

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
FACOLTA' DI SCIENZE STATISTICHE
DIPLOMA IN STATISTICA ED INFORMATICA
PER LA GESTIONE DELLE IMPRESE

TESI DI DIPLOMA

*Aspetti generali e di controllo
nella gestione dei servizi al cittadino:
il caso di San Martino Buon Albergo*

RELATORE: prof. SAVERIO BOZZOLAN

DIPLOMANDO: Stefano Tosi

ANNO ACCADEMICO 2003 – 2004

<u>INTRODUZIONE</u>	Pag. 01
<u>CAPITOLO 1 – I SERVIZI PUBBLICI</u>	Pag. 11
1.1 – La riforma dei servizi pubblici	Pag. 11
1.2 – Definizione di servizio pubblico	Pag. 16
1.3 – La gestione dei servizi pubblici nel Comune	Pag. 22
1.4 – Le forme di erogazione dei servizi pubblici nel Comune	Pag. 26
<u>CAPITOLO 2 – ISTITUZIONE COMUNALE: ASPETTI GENERALI</u>	Pag. 33
2.1 – Origini della ricerca della forma più conveniente di gestione dei servizi	Pag. 33
2.2 – Riferimenti normativi delle forme di gestione dei servizi pubblici	Pag. 37
2.3 – Istituzione Comunale: una forma di gestione dei servizi pubblici	Pag. 41
2.4 – Ragioni di avvio di una Istituzione in un Comune ed aspetti generali	Pag. 47
2.5 – Disposizioni generali nella costituzione di una Istituzione Comunale	Pag. 50
2.6 – Organizzazione e gestione di una Istituzione Comunale	Pag. 56
<u>CAPITOLO 3 – ISTITUZIONE COMUNALE: ASPETTI FUNZIONALI</u>	Pag. 61
3.1 – Aspetti generali nella gestione del personale nell'amministrazione pubblica	Pag. 61
3.2 – Gli organi di gestione dell'Istituzione Comunale	Pag. 67
3.3 – Ruolo e mansioni del Presidente	Pag. 68
3.4 – Ruolo e mansioni del Consiglio di Amministrazione	Pag. 69
3.5 – Ruolo e mansioni del Direttore	Pag. 75
3.6 – Gestione del Personale e del Patrimonio in dotazione	Pag. 78
3.7 – La gestione economico/finanziaria: il servizio di Tesoreria e di Economato	Pag. 81

<u>CAPITOLO 4</u> – ISTITUZIONE COMUNALE DI SAN MARTINO B.A.	Pag. 91
4.1 – Aspetti generali dell’Istituzione del Comune di San Martino B.A.	Pag. 91
4.2 – Struttura organizzativa dell’Istituzione di San Martino B.A.	Pag. 96
4.3 – L’ufficio ragioneria: supporto di controllo e valutazione	Pag. 100
4.4 – Aspetto principale di valutazione: l’analisi dei costi	Pag. 103
<u>CAPITOLO 5</u> – ANALISI COSTI – ELABORATO TESI	Pag. 105
5.1 – Aspetto logistico dell’ufficio ragioneria	Pag. 105
5.2 – Modello di analisi dei costi presso l’Istituzione di S. Martino B.A.	Pag. 108
5.3 – Risultati ed informazioni ottenute dal modello di analisi costi	Pag. 114
5.4 – Modelli grafici riferiti a valori dell’anno 2004	Pag. 119
<u>CONCLUSIONI</u>	Pag. 123
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	Pag. 127

IL COMUNE – Erogatore di Servizi Pubblici

Il Comune è in primis titolare dei servizi pubblici. È quindi titolare della loro programmazione, dell'indirizzo e del controllo e anche della loro erogazione. L'erogazione di servizi risulta essere un aspetto di fondamentale importanza tra le competenze di un Comune che per questo è tenuto a scegliere la forma gestionale di erogazione più conveniente sotto tutti i punti di vista, in modo da garantire la minor spesa, il miglior risultato, la maggior soddisfazione del cittadino, la maggior trasparenza, le forme di controllo che evitino l'autoreferenzialità, flessibilità nelle soluzioni, adattabilità alle innovazioni e soprattutto snellezza nelle procedure.

Questi aspetti rivestono un'importanza particolare per i cittadini di ogni Comune, che giudicano l'operato delle amministrazioni comunali (e quindi del Sindaco, del Consiglio Comunale, della Giunta Comunale – tutti organi da loro eletti) proprio dalla qualità dei servizi erogati, dalla loro efficienza e dai loro costi.

Tra le forme di gestione di erogazione dei servizi vi sono alcune alternative che garantiscono il maggior protagonismo del cittadino utente nella programmazione e controllo dei servizi stessi, siano esse motivate da scopo di lucro, nella forma dell'azienda privata, oppure di carattere cooperativistico di tipo sociale o tipo onlus, oppure motivate da fini solidaristici e basata sul volontariato.

Nel settore dei servizi pubblici si fa riferimento pertanto ai principali testi normativi della situazione in fase evolutiva:

- Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. n. 328 del 08/11/2000);
- D.P.C.M. 30 Marzo 2001, Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della L. 328/2000;

- Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267 del 18/08/2000);
- Finanziaria 2002 (L. n. 448 del 28/12/2001);

Con il nuovo quadro legislativo si punta ad un welfare che sia in grado di coinvolgere in rete, tramite nuove forme di gestione, tutti i soggetti attori del sociale, gli enti

locali titolari di competenze, il terzo settore, il volontariato, le famiglie e gli utenti impegnati in forme di aiuto – aiuto.

Il comune, però, è tenuto a svolgere sempre più un ruolo di governance nei servizi sociali e quindi la loro gestione ed erogazione non può essere passata in tempi rapidi al libero mercato.

Tra le forme di gestione dei servizi generalmente possibili le più utilizzate sono le seguenti:

- **GESTIONE DIRETTA:** si verifica quando tutte le fasi di gestione dei servizi vengono effettuate dal comune con personale e mezzi propri;
- **GESTIONE CON APPALTI:** si differenzia dalla precedente quando specifiche attività vengono affidate, con adeguata procedura di concorrenza (gare d'appalto), a soggetti terzi privati;
- **ISTITUZIONE COMUNALE:** è uno strumento particolarmente adatto per la gestione dei servizi alla persona in quanto è strettamente sotto il controllo del comune;
- **ASSOCIAZIONE DI COMUNI:** è uno strumento utilizzato soprattutto dai piccoli comuni per conseguire economie di scala ed ottimizzare la gestione dei servizi;
- **CONSORZIO:** è uno strumento associativo tra enti locali tra i più stabili, ma più complesso per le procedure amministrative, in quanto appesantisce gli iter amministrativi a scapito della gestione manageriale;

- AZIENDA SPECIALE: è un'azienda privata a tutti gli effetti che però opera per gestire i servizi del Comune che l'ha costituita, che a sua volta ne controlla gli atti fondamentali;
- SOCIETÀ PER AZIONI: è una società mista costituita dal Comune con partecipazione, anche maggioritaria, di soci privati (la loro scelta avviene con procedure di evidenza pubblica);

Un processo di cambiamento nella gestione dei servizi da parte di un Comune può essere traumatico o graduale; è evidente che la gradualità è sempre preferibile. Quindi, se si vuole superare la fase della gestione diretta di un servizio, si può gradualmente utilizzare prima l'Istituzione Comunale, passare all'Azienda speciale e da ultimo alla Società per azioni. Passare direttamente dalla gestione diretta alla Società per azioni sarebbe alquanto rischioso e di difficile attuazione. Altre forme di gestione per la complessità nell'organizzazione non sono da considerare.

