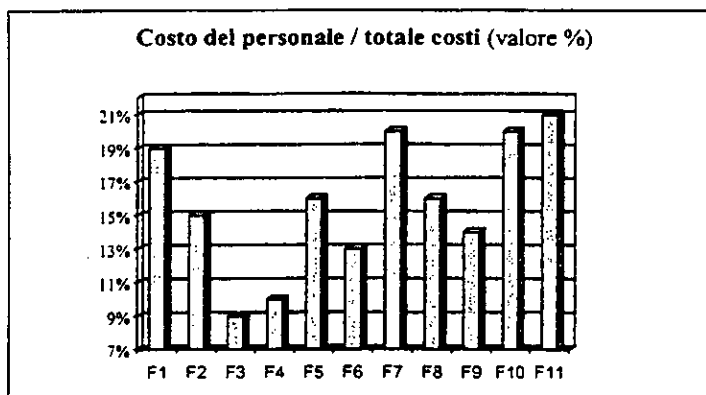
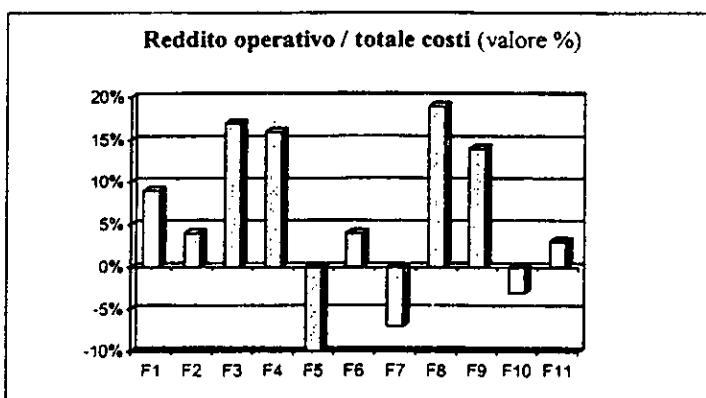
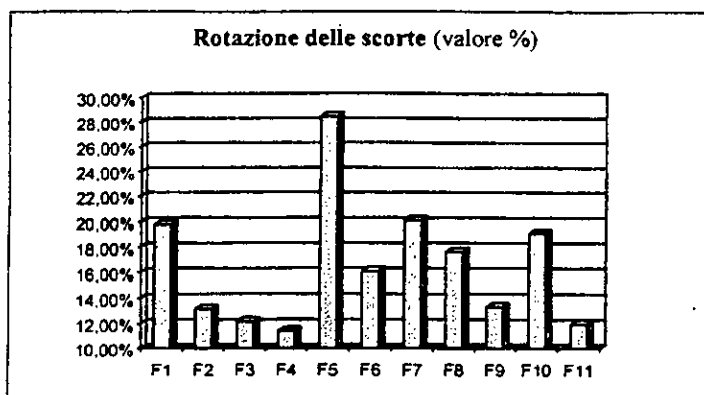
Nel caso delle farmacie comunali l'obiettivo degli enti era invece quello di comparare la redditività delle farmacie comunali gestite con modalità diverse (gestione diretta, società mista, ecc.) mediante il confronto di indici e parametri resi tra loro omogenei e significativi.



Anche questo secondo caso di confronto, realizzato mediante la creazione di opportuni indicatori di sintesi e la loro rappresentazione grafica, emerge l'estrema utilità del "benchmarking" che colloca il singolo valore, ottenuto grazie a rigorose analisi, in uno spazio non assoluto ma relativo.



I principali indicatori che sono stati qui rappresentati sono infatti stati utilizzati per stabilire degli obiettivi da assegnare ai dipendenti delle farmacie comunali, obiettivi al cui raggiungimento sono state legate quote di trattamento salariale accessorio (produttività).



E' evidente che la realizzazione di un siffatto sistema di controllo, utilizzabile anche per le valutazioni ai sensi dell'art. 5 comma 1 del d.lgs. n.286/99, rappresenta l'inizio del processo cognitivo che deve portare al miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e della qualità dei servizi pubblici attraverso la comprensione dei fenomeni che sono causa delle differenze tra i diversi indicatori e la successiva realizzazione di piani di miglioramento.