Con la nuova proposta "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (L. 328/2000) viene confermato il comune quale ente più vicino ai cittadini ed esso viene perciò individuato come protagonista della riforma dei servizi sociali, dalla progettazione alla realizzazione degli obiettivi, alla pianificazione e controllo degli interventi, al ruolo garante dell'erogazione delle prestazioni e dei servizi essenziali.

Tale legge non entra però nel merito della gestione e pertanto è stata effettuata una distinzione tra funzioni di programmazione, controllo e governo, che sono dei Comuni, e funzioni di pura gestione, che dovrebbe essere preferibilmente del privato sociale oppure dei Comuni, ma con forme adeguate di gestione. La riforma dei servizi sociali (L. 328/2000) evidenzia un futuro dove si intravede un mercato dei servizi sociali fatto da privati, accreditati dalla pubblica amministrazione, ai quali un cittadino, valutato e

misurato nel suo grado di indigenza e benessere relativo, potrà rivolgersi utilizzando vouchers che gli verranno concessi in base a criteri oggettivi e trasparenti applicati con i parametri del redditometro (reddito ISEE).

Su tali forme di gestione interviene il Testo Unico degli Enti Locali, la Finanziaria 2002 e tutta la normativa specifica di settore in tema di forme di gestione.

La Finanziaria 2002 (L. 448/2001) ha introdotto nel Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs 267/2000) l'art. 113 bis, specificando quali debbano essere le forme di gestione dei servizi "non industriali" dei comuni e quindi quelli sociali ed alla persona.

L'Istituzione Comunale è la forma di gestione prioritaria poiché consente al Comune di rinnovarsi ma con un percorso certo e privo di rischi, in quanto l'Istituzione effettivamente è un braccio operativo del Comune, sotto il diretto controllo dell'Amministrazione comunale, pur potendo operare con la snellezza e l'agilità dell'azienda privata dal punto di vista dell'erogazione dei servizi.

La gestione diretta in economia e/o gli appalti sono consentiti solo in via eccezionale e motivata.

ELABORATO DI TESI – Motivi di stesura

La tesi che si è sviluppata vuole essere un valido strumento di conoscenza, e di spiegazione di cosa sia un'Istituzione Comunale ed è rivolta a quelle amministrazioni comunali dove si profila la prospettiva di creare una Istituzione Comunale nuova.

Data la scarsità di notizie ed informazioni reperibili sulle modalità di costituzione, gestione ed amministrazione di un'Istituzione Comunale, si

vorrebbe fornire un valido strumento che permetta di capire cosa sia e come è regolata un'Istituzione.

Infatti da alcuni anni si sta sempre più diffondendo all'interno dell'amministrazioni pubbliche, la necessità di utilizzare queste forme di erogazione dei servizi al cittadino, per garantire una maggior competenza, rapidità e snellezza nell'offrire determinati servizi ai cittadini.

Inizialmente le Istituzioni sono state fondate per gestire le case di riposo; il servizio erogato, però, era relativo e strettamente collegato all'ambiente dove si sviluppavano, quindi alla cura ed all'assistenza degli anziani. Oggi invece le Istituzioni che sono presenti sul territorio nazionale e quelle che si stanno formando vogliono essere un mezzo efficace per erogare servizi di diversa natura a cittadini, siano essi minori, disabili, adulti, anziani.

Inoltre questo progetto di tesi vuole descrivere ed essere un elaborato che permetta una maggior capacità di controllo e gestione dell'andamento dei costi per l'erogazione dei servizi offerti da un'Istituzione Comunale. In particolare è stata presa a riferimento l'Istituzione Comunale per la Gestione dei Servizi al Cittadino del Comune di San Martino Buon Albergo (Verona) dove dal primo Ottobre 2003 lavoro con l'incarico di ragioniere.

Infatti, essendo il Comune di San Martino B.A. uno dei primi nella provincia di Verona ad aver adottato tale forma di gestione ed erogazione dei servizi, ed essendo uno dei primi Comuni che ha costituito un'Istituzione che gestisce i principali servizi al cittadino – scolastico, sociale, sportivo – riceve frequentemente richieste di informazioni da parte di Comuni limitrofi o da quelli con cui collabora su come impostare la costituzione e la gestione di un'Istituzione Comunale (atti burocratici, atti di avvio, nomina degli organi,...).

Viene pertanto riportato e descritto uno schema di analisi dei costi da me utilizzato presso l'Istituzione di San Martino B.A..

Infatti, quello che mi è stato richiesto al momento della mia assunzione presso l'Istituzione Comunale di San Martino B. A., oltre alla gestione della contabilità ordinaria, era di fornire un valido strumento che permettesse di valutare in qualsiasi momento la situazione dei costi dell'Istituzione stessa divisa per singoli servizi erogati e di conseguenza l'andamento periodico della stessa.

Ci si è concentrati sui costi perché sono la parte più variabile e di difficile gestione di un'Istituzione, in quanto la maggior parte delle entrate è rappresentata dal finanziamento che l'Istituzione riceve dal Comune per svolgere la propria attività, da determinarsi quindi in base agli impegni di spesa che si prevede di effettuare nel corso dell'anno; una buona previsione e gestione di tali voci di spesa consente di richiedere al Comune un contributo più adeguato ed idoneo per i bisogni economici dell'Istituzione, garantendo un migliore e completo servizio al cittadino.

PROGETTO SVILUPPATO – Presentazione Elaborato

Il progetto quindi che si vuole descrivere e realizzare tramite questa tesi è un elaborato svolto con l'ausilio del pacchetto applicativo Excel che permetta di fornire questo tipo di informazioni:

- i tipi di servizi erogati dall'Istituzione;
- le singole voci di costo collegate all'erogazione di ogni servizio;
- l'andamento mensile per ogni servizio erogato in termini di costi di gestione;
- l'andamento mensile dell'intera Istituzione.

Il punto di partenza per l'elaborazione di tale schema è stato un conto economico analitico per servizi sulla base dei dati previsionali del Comune riferito all'anno 2003. In tale conto economico sono state riportate le voci

dettagliate di spesa e di entrata così come specificate ed indicate nel bilancio comunale. Sarà in fase successiva di consuntivo che il conto economico analitico potrà essere formulato ridefinendo le aggregazioni attuali in modo più consono alle attività ed agli obiettivi previsti dal programma annuale.

Tale conto economico è redatto seguendo uno schema a sezioni contrapposte dei costi e dei ricavi distinti per servizi ed è comunemente utilizzato dai programmi di gestione contabile per la contabilità economica della aziende di tipo privatistico secondo la normativa CE.

La ricostruzione è stata fatta tenendo conto dei servizi trasferiti all'Istituzione ed il conto economico è stato reso ufficiale con una deliberazione della Giunta Comunale, permettendo di definire ed ufficializzare, quindi, il trasferimento di capitale dal Comune all'Istituzione per la sua regolare gestione.

Dopo aver elaborato, sulla base delle voci di entrata ed uscita di tale conto economico, il piano dei conti per la gestione contabile dell'Istituzione, si è cercato di collegare e riportare in un foglio excel i capitoli di bilancio comunale trasferiti con il conto economico analitico con le voci del piano dei conti costruito.

Si è cercato di suddividere tali voci in modo da evidenziare le seguenti classi relative ai servizi che vengono erogati all'Istituzione:

SERVIZI GENERALI: analizza l'andamento dei costi relativi alla direzione e segreteria dell'Istituzione Comunale (spese di funzionamento e servizio, ammortamenti, compenso al direttore, compenso al Consiglio di Amministrazione (C. d. A.), acquisto e manutenzione di beni,...);

- **SERVIZI SOCIALI PER MINORI:** analizza l'andamento dei costi relativi ai servizi erogati ai minori (rette per affido c/o case famiglia o istituti, supporto educativo domiciliare,...);

- **SERVIZI SOCIALI PER DISABILI:** analizza l'andamento dei costi relativi ai servizi erogati ai disabili (trasporto per disabili, rette c/o istituti,...);
- **SERVIZI SOCIALI PER ADULTI E ANZIANI:** analizza l'andamento dei costi relativi ai servizi erogati agli adulti ed anziani (rette c/o case di riposo, servizio assistenza domiciliare,...);
- **SERVIZI SOCIALI DIVERSI:** analizza l'andamento dei costi relativi ai servizi sociali erogati ai diversi gruppi sociali (contributi economici assistenziali, recupero tossicodipendenti, servizio assistenza immigrati,...);
- **SERVIZI SCOLASTICI PER REFEZIONE:** analizza l'andamento dei costi relativi ai servizio di mensa scolastica (pasti mensa scolastica, distribuzione pasti,...);
- **SERVIZI SCOLASTICI PER TRASPORTO:** analizza l'andamento dei costi relativi ai servizio di trasporto scolastico (trasporto scolastico, assistenza al trasporto,...);
- **SERVIZI SCOLASTICI SCUOLE MATERNE:** analizza l'andamento dei costi relativi alle scuole materne private e comunali (gestione asilo nido, contributo scuole materne private,...);
- **SERVIZI SCOLASTICI RICREATIVI:** analizza l'andamento dei costi relativi ai servizi ricreativi scolastici (scuola materna estiva, centri estivi per ragazzi...);
- **SERVIZI SPORT E TEMPO LIBERO:** analizza l'andamento dei costi relativi allo sport e tempo libero (gestione impianti sportivi, gestione manifestazioni sportive e ricreative,...);

Tale schema consente di inserire ogni voce di costo dell'Istituzione nella relativa voce del piano dei conti di contabilità, che a sua volta è collegato al rispettivo capitolo di bilancio comunale.

Si ottiene così uno schema che può essere utilizzato dai responsabili dei singoli uffici (sociale, minori, anziani, istruzione, sport, servizi generali) per conoscere la consistenza ed il residuo di ogni voce di uscita da loro gestita; può essere utilizzato dal Direttore dell'Istituzione Comunale per conoscere il generale andamento economico dell'Istituzione, per improntare la gestione dei servizi erogati, in modo da migliorarne la qualità e la convenienza e per la creazione di nuovi servizi; può essere utilizzato dal Presidente e dai membri del C.d.A. per elaborare delle nuove proposte per garantire miglior soddisfazione ai cittadini rispetto ai servizi erogati e per meglio rispondere ad eventuali nuove esigenze; può essere visionato dall'Amministrazione Comunale per conoscere durante l'anno (e quindi non solo a livello di consuntivo) l'andamento generale dell'Istituzione Comunale.

Infine può adeguatamente essere adattato al singolo caso e quindi essere utilizzato per effettuare un'analisi della gestione anche da altre forme e tipi di Istituzioni. Infatti, essendo l'Istituzione una forma di "azienda privata" gestita e che gestisce un'amministrazione pubblica, ritengo sia utile e fondamentale per chi la dirige conoscerne costantemente l'andamento generale per ponderare al meglio le eventuali scelte da effettuare.

È fondamentale avere una visione chiara dell'andamento progressivo nel corso dell'anno dell'Istituzione per effettuare, in sede di stesura del BILANCIO PREVISIONALE, una previsione più coerente e veritiera.

1.1 LA RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI

La società sta cambiando rapidamente nelle sue diverse dimensioni, quali i valori etici, morali e religiosi di riferimento per gli individui, i modelli relazionali sociali ai quali si ispira l'organizzazione delle comunità locali e nazionali, le conoscenze tecnico-scientifiche si stanno sempre più ampliando consentendo di dare risposta a problemi per i quali fino a pochi anni fa non esistevano concrete soluzioni, ma soprattutto nel sistema economico costituito da principi, criteri e comportamenti tramite cui si utilizzano risorse comunque "limitate rispetto ai bisogni" per soddisfare questi ultimi secondo scale di priorità definite da scelte individuali e collettive.

Proprio da questo dato di fatto si è aperto negli anni novanta un nuovo periodo di riforma delle istituzioni pubbliche e del loro "braccio operativo" (le amministrazioni pubbliche) che, per quanto concerne il nostro paese, ha coinvolto inizialmente il livello locale per poi estendersi alla fine del decennio al livello statale e regionale.

Va infatti sottolineato che la questione della modernizzazione della pubblica amministrazione ed il connesso particolare aspetto sul tema delle autonomie locali, sembra ormai aver assunto il rilievo e le dimensioni di un "movimento universale", in quanto tutti i principali Paesi ad economia avanzata hanno sperimentato nell'ultimo periodo processi di riforma radicale del settore pubblico, ricercando nuovi equilibri tra iniziativa pubblica e privata per lo sviluppo del sistema economico ed il miglioramento del benessere dei cittadini.

Vi sono diversi modelli e percorsi attuativi al riguardo legati a differenti concezioni e scelte di fondo, ma in particolare due sono gli elementi portanti comuni rintracciabili in tutte le esperienze di riforma attuate:

- in primis l'idea che il settore pubblico ed in particolare le autonomie locali siano destinate a giocare un ruolo sempre più rilevante e decisivo per l'evoluzione del sistema economico; questo non implica una presenza quantitativamente più ampia dell'intervento pubblico, ma impone un ridimensionamento del ruolo e delle modalità di azione delle amministrazioni pubbliche;
- in secondo luogo la consapevolezza che il processo di riforma del settore pubblico debba assumere natura composita, implicando scelte combinate e coerenti in merito al modello di sistema istituzionale del Paese, all'estensione dell'intervento dello Stato e degli altri enti pubblici, alle modalità di funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Conoscere quindi a fondo l'origine, l'evoluzione e le caratteristiche attuali dell'ente locale, costruire scenari di trasformazione dell'ambiente di riferimento, definire la strategia di sviluppo e sostenerla sul piano gestionale ed organizzativo, adeguare le professionalità, ridimensionare il quadro delle relazioni con gli interlocutori più rilevanti, diventano delle condizioni minime essenziali affinché i disegni di riforma siano in grado di produrre effettivamente i risultati attesi ed auspicati.

Tutto questo implica una combinazione di una nuova "architettura istituzionale" che una buona riforma amministrativa può garantire con un significativo cambiamento sul piano "aziendale" ovvero dei singoli enti.

L'approccio seguito è quello economico-aziendale e quindi si presta particolare attenzione all'analisi dell'ente locale come azienda, nella consapevolezza della natura strumentale di quest'ultima rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali, dei limiti connaturati a qualunque tipo di approccio. In tale prospettiva, alla dicitura di ente locale, dovrebbe essere più correttamente sostituita quella di "azienda dell'ente locale". Infatti

lo Stato, il Comune, sono enti che per mezzo di una loro azienda, mirano al conseguimento di propri fini; l'azienda si configura come uno "strumento" istituito dall'ente al quale vengono assegnate specifiche funzioni economiche primarie e secondarie, l'esercizio delle quali dovrebbe mirare al conseguimento di specifiche "finalità sovrastanti".

Negli ultimi anni infatti sono sempre più aumentate le esperienze di enti locali che hanno dimostrato grande dinamismo attivando percorsi di miglioramento che ne hanno trasformato la qualità e l'incisività dell'azione e la capacità di effettivo perseguimento delle finalità istituzionali.

Alla base di queste esperienze emerge nei suoi presupposti e contenuti la concezione aziendale dell'ente locale.