3 Trasferimento delle risorse nell'ambito del decentramento amministrativo

Nella relazione del luglio dell'anno 1999, questa Sezione, nel capitolo 9.1 - (L'attuazione del nuovo decentramento l. 59 del 1997; d.lgs. n.112/1998) ebbe a dar conto dello stato di realizzazione di quel nuovo disegno di riforma della pubblica amministrazione che va sotto il nome di federalismo amministrativo a Costituzione invariata.¹

In quella sede si mise in luce il diverso grado di risposta della legislazione regionale nel ridistribuire, a favore degli enti locali, i conferimenti di funzioni disposti con i decreti legislativi del Governo centrale in attuazione della delega di cui alla legge 59 del 1997.

In quella stessa sede si puntualizzò, peraltro, che, in ogni caso, l'effettiva decorrenza dell'esercizio da parte di regioni ed enti locali, delle funzioni conferite, sarebbe stata determinata dai tempi di adozione dei DPCM concernenti l'individuazione delle risorse finanziarie, umane, strutturali ed organizzative da trasferire in conseguenza del trasferimento delle funzioni.

Si notò che, all'epoca, l'unico DPCM di trasferimento delle risorse già adottato riguardava la materia del mercato del lavoro e che era venuta meno la contestualità (trasferimento funzioni - trasferimento risorse) propria del disegno della legge 59 del 1997.

Veniva anche rilevato che:

- a) con l'art. 1 del d.lgs. 28 settembre 1998, n. 360 era stata istituita una addizionale comunale all'IRPEF, a norma dell'art. 48, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come modificato dall'art.1, comma 10, della legge 16 giugno 1998, n. 191.

Il tributo, quanto alla quota di base, era finalizzato alla copertura finanziaria del processo di decentramento amministrativo in atto nei confronti degli enti locali.

L'art. 12 della legge 13 maggio 1999, n. 133 ha poi specificato che tale aliquota di compartecipazione non è necessariamente legata al finanziamento degli oneri derivanti dal processo di decentramento;

- b) con l'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n.133 (disposizioni in materia di perequazione e federalismo fiscale) era stata concessa delega al Governo per l'emanazione, tra l'altro, di uno o più decreti legislativi che disciplinassero la sostituzione dei trasferimenti erariali connessi al trasferimento delle funzioni e alla copertura degli oneri per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti trasferiti alle regioni - ai sensi del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, ad esito del procedimento di identificazione delle risorse di cui all'art. 7 della predetta legge n. 59 del 1997 - mediante un aumento delle aliquote di compartecipazione dell'addizionale regionale all'IRPEF, con contestuale riduzione delle aliquote erariali, un aumento dell'aliquota di compartecipazione all'accisa sulla benzina, la istituzione di una compartecipazione all'I.V.A.

A distanza di un anno, quando ormai le Regioni hanno quasi interamente provveduto a ridistribuire le funzioni trasferite, a metà giugno 2000 la situazione dei trasferimenti delle risorse dello Stato alle regioni e agli enti locali ai sensi dell'art.7 della legge 59/97 e d.lgs.n.112/1998 è quella che risulta dai prospetti che seguono.

¹ Secondo le categorie elaborate dalla migliore dottrina, più tecnicamente, deve parlarsi di "policentrismo autonomistico".

AREA ATTIVITA' PRODUTTIVE	TOTALE UNITA' DI PERSONALE TRASFERITE		5.732
	TOTALE RISORSE FINANZIARIE ANNUE TRASFERITE		2128,4mld
	TOTALE RISORSE FINANZIARIE TRASFERITE UNA TANTUM		6796,4mld
PROVVEDIMENTO	RISORSE FINANZIARIE (escluse spese per il personale)		PERSONALE
	ANNUALI	UNA TANTUM	
Trasferimento delle funzioni di vigilanza sugli enti fieristici.			D.P.C.M. 7 luglio 1999 Pubblicato in G.U. 29/7/99 n.176
Individuazione di beni e risorse degli Uffici metrici provinciali da trasferire alle Camere di commercio.	14,4 mld		244 unità D.P.C.M.6 luglio 1999 Pubblicato in G.U. 6/12/99 n.286
Identificazione delle attività relative alla concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi, benefici di qualsiasi genere all'industria conservate allo Stato.			D.P.C.M.6 agosto 1999 Pubblicato in G.U.20/10/99 n.256
Delibera CIPE recante criteri e modalità per il trasferimento alle regioni delle funzioni collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici e del Ministero per le Politiche Agricole.			Delibera CIPE del 5 novembre 1999 pubblicata in G.U. 10/12/99 n.289
Criteri per il riparto delle risorse relative agli incentivi alle imprese. (art.19,c.8,d.lgs.n.112/98).			D.P.C.M. 15 dicembre 1999 inviato alla Corte dei conti **
Determinazione delle percentuali di riparto delle risorse relative agli incentivi alle industrie (art.19, c.8, d.lgs.n.112/98).			D.P.C.M. 10 febbraio 2000 inviato alla Corte dei conti **
Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni in materia di incentivi alle imprese di competenza del Ministero dell'Industria, del Ministero del Commercio con l'Estero e del Ministero del Tesoro - Dipartimento Tesoro.	1.471,6 mld		26 unità Acquisito parere favorevole, con modifiche, della Commissione bicamerale.Firmato il 26 maggio 2000. Inviato alla Corte dei conti.**
Individuazione delle risorse degli Uffici Provinciali dell'Industria, Commercio e Artigianato da trasferire alle Camere di Commercio.			91 unità Acquisito parere favorevole, con modifiche, della Commissione bicamerale.Firmato il 26 maggio 2000. Inviato alla Corte dei conti.**