Si può quindi dedurre che mentre in passato l'attenzione ai temi dell'amministrazione pubblica è stato collegato prevalentemente alla sua crescita dimensionale (aspetto quantitativo), oggi l'attenzione è concentrata su come qualificare l'azione amministrativa migliorando la sua capacità di intervenire su alcuni problemi della società moderna e la capacità di affrontare e risolvere una serie di problemi riguardanti le caratteristiche del suo funzionamento interno (aspetto qualitativo).

L'espansione dell'intervento pubblico in economia, che ha portato ad una situazione nella quale anche nei Paesi che adottano il modello economico fondato sulla centralità del mercato circa un terzo della ricchezza è destinato al soddisfacimento dei bisogni pubblici, la crescente rilevanza dei problemi economici negli enti pubblici e la sempre più chiara condivisione tra gli studiosi della inadeguatezza delle impostazioni che stabiliscono relazioni biunivoche tra oggetto di studio e discipline di riferimento, hanno contribuito a legittimare l'applicazione al comparto pubblico degli schemi concettuali dell'economia aziendale e del management. Negli enti pubblici si svolgono, quindi, congiuntamente sia *processi di consumo* – che consistono nel prelievo

di una parte della ricchezza dalle famiglie e dalle imprese in forma di tributi e nel suo utilizzo per produrre servizi ceduti alle stesse senza corrispettivo di un prezzo (produzione dei “beni pubblici”) – che *processi di produzione* in senso economico – che consistono nella produzione di beni divisibili ed esclusivi nell’uso simile ad un ciclo operativo e finanziari svolto presso le aziende che operano sul mercato. Da questo nasce il termine azienda composta pubblica: la natura di *impresa* e di *azienda di produzione* sono correlate dal fatto di essere entità autonome che svolgono la propria attività operando sul mercato secondo le loro varie configurazioni, la qualificazione di *pubblica* deriva, invece, dalla forma giuridica pubblicistica o di avere un soggetto economico pubblico pur essendo dotate di una forma giuridica privata.

Si sottolinea che con l’estensione dell’intervento pubblico e con l’accrescersi della sua eterogeneità e complessità, il sistema pubblico si è andato strutturando come sistema articolato in enti territoriali (comuni, province, regioni, Stato) che si configurano come “capogruppo” di altri enti pubblici, in cui sono demandate funzioni specifiche, ed imprese pubbliche cui è demandata la produzione di beni (merci o servizi) ceduti sul mercato.

L’intervento pubblico ed il correlato ruolo dell’amministrazione pubblica sono arrivati in un certo senso alla fine di un ciclo che può essere definito di sviluppo dell’economia trainato dall’affermarsi del modello di Welfare State, in cui l’espansione dell’economia, sia in un’ottica di tipo congiunturale che di tipo strutturale di più lungo periodo, si è fondata sull’incremento dei consumi pubblici e su una elevata spesa pubblica (collegati al soddisfacimento dei bisogni qualificanti il “sistema della sicurezza sociale”) e sull’incremento dei consumi (e della spesa) privati favoriti dalla diffusione del sistema di garanzie sul futuro per gli individui, le famiglie, interi gruppi sociali.

La gestione delle aziende pubbliche risulta oggi un importante campo di studi in considerazione del ruolo sempre più rilevante e più critico assunto dagli enti pubblici.

Gli enti pubblici devono essere in grado di raggiungere accettabili livelli di efficienza nell'impegno delle risorse per dare risposta alle due questioni che sono oggi al centro dell'attenzione della pubblica amministrazione.

Il primo punto riguarda la spesa pubblica ed il suo controllo; la necessità di un controllo della spesa nasce dalla ricerca di un equilibrio tra le variabili economiche complessive del Paese e dalla necessità di sviluppare una certa produttività della spesa stessa così da permettere la erogazione di una quantità di prestazioni soddisfacenti.

Il secondo punto nasce dalla considerazione sulla qualità delle prestazioni offerte; infatti risulta sempre più rilevante disporre di una serie di servizi efficienti ed in grado di rispondere in modo adeguato alla domanda. La velocità nello sviluppo economico e sociale del Paese sembra per molti strettamente connessa alla qualità dei servizi pubblici e delle infrastrutture che la pubblica amministrazione potrà porre in essere.

È in questo panorama di vasti orizzonti che deve essere inserito il tema della responsabilizzazione economica degli enti pubblici in quanto controllo della spesa e la qualità delle prestazioni sono affrontabili concretamente all'interno dell'ente pubblico attraverso meccanismi in grado da un lato di ricercare livelli di efficienza sempre superiori e dall'altro di modificare le prestazioni erogate in base alla caratteristica della domanda specifica.

1.2 DEFINIZIONE DI SERVIZIO PUBBLICO

Prima di inquadrare nei suoi aspetti più generali la problematica riguardante i servizi pubblici locali, occorre chiarire che cosa si intende per “*SERVIZIO PUBBLICO*”.

Innanzitutto si deve dire che quella di “*servizio pubblico*” non è una nozione univoca; essa, piuttosto, per essere esattamente compresa, si deve muovere fra due nozioni, una in senso soggettivo e l’altra in senso oggettivo, ognuna delle quali caratterizza e specifica un aspetto determinante del servizio pubblico.

La nozione *soggettiva*, che è la più antica, definisce come servizio pubblico quell’attività svolta dall’amministrazione pubblica, che non costituisce esercizio di pubblica funzione – ossia non ha forma autoritativa – e che consiste nella produzione di beni o di utilità a favore della collettività. In tale contesto, il servizio è pubblico perché esercitato da un soggetto pubblico (Stato, ente locale) o di cui è titolare un soggetto pubblico, ovviamente per la rispondenza ad esigenze della collettività e che può, comunque, essere affidato in gestione a terzi.

Con la nozione *oggettiva* di servizio pubblico, invece, si indica l’attività imprenditoriale che offre beni o servizi alla collettività, o che soddisfa bisogni generali. In ragione della rilevanza oggettiva, la natura ed il regime del servizio pubblico emergono dall’interesse dell’attività, indipendentemente dal soggetto che la espleta o cui l’attività stessa è istituzionalmente collegata. La nozione di servizio pubblico in senso oggettivo ha dato come risultato durevole lo scollegamento tra attività di servizio pubblico e titolarità pubblica dell’attività: un servizio pubblico è e rimane tale sia che venga svolto da imprenditori privati o pubblici, sia che venga dimesso dal soggetto pubblico, sia che venga esercitato, in regime di concessione del soggetto pubblico, da parte del privato; conseguenza della spettanza ad una attività della qualità di

servizio pubblico è la sottoposizione di quell'attività a poteri amministrativi di vigilanza, programmazione, controllo.

La nozione di servizio pubblico in senso oggettivo è quella che prevale nella disciplina concernente i servizi pubblici locali, così come previsti dalla legge n. 142 del 1990 (sull'ordinamento dei Comuni e Province). Infatti, l'art. 22, primo comma, afferma che:

<<I Comuni e le Province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzioni di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.>>.

Viene poi specificato nei commi successivi che sarà la legge a stabilire quali servizi sono riservati in via esclusiva ai Comuni e Province ed in quali forme gli stessi possono gestire i servizi pubblici.