AREA ATTIVITA' PRODUTTIVE	TOTALE UNITA' DI PERSONALE TRASFERITE		5.732
	TOTALE RISORSE FINANZIARIE ANNUE TRASFERITE		2128,4mld
	TOTALE RISORSE FINANZIARIE TRASFERITE UNA TANTUM		6796,4mld
PROVVEDIMENTO	RISORSE FINANZIARIE (escluse spese per il personale)	PERSONALE	STATO DEL PROCEDIMENTO
	ANNUALI	UNA TANTUM	
Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative in materia di agricoltura da trasferire alle regioni ai sensi dell'articolo 4 del d.lgs. n. 143/97	638,7 mld		5.300 unità
Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative in materia di energia e risorse minerarie di competenza del Ministero dell'Industria	3,7 mld		71 unità
Individuazione di beni e risorse da trasferire alle regioni in relazione alle competenze collegate alla cessazione del soppresso intervento nel Mezzogiorno di competenza del Ministero del Tesoro, relativamente alle Convenzioni ex Agensud sulla base della delibera CIPE 5/11/99.		1.661 mld	
Individuazione di beni e risorse da trasferire alle regioni in relazione alle competenze collegate alla cessazione del soppresso intervento nel Mezzogiorno di competenza del Ministero del Tesoro, relativamente alla Azione organica 6.3 e programmi regionali di sviluppo sulla base della Delibera CIPE 5/11/99.		5.135,4 mld	
Criteri e modalità per il conferimento alle regioni di funzioni collegate alla cessazione dell'intervento straordinario del Mezzogiorno relativo ad opere pubbliche escluse quelle di competenza del CIPE, del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica e della Cassa depositi e prestiti			

****Il competente ufficio della Corte dei conti ha ritenuto questa tipologia di atti non soggetta al controllo preventivo di legittimità.**

AREA TERRITORIO AMBIENTE E INFRASTRUTTURE	TOTALE UNITA' DI PERSONALE TRASFERITE		5.818
	TOTALE RISORSE FINANZIARIE ANNUE TRASFERITE		3.719,4 mld
	TOTALE RISORSE FINANZIARIE TRASFERITE UNA TANTUM		8.796,9 mld
PROVVEDIMENTO	RISORSE FINANZIARIE (escluse spese per il personale)		STATO DEL PROCEDIMENTO
	ANNUALI	UNA TANTUM	
Trasferimento, ai sensi dell'art.101, comma 1, del d.lgs. N.112/98, delle strade di interesse regionale non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale.			D.P.C.M. 21 febbraio 2000 in via di pubblicazione
Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni in materia ambientale.	815 mld		Accordo sancito nella Conferenza unificata del 16/3/2000. Acquisito il parere favorevole di Unioncamere. Da inviare alla Commissione bicamerale previa consultazione sindacale.
Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni in materia di protezione civile.	53,3 mld		60 unità Accordo sancito nella Conferenza unificata del 16/3/2000. Acquisito il parere favorevole di Unioncamere. Da inviare alla Commissione bicamerale previa consultazione sindacale.
Intesa della Conferenza Stato- regioni, su proposta del Ministero dei Lavori Pubblici, su criteri, modalità e tempi per il trasferimento alle regioni delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica.		7.000 mld	Accordo sancito nella Conferenza Stato-regioni del 2/3/2000 (modifiche il 16/3/2000)
Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni in materia di opere pubbliche.	256,6 mld	545,4 mld	989 unità Accordo sancito nella Conferenza unificata 1 giugno 2000
Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie da trasferire alle regioni e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite dall'art.99 del d.lgs. n.112/98 in materia di viabilità.	2.581,4mld	1.194 mld	3.920 unità Accordo sancito nella Conferenza unificata 1 giugno 2000
Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie da trasferire alle regioni e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni in materia di demanio idrico.	0,5 mld		104unità Accordo sancito nella Conferenza unificata 1 giugno 2000
Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 105 del d.lgs. n.112/98 in materia di trasporti.	12,6 mld	57,5 mld	745 unità Accordo sancito nella Conferenza unificata 1 giugno 2000
Accordo sulle modalità di trasferimento delle risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs. n. 112 in materia di catasto.			Accordo sancito nella Conferenza unificata 1 giugno 2000