Partendo da questo dato normativo e dalla definizione in esso contenuta, si può sottolineare che la formula espressa dall'art. 22 evidenzia, anche se da diversa angolazione, il quadro delle attribuzioni comunali e provinciali tracciato nell'art. 2, che si riferisce all'autonomia dei Comuni e delle Province, nonché negli art. 9 e 14, rispettivamente sulle funzioni dei Comuni e delle Province, della stessa legge n. 142. Si viene così ad affermare un nuovo metodo di approccio al problema del servizio pubblico locale. Esso non è più considerato come problema di legittimità delle sue forme di gestione, ma piuttosto come problema di economicità, di produttività e funzionalità della gestione e della produzione. L'art. 22 citato, infatti, ponendosi come “norma aperta” agli effetti della individuazione dei servizi da assumere con il limite oggettivo dei “fini sociali” e della promozione “dello sviluppo economico e civile delle comunità locali”, non consente se non che la nozione di servizio pubblico si appiattisca su quella relativa alla forma utile di gestione. E lo stesso vale con riferimento alla proposta di modifica dell'art.

22 primo comma, approvata, nel marzo 2000, dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, così come riportato:

<<I servizi pubblici locali, individuati dagli Enti locali nell'ambito delle rispettive competenze, hanno ad oggetto la produzione di beni e lo svolgimento di attività rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Ai fini del presente articolo e del successivo, per Enti locali si intendono Comuni, Province, unioni di Comuni e Comunità montane.>>.

I servizi pubblici, in particolare quelli locali, sono da anni al centro di numerose riforme che hanno completamente modificato i caratteri della *governance* delle aziende produttrici così come le modalità di controllo da parte degli enti territoriali. Gli articoli del Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL) sono stati più volte corretti per corrispondere alle logiche della aziendalizzazione ed alla ricerca della economicità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici. Sono stati effettuati diversi interventi a partire dalla spinta alla liberazione formale e/o sostanziale delle società erogatrici dei servizi e le conseguenti politiche verso la esternalizzazione.

Gli elementi chiave del nuovo quadro istituzionale/economico nel nostro paese sono:

- L'individuazione di due sistemi distinti, uno per la gestione dei servizi "economici" (acqua, energia, trasporti, rifiuti, farmacie...) ed un altro per quelli "privi di rilevanza economica" (servizi sociali, culturali, del tempo libero,...);
- La distinzione tra proprietà e gestione delle reti;
- L'attivazione di meccanismi di gara che aprano ad una concorrenza per l'affidamento delle gestioni o per far entrare soci privati nelle proprietà delle aziende a capitale pubblico;

- L'acquisizione del concetto delle gestioni *in house* per gli affidamenti diretti;
- La generalizzazione della stipula di contratti di servizio per la definizione e la regolamentazione degli affidamenti dei servizi stessi.

I sistemi produttivi siano essi nazionali, regionali o distrettuali, necessitano per essere competitivi sul piano globale di elevati standard di efficienza territoriale. In tale situazione assume di fondamentale importanza l'offerta ed il livello dei servizi pubblici locali. Questo perché lo sviluppo socio-economico territoriale è divenuto elemento del vantaggio competitivo delle aziende e la capacità da parte delle amministrazioni pubbliche di offrire una efficiente rete di servizi determina il grado di insediamento di nuovi investimenti e soprattutto il grado del radicamento e dello sviluppo di quelli già presenti, rispondendo ai bisogni dei cittadini, che a loro volta giudicano le amministrazioni principalmente sulla base del loro soddisfacimento.

Il sistema pubblico nazionale, che prese l'avvio all'inizio del secolo scorso con l'approvazione della legge Giolitti del 29 marzo 1903 n. 103 e stabiliva le regole per l'assunzione diretta dei servizi da parte degli Enti Locali, ha subito, soprattutto negli ultimi anni, un processo di modifica sostanziale: a partire dalla legge del 08 giugno 1990 n. 142 per arrivare alle più recenti leggi, la n. 448/2001 (art. 35) ed il d.l. n. 269 del 30 settembre 2003 connesso alla finanziaria 2004 che apportano modifiche al TUEL in cui è definito il modello di *governance* per le aziende produttrici di servizi pubblici locali. Attualmente la formulazione dell'art. 113 del TUEL se da un lato conferma la funzione detenuta dagli enti locali, dall'altro ne ratifica il profondo cambiamento di ruolo.

Il titolo V della Costituzione all'art. 114 definisce la struttura della Repubblica come “costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città

metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni; il primo ha ambiti esclusivi legislativi – quali la politica estera, la difesa, l’ordine pubblico,... – le seconde hanno la potestà legislativa per ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Utilizzando il principio della sussidiarietà le Regioni devono stabilire il proprio livello interno di decentramento a Comuni e Province. Infatti la legge per le autonomie locali (n. 142/1990), dando alle Regioni il compito di determinare gli obiettivi generali di programmazione economica, in base alla quale ripartire le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli Enti Locali, stabilisce che ai Comuni ed alle Province – a loro volta definiti quali enti autonomi della Costituzione – spetta di provvedere alla specificazione ed attuazione degli investimenti per l’ottenimento degli obiettivi programmati. In particolare spettano ai Comuni tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale essenzialmente per i settori organici dei servizi sociali, dell’assetto e dell’utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico; mentre alle Province vengono delegate le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste aree intercomunali o di interesse provinciale.

Quindi i Comuni, le Province e le Regioni devono definire, rispettivamente per i loro ambiti territoriali e di funzioni, quali siano i servizi che, in quanto definiti pubblici, devono essere da loro erogati o in forma diretta o attraverso gli strumenti di cui, sempre in base alla legislazione vigente, essi dispongono. Occorre però capire cosa conferisce la qualità di pubblico ad un servizio prestato ai cittadini, in quanto questo concetto è da un lato “modificabile” e dall’altro “vulnerabile”. Infatti per lungo tempo si è vista una progressiva crescita in termini quantitativi di bisogni a cui era riconosciuta la necessità di essere affrontati come collettivi e per i quali il prezzo non poteva essere

determinato dai costi, ma dall'equità ad essere soddisfatti – tanto da far nascere il concetto di *welfare*, cioè di stato sociale proteso al benessere dei cittadini – e successivamente il dibattito è stato incentrato sulla inopportunità di eccesso di *welfare* e sulla possibilità di delegare ai privati gran parte di servizi pubblici.

Il concetto di interesse pubblico e quindi di servizio pubblico prevede che ogni volta avvenga il riconoscimento del bisogno tra i suoi campi di interesse da parte della Pubblica Amministrazione e vi sia di conseguenza anche l'implementazione di istituzioni o, comunque, l'assunzione di una responsabilità.

1.3 LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI NEL COMUNE

Tra gli aspetti che hanno caratterizzato il rapido cambiamento degli enti locali nell'ultimo decennio rivestono certamente un'importanza primaria quelli collegati alle innovazioni nelle forme di gestione dei servizi pubblici.

Gli enti locali, quindi, gestiscono la produzione di servizi sotto varie forme in quanto, oltre alla produzione diretta (in economia) ed alla produzione affidata ai privati (concessione, gare,...) possono utilizzare degli strumenti societari da loro totalmente o parzialmente controllati a cui si rivolgono – sotto forma di cliente e quindi in nome e per conto della cittadinanza – per ottenere la “produzione dei beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.

Nella produzione di servizi pubblici da parte di Enti Locali, attraverso processi di esternalizzazione, assume una specifica rilevanza a fini di *corporate governance* sia la gestione dell'azienda affidata all'attività dei manager e/o dei dirigenti, sia il controllo dell'amministrazione da parte degli organi politici e/o amministrativi. Si ha quindi una struttura di governo reticolare dove l'Ente locale è al centro di un sistema di relazioni molto complesso. Si parla quindi per l'Ente locale di una *governance interna* che attiene alla complessità dell'ente stesso e di una *governance esterna* che attiene all'insieme di decisioni politiche per le modalità di gestione, di erogazione e di controllo dei servizi pubblici prodotti da aziende pubbliche o private o miste, eventualmente partecipate dall'ente stesso.