AREA SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COLLETTIVITA'	TOTALE UNITA' DI PERSONALE TRASFERITE		7.279
	TOTALE RISORSE FINANZIARIE ANNUE TRASFERITE		1.228,4 mld
PROVVEDIMENTO	RISORSE FINANZIARIE (escluse spese per il personale)	PERSONALE	STATO DEL PROCEDIMENTO
	ANNUALI		
Individuazione, in via generale, delle risorse da trasferire alle regioni in materia di mercato del lavoro.			D.P.C.M. 9 ottobre 1998 pubblicato in G.U. 5/1/99 n.3
Trasferimento di risorse umane, strumentali e finanziarie alle regioni e agli enti locali in materia di mercato del lavoro (15 DD.P.C.M.).	43,3 mld	6.030 unità	15 DD.P.C.M. 5 agosto 1999 pubblicati in G.U. 25/1/99 S.O. n.206
Individuazione e trasferimento alle regioni, ai sensi dell'articolo 144, c.2, del d.lgs. N.112/98, degli istituti professionali di cui all'articolo 141.			D.P.C.M. 21 febbraio 2000 in via di pubblicazione
Individuazione di risorse strumentali, umane, finanziarie e organizzative da trasferire alle regioni in tema di salute umana e sanità veterinaria	168 mld	32 unità	Acquisito parere favorevole della Commissione Bicamerale. Firmato il 26 maggio 2000. Inviato alla Corte dei conti**.
Individuazione di risorse strumentali, umane, finanziarie e organizzative da trasferire alle regioni in tema di funzioni di concessione dei trattamenti economici a favore degli invalidi civili.	4,2 mld.	557 unità	Acquisito parere favorevole della Commissione Bicamerale. Firmato il 26 maggio 2000. Inviato alla Corte dei conti.**
Individuazione, ai sensi dell'articolo 145 del d.lgs. n.112/98, dei beni e delle risorse da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni connesse agli istituti professionali trasferiti ai sensi degli artt. 144 e 141.	0,3mld	331 unità	Acquisito parere favorevole della Commissione Bicamerale. Firmato il 26 maggio 2000. Inviato alla Corte dei conti.**
Individuazione di risorse strumentali, umane, finanziarie e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite dagli artt. 138 e 139 in materia di istruzione scolastica.	582 mld	206 unità	Acquisito il parere favorevole di Unioncamere. Da inviare alla Commissione bicamerale, previa consultazione sindacale.
Trasferimento alle regioni e agli enti locali delle risorse finanziarie per spese di personale in attuazione dell'articolo 5 c.2, dei DD.P.C.M. 5 agosto 1999 in materia di mercato del lavoro (14 DD.P.C.M.).	430 mld.		Inviati alla Commissione bicamerale
Trasferimento alle regioni e agli enti locali delle risorse finanziarie per spese di personale in attuazione dell'articolo 5 c.2, dei DD.P.C.M. 5 agosto 1999 in materia di mercato del lavoro (D.P.C.M. regione Puglia).			Accordo sancito nella Conferenza unificata del 1 giugno 2000
Individuazione delle risorse strumentali, umane, finanziarie e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa.	0,6 mld	123 unità	Accordo sancito nella Conferenza unificata del 1 giugno 2000

**Il competente ufficio della Corte dei conti ha ritenuto questa tipologia di atti non soggetta al controllo preventivo di legittimità.