La complessità del sistema della produzione dei servizi pubblici locali, che rappresentano sempre più un fattore decisivo dello sviluppo economico, è maturata in tempi sempre più recenti. Infatti, negli ultimi anni, si è assistito prima ad un ampio dibattito sulla necessità di “aziendalizzare” la Pubblica Amministrazione – per immettere i concetti di efficienza ed efficacia nelle

aziende pubbliche – ma poi sempre di più alla necessità di rendere competitivi i servizi prodotti tramite l'immissione di elementi di concorrenza nell'ambito dell'offerta. Infatti negli ultimi anni l'elevato livello di insoddisfazione nei confronti della pubblica amministrazione si è manifestato con toni più accentuati nei confronti degli apparati centrali, considerati particolarmente "distanti" dalle esigenze dei cittadini, autoreferenziali ed inefficienti. La forte critica alle burocrazie centrali ha determinato, quasi per differenza e reazione, un forte interesse e rilevanti aspettative nei confronti della amministrazione locale la quale, forse anche a prescindere dagli oggettivi livelli di capacità in termini di efficienza reale, è stata investita di un ruolo trainante per la riforma e l'ammodernamento dello Stato. Si è quindi realizzata una forte tendenza alla valorizzazione delle autonomie locali riconoscibile anche sul piano delle riforme istituzionali (riforma dell'ordinamento delle autonomie locali – legge 142/1990).

Tutti gli anni '90 sono stati dunque caratterizzati da grandi cambiamenti per le aziende pubbliche che erogano servizi affinché, attraverso processi di concorrenza tra imprese, migliorasse il servizio offerto ai cittadini in termini di qualità e di prezzo. Tale processo ha riguardato le aziende statali, ma anche quelle a carattere locale, sia le aziende che producono servizi in condizioni di equilibrio economico autonomo (gas, acqua, elettricità) attraverso la vendita del servizio al pubblico e dove l'intervento pubblico garantisce l'equità delle tariffe e dell'erogazione e la qualità del servizio, sia le aziende che producono servizi pubblici puri e collettivi e dove, quindi, il committente è lo stesso ente locale (trasporti, mensa...) da cui dipende l'economicità dell'azienda produttrice.

La tendenza all'ampliamento dell'autonomia e dei poteri locali è andata di pari passo con un significativo cambiamento nelle basi di legittimazione delle leadership locali, spostandosi dalla capacità politica in senso stretto alla

capacità di amministrare. L'esigenza di offrire risposte concrete alle comunità locali ha ulteriormente accentuato l'enfasi sul singolo istituto pubblico ed ha fortemente orientato il comportamento dei sindaci verso una logica di azione decisamente truardata a ben definiti obiettivi da raggiungere in tempi compatibili con quelli della durata del mandato.

In questo processo di cambiamento nell'erogazione dei servizi (liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici) si deve cercare di assicurare alle diverse imprese, sia pubbliche che private, le medesime opportunità; non è pensabile sostituire un monopolio pubblico con un monopolio privato, ma accanto alle regole di politica industriale occorre configurare il nuovo ruolo dell'ente pubblico; non più gestore, ma garante della qualità del servizio e del rispetto degli obiettivi sociali.

Nel momento in cui si inseriscono i servizi pubblici nel libero mercato, l'ente locale deve infatti conservare il potere di tutela degli interessi collettivi, un potere speciale che assicuri al Comune il ruolo di regolatore dell'attività dei servizi pubblici e di garante della loro qualità e competitività.

Nel passaggio da gestore a garante, il Comune deve riservarsi funzioni di rilievo, prima di tutto partecipando attivamente alla definizione delle nuove regole e norme portando la propria esperienza, in secondo luogo è necessario che sia controparte nella definizione dei contratti e delle convenzioni con le aziende che gestiranno i servizi, così da esercitare un controllo puntuale sulle prestazioni erogate.

Tra gli aspetti che hanno caratterizzato il rapido cambiamento degli enti locali nell'ultimo decennio rivestono certamente un'importanza primaria quelli collegati alle innovazioni nelle forme di gestione dei servizi pubblici. Esse hanno interessato sia la gestione diretta, sia la gestione delegate o strumentali, attualmente ordinate secondo una gamma di tipi giuridici ampia e articolata. In Italia, come in altri paesi europei, i servizi pubblici locali sono stati spesso

gestiti direttamente dagli enti pubblici nella convinzione di garantire al meglio il rispetto degli obblighi di universalità, continuità, accessibilità a pari condizioni e sicurezza propri di ogni attività economica di interesse generale. Tuttavia, le rigidità e le diseconomie di queste forme gestionali dirette sono state, presto o tardi, affrontate con processi di riorganizzazione allo scopo di creare mercati sempre più aperti e concorrenziali in cui l'utilizzo di capitali privati e di strumenti di gestione adeguati migliorasse l'efficienza e la qualità dei servizi offerti alle imprese ed ai cittadini per aumentare il benessere generale.

Tale processo ridefinisce anche il ruolo dei Comuni e la stessa concezione dell'Ente locale come "azienda di servizi", in quanto deve essere ripensata in chiave di forte decentramento produttivo e di sviluppo della capacità di tutelare i cittadini attraverso strumenti diversi della gerarchia organizzativa (tecnostuttura diretta) o del collegamento istituzionale (enti strumentali e società controllate).

1.4 LE FORME DI EROGAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI NEL COMUNE

Le imprese pubbliche che producono servizi pubblici locali si posizionano all'interno di uno spazio composito sulla base di tre determinanti:

- Il grado di partecipazione pubblica al capitale;
- Il rapporto nel mercato con la concorrenza;
- Il grado di dipendenza dalla domanda privata per il raggiungimento dell'equilibrio.

Considerando ciascuna di queste determinanti, si può dire che, in relazione al grado di partecipazione al capitale, attualmente si possono distinguere:

- Società di capitali partecipate a minoranza dal soggetto pubblico;
- Società di capitali (S.p.A., S.r.l.) con partecipazione maggioritaria o totalitaria pubblica;
- Aziende speciali a totale capitale pubblico;
- Istituzioni che non hanno personalità giuridica.

L'Ente pubblico agisce solo parzialmente come una holding che coordina e controlla l'attività delle diverse aziende, che sono state dotate di differenti gradi di autonomia reale.

Normalmente la legge prevede che il controllo di gestione non sia realizzato dall'ente quando le gestioni prima "in economia" vengano esternalizzate ad aziende speciali ed istituzioni. L'autonomia giuridica ed imprenditoriale nel primo caso e l'autonomia gestionale nel secondo garantiscono all'azienda l'autonomia contabile.

Ciò che prevede di seguito la norma in termini di controllo attiene alla funzione dei proprietari che deve esercitare l'ente.

Ciò avviene nelle seguenti forme:

- Con forme di *controllo antecedente*:

- quando vengono definite le “finalità e gli indirizzi” dell’azienda (art. 114 TUEL) incidendo concretamente sul processo di pianificazione dell’azienda;
- quando si approvano gli atti fondamentali preventivi, cioè il piano-programma ed i bilanci di previsione annuale e pluriennale;
- con forme di *controllo concomitante*:
 - con l’esercizio della vigilanza (attraverso la richiesta di informazioni su questioni particolari, attraverso audizioni del C.d.A. o del Presidente o di altri dirigenti);
 - con la partecipazione attiva attraverso propri rappresentanti negli organi istituzionali delle aziende;
 - attraverso le Authority e le Agenzie costituite *ad hoc*;
- con forme del *controllo consuntivo*:
 - attraverso la verifica dei risultati di gestione;
 - con l’approvazione del bilancio d’esercizio.