SINTESI

AREA ATTIVITA' PRODUTTIVE	TOTALE UNITA' DI PERSONALE TRASFERITE	5.732
	TOTALE RISORSE FINANZIARIE ANNUE TRASFERITE	2.128,4 mld
	TOTALE RISORSE FINANZIARIE TRASFERITE UNA TANTUM	6.796,4 mld
AREA TERRITORIO AMBIENTE E INFRASTRUTTURE	TOTALE UNITA' DI PERSONALE TRASFERITE	5.818
	TOTALE RISORSE FINANZIARIE ANNUE TRASFERITE	3.719,4 mld
	TOTALE RISORSE FINANZIARIE TRASFERITE UNA TANTUM	8.796,9 mld
AREA SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COLLETTIVITA'	TOTALE UNITA' DI PERSONALE TRASFERITE	7.279
	TOTALE RISORSE FINANZIARIE ANNUE TRASFERITE	1.228,4 mld
TOTALE GENERALE	TOTALE GENERALE UNITA' DI PERSONALE TRASFERITE	18.829
	TOTALE GENERALE RISORSE FINANZIARIE ANNUE TRASFERITE (ESCLUSE SPESE PER IL PERSONALE)*	7.076,2 mld
	TOTALE GENERALE RISORSE FINANZIARIE TRASFERITE UNA TANTUM	15.593,3 mld

* Con esclusione dei dpcm in materia di mercato del lavoro e di uffici metrici

N.B. I dati sono stati forniti dalla Segreteria tecnica del Gruppo di coordinamento per l'attuazione della legge 15 marzo 1997, n.59 (Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Come è possibile notare, la riforma sembra uscita finalmente dal guado. E' vero che molti importanti provvedimenti come quelli in materia di LL.PP., Anas, demanio idrico, trasporti, Agensud, devono ancora vedere la luce, ma ormai, con l'accordo politico istituzionale avvenuto in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni e autonomie locali, in data 1 giugno u.s., non pare che possano esserci più seri ostacoli alla completa realizzazione del disegno di riforma voluto dal Ministro Bassanini. La materia è sicuramente complessa e delicata e non si può certo dire che non sia stata e non sia nella massima cura degli organi di Governo.

Anzi, per dare una ulteriore spinta, con d.P.R. del 20 ottobre 1999, il Consigliere di Stato avv. Alessandro Payno era stato nominato "commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle attività di identificazione dei beni e delle risorse da trasferire alle regioni e agli enti locali". Come si evince, poi, dai prospetti - sopra riportati - i provvedimenti formali ancora mancanti sono già pronti per l'emanazione.

Appare quindi ragionevole pensare che il termine del 31.12.2000 (art. 7 lett. a. d.lgs. n. 112/1998) venga rispettato.

Ciò detto, questa Sezione deve ricordare che altra Sezione della Corte dei conti (Sezione del Controllo) con ordinanze n. 2 e 3 del 1999 ha sollevato, fra l'altro, la questione della legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 112 del 1998 che condiziona l'operatività della disciplina del decreto stesso al trasferimento alle regioni delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni trasferite, nel presupposto che il "meccanismo di rinvio" non trova fondamento in alcuno dei criteri direttivi indicati dalla legge 59 del 1997 e viola il limite temporale imposto al Governo per l'esercizio della delega.

Federalismo fiscale. Non più trasferimenti ma compartecipazioni anche per finanziare il decentramento

Il sistema introdotto con l'istituzione dell'addizionale comunale all'IRPEF dal citato d.lgs. 360/1998 non ha avuto concreta attuazione e le norme, pur rimaste vigenti non hanno raggiunto lo scopo prefissato.

Ora, in attuazione della delega conferita con l'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133 il Governo ha emanato il decreto legislativo n. 56 del 18 febbraio 2000 - disposizioni in materia di federalismo fiscale - che dispone, a decorrere dal 2001, la cessazione dei trasferimenti erariali a favore delle regioni a statuto ordinario previsti da una serie di norme per alcune funzioni fra cui, principalmente, la Sanità la cui spesa sarà, poi, riassorbita nel coacervo della finanza regionale, compensati con la compartecipazione regionale all'I.V.A. (art. 2 d.lgs. 56/2000), all'IRPEF (art. 3), all'accisa sulla benzina (art. 4).

Lo stesso d.lgs. n. 56/2000, all'art. 6, poi dispone, in merito al finanziamento delle funzioni conferite che "i trasferimenti erariali connessi con l'attribuzione di funzioni e di compiti alle regioni, ai sensi del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, cessano a decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo al completamento del procedimento di identificazione delle risorse di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59. Entro il 30 giugno del medesimo anno, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Finanze e del Ministro del Tesoro Bilancio e P.E., d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, è variata prioritariamente la quota di compartecipazione di cui all'art. 2, nonché le aliquote di cui all'art. 3 e la quota di compartecipazione di cui all'art. 4, al fine di assicurare la copertura degli oneri connessi alle funzioni conferite alle regioni a statuto ordinario".