Solo con la legge n. 142 sull’ordinamento delle autonomie locali del 1990 (poi sussulta nel TUEL n. 267/2000) si dà inizio ad una riforma organica delle modalità di gestione della produzione dei servizi pubblici locali. Una delle principali innovazioni che fu apportata dalla legge n. 142/1990 riguardava la possibilità di gestire i servizi pubblici offerti dagli enti locali alle comunità mediante forme societarie differenti che si affiancavano alla gestione in economia e che sostituivano quelle municipalizzate. La legge considerava opportuno gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

- In economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costruire una istituzione o una azienda;
- In concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;

- A mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- A mezzo di **ISTITUZIONE**, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- A mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali modificava questa norma ampliando le possibilità. Infatti, l'art. 113 ridefinisce il punto "e)" ed aggiunge un nuovo punto "f)" come segue:

<<e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;

f) a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'art. 116.>>.

Tra queste forme di gestione assumono essenza propria alla gestione di servizi pubblici le AZIENDE SPECIALI e le ISTITUZIONI. La differenza tra le due forme rileva al grado di autonomia gestionale ed alle caratteristiche del servizio prestato.

Infatti, mentre l'azienda speciale gode di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, l'istituzione è un "organismo strumentale" dell'ente locale, dotato solo di autonomia gestionale ed è disciplinato dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipende, ed il controllo è effettuato dallo stesso collegio revisori dell'ente. Invece nell'azienda speciale il collegio revisori è definito dal proprio statuto, così come altre forme di controllo.

Di fatto l'Istituzione viene a configurarsi come lo strumento utile per i servizi di natura sociale, mentre l'azienda speciale è l'effettiva trasformazione della municipalizzata, ma dotata di personalità giuridica.

Occorre porre una particolare attenzione su come la legge finanziaria per il 2002 (legge n. 448 del 28 dicembre 2001) nell'art. 35 classificava la produzione dei servizi da parte delle Enti locali sulla base delle differenti modalità di gestione ed erogazione come:

- Servizi pubblici locali di rilevanza industriale;
- Servizio pubblici locali privi di rilevanza industriale;

Tale distinzione, non ben articolata dalla legge e che non ha permesso un confine netto tra le due categorie, è da ritenersi non come distinzione merceologica tra le diverse attività, quanto come differenza attinente alle modalità di esercizio del servizio.

Per *servizi pubblici a rilevanza industriale* (art. 113) è stata prevista una differente gestione per le reti rispetto all'erogazione del servizio. Infatti per quanto concerne l'erogazione dei servizi, essa deve avvenire in regime di concorrenza, secondo le discipline del settore, e deve essere attribuita a società di capitali mediante procedure ad evidenza pubblica.

La gestione dei *servizi pubblici privi di rilevanza industriale*, secondo l'art. 113-*bis* previsto dalla legge n. 448/2001, è affidata mediante affidamento diretto ed i rapporti sono altresì regolati da contratto di servizio. La gestione può essere quindi affidata a:

- Istituzioni;
- Aziende speciali (anche consortili);
- Società di capitale costituite o partecipate dagli enti locale, regolate da codice civile.

Questo lavoro si soffermerà soprattutto sulla gestione dei servizi regolati dall'art. 113-*bis* (privi di rilevanza economica), in quanto a partire dagli anni '90 molte di queste attività (servizi sociali, culturali, sportivi, del tempo libero,...) sono affidate ad aziende speciali, ad **ISTITUZIONI**, a società per azioni la cui proprietà è totalmente dell'ente (questo è d'obbligo per le istituzioni e per le aziende speciali, essendo enti strumentali dell'ente locale) o esso ne possiede la maggioranza.

Con la nuova normativa i servizi privi di rilevanza economica possono essere dati per affidamento diretto e possono essere gestiti esclusivamente da:

- Istituzioni;
- Aziende speciali;
- Società a capitale interamente pubblico;
- Fondazioni ed associazioni.

In questo frangente occorre sottolineare, però, come la normativa giuridica riguardante questo argomento sia in continua evoluzione, in continuo studio, ma soprattutto soggetta a ripetute analisi del suo contenuto.

Ad esempio la normativa ha sostituito la distinzione fra servizi pubblici locali “di rilevanza industriale” e servizi pubblici locali “privi di rilevanza industriale” con quella fra servizi pubblici locali “di rilevanza economica” e servizi pubblici locali “privi di rilevanza economica” ed ha specificato che le disposizioni che disciplinano le modalità di gestione dei servizi pubblici locali (anch'esse oggetto di modifica) attengono alla tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle specifiche normative di settore. Quanto alla disciplina delle modalità di gestione dei servizi pubblici, la normativa ha stabilito che:

- la gestione dei servizi di rilevanza economica può essere affidata a società di capitali individuate con gara ad evidenza pubblica, o a società a capitale miste (i cui soci privati siano scelti con gara ad

evidenza pubblica), o a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che la controllano;

- la gestione dei servizi privi di rilevanza economica avviene con affidamento diretto ad istituzioni ed aziende speciali o anche a società a capitale interamente pubblico, con esclusione dei privati e delle società miste.

Recentemente la Corte Costituzionale è intervenuta sull'argomento con sentenza n. 272 del 27/07/2004 la Corte Costituzionale, dichiarando illegittimo costituzionalmente l'art. 113 e 113-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) poiché le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117 della Costituzione, in quanto porrebbero una disciplina dettagliata ed autoapplicativa dei servizi pubblici locali, materia che l'art. 117 non contempla fra quelle riservate alla legislazione esclusiva dello Stato e che quindi spetta alle regioni disciplinare nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Tale materia non sarebbe riconducibile alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" la quale riguarderebbe solo i servizi sociali e non quelli di rilevanza economica ed essendo limitata alla determinazione degli standard minimi delle prestazioni, non precluderebbe al legislatore regionale la possibilità di disciplinare gli aspetti concernenti l'organizzazione del servizio e le modalità di gestione del medesimo. Né essa potrebbe ricollegarsi alle "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane" non costituendo la gestione dei servizi pubblici locali una funzione fondamentale dell'ente locale, ma "un'attività di regola esercitata in

regime di concorrenza e quindi sottratta ad una gestione effettuata con gli strumenti del potere politico”. Inoltre le disposizioni censurate violerebbero anche l’art. 118 della Costituzione, non essendo indicati i “presupposti per l’intervento legislativo statale in sussidiarietà” e non essendo prevista “l’intesa con la regione che sarebbe imprescindibile a fronte dell’interferenza della disciplina in ambiti materiali di competenza regionale”.

Quindi le disposizioni analizzate, che hanno introdotto una disciplina dettagliata ed autoapplicativa dei servizi pubblici locali sia “di rilevanza economica”, sia “privi di rilevanza economica”, non sarebbero riconducibili a nessuna delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato previste dall’art. 117, secondo comma della Costituzione, né, in particolare, a quella relativa alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, o a quella relativa alle “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”. Tale disciplina esulerebbe dalla sfera di competenza legislativa dello Stato e rientrerebbe pertanto nell’ambito della competenza esclusiva della Regione ricorrente, dal momento che non sono neppure indicati i “presupposti” di un eventuale intervento “in sussidiarietà” dello Stato, ai sensi dell’art. 118 della Costituzione e non è comunque previsto un accordo sul punto tra Stato e Regione.

Alla luce di quanto sopra, si apre lo spazio per una nuova specifica disciplina decentrata in materia di servizi pubblici locali, confermando che, recependo le indicazioni della Corte Costituzionale, si detti una nuova regolamentazione in materia.

2.1 ORIGINI DELLA RICERCA DELLA FORMA PIU' CONVENIENTE DI GESTIONE DEI SERVIZI

Tra le scelte di natura strutturale, ovvero destinate ad incidere in modo profondo sulla trasformazione del ruolo e dell'assetto complessivo dell'ente locale, un posto senza dubbio importante è ricoperto dalla definizione della forma più conveniente di gestione dei servizi. L'evoluzione del quadro normativo ha, da questo punto di vista, progressivamente ampliato il ventaglio delle possibili alternative utilizzabili, inducendo tra l'altro significative pressioni verso il contenimento dell'area, tradizionalmente molto ampia, della gestione diretta.

Sia pure a fronte di numerose esperienze in corso, sembrano a tutt'oggi riscontrabili nelle prassi operative una serie di aspetti problematici riconducibili a tali fattori:

- il permanere di qualche confusione di fondo di ordine concettuale e terminologico ricollegabile alla sovrapposizione tra le scelte di ricorso a formule privatistiche di gestione e le ipotesi di privatizzazione dei servizi;
- la debolezza, ed in alcuni casi l'assenza, di un disegno strategico integrato di evoluzione del sistema dei servizi pubblici locali che ne possa definire una configurazione-obiettivo rispetto alla quale le decisioni in merito alla scelta delle forme di gestione dei servizi dovrebbero rappresentare non il presupposto ma una delle componenti attuative;
- l'eccessiva concentrazione su di una astratta e asettica comparazione dei vantaggi e degli svantaggi delle diverse possibili forme giuridiche utilizzabili, a volte dimenticando la natura strumentale di tale

particolare scelta rispetto alla realizzazione del modello di sviluppo progettato;

- il frequente utilizzo di criteri di valutazione di convenienza comparata parziali e non sufficientemente fondati su corrette ed approfondite analisi, oltre che su dati quantitativi significativi;
- la sottovalutazione sistematica delle condizioni minime necessarie, all'interno dell'ente locale e nei soggetti esterni, per dare effettivamente vita ad una forma innovativa di gestione;
- il manifestarsi di notevoli resistenze all'interno degli enti verso la sperimentazione di forme più evolute di gestione, sicuramente a seguito di un naturale "istinto alla conservazione" ma anche quale effetto indotto di tutte le problematiche esposte.

A fronte di tali difficoltà occorre sottolineare che per modifica della forma di gestione dei servizi nell'ente locale si intende specificare come questo incide sulla configurazione dei rapporti e delle responsabilità di enti ed imprese.

Si vuole pertanto scindere la responsabilità, che resta in capo all'ente locale, relativa alla garanzia ultima di soddisfacimento di un bisogno che continua essere ritenuto di natura e rilievo pubblico, dalla responsabilità, che viene affidata ad un altro soggetto esterno variamente configurabile sotto il profilo giuridico e dell'assetto proprietario, relativa alla produzione ed all'erogazione dei servizi.

In questo modo la modifica della forma di gestione, a differenza della privatizzazione, qualifica il ruolo dell'ente locale piuttosto che farlo venire meno ed appare indipendente dalle condizioni di mercato.

In tale prospettiva l'ente locale, sgravato delle responsabilità relative alla diretta erogazione dei servizi, dovrebbe concentrarsi su funzioni relative alle scelte fondamentali di governo e sviluppo del sistema e di "garanzia" nei confronti del cittadino. Rientrano così in questo ambito le competenze relative

alla qualificazione dei bisogni, al grado di copertura degli stessi, alla determinazione delle caratteristiche e degli standard qualitativi minimi dei servizi, alla definizione delle condizioni di accesso (prezzi, tariffe e modalità di distribuzione), al controllo in merito ai risultati effettivamente prodotti dal gestore. A quest'ultimo spettano per contro, nel rispetto della propria autonomia imprenditoriale e gestionale, tutte le scelte e le responsabilità di carattere produttivo, organizzativo ed economico-finanziario connesse alla effettiva erogazione dei servizi alle condizioni e secondo gli standard qualitativi contrattualmente definiti.

Quindi la piena attuazione di forme innovative di gestione richiede da parte dell'ente locale tali condizioni:

- una forte consapevolezza circa la trasformazione del proprio ruolo necessaria a sostenere tale prospettiva;
- un radicale cambiamento sul piano gestionale ed organizzativo, nonché delle competenze detenute, connesso all'esigenza di migliorare la capacità di indirizzo e controllo dei soggetti gestori;
- una particolare attenzione, oltre che nella procedura di scelta del soggetto affidatario, nella definizione del contratto e soprattutto nella gestione operativa dello stesso con una particolare attenzione ai meccanismi di salvaguardia della qualità dei servizi e di tutela dei cittadini.

Ad oggi però tutto questo non sembra facilmente riscontrabile nella realtà, dove le scelte di esternalizzazione dei servizi, forse perché in fondo non sottendono ad una piena trasformazione delle forme di gestione, sembrano ispirarsi ad impulsi e criteri di carattere ideologico. Si vuole in tal senso sostenere che non sembrano convincenti gli approcci che ricercano nel cambiamento della forma giuridica in sé lo strumento principale per la modifica del modello di gestione. Molte esperienze dimostrano, infatti, come

all'interno di organismi profondamente modificati sul piano istituzionale (ad esempio il passaggio diretto a società per azioni) permangono irrisolti, in alcuni casi accentuati, i problemi di gestione, sviluppo e rapporto con l'ente locale presenti in tali realtà. Non per questo si vuole affermare che la scelta della forma giuridica non possa costituire un importante tassello del processo più generale di trasformazione, ma si ritiene che questa debba essere conseguente alla riflessione in merito al cambiamento sul piano sostanziale della forma di gestione.

Proprio la forma dell'Istituzione Comunale può essere una soluzione a tale difficoltà, in quanto consente un passaggio ed una esternalizzazione della gestione dei servizi in modo graduale. Infatti l'ente locale mantiene la personalità giuridica, in quanto l'Istituzione non ha una sua personalità giuridica, ma trasferisce l'intera autonomia imprenditoriale e gestionale all'Istituzione stessa. Può divenire pertanto una sorta di passaggio alla totale esternalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici consentendo all'ente pubblico di formulare un'adeguata strategia economico-finanziaria.

2.2 RIFERIMENTI NORMATIVI DELLE FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

Articolo 113 – Forme di gestione

1. I servizi pubblici locali sono gestiti nelle seguenti forme:
2. In economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
3. In concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
4. A mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
5. A mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
6. A mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;
7. A mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'art. 116.

Articolo 113-bis. – Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica

1. Ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica sono gestiti mediante affidamento diretto a:
 - Istituzioni;
 - Aziende speciali, anche consortili;
 - Società di capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.
2. È consentita la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1.
3. Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate.
4. Comma abrogato dall'art. 14, comma 2, lett. D), D.L. 30 settembre 2003, n. 269.
5. I rapporti tra gli enti locali ed i soggetti erogatori dei servizi di cui al presente articolo sono regolati da contratti di servizio.

Articolo 114 – Aziende speciali ed istituzioni

6. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.
7. L'Istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.
8. Organi dell'azienda e dell'Istituzione sono il consiglio di amministrazione, il presidente ed il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabiliti dallo statuto dell'ente locale.
9. L'azienda e l'Istituzione informano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e ricavi, compresi i trasferimenti.
10. Nell'ambito della legge, l'ordinamento ed il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dal proprio statuto e dai regolamenti; quelli delle istituzioni sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono.
11. L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura di eventuali costi sociali.
12. Il collegio dei revisori dei conti dell'ente locale esercita le sue funzioni anche nei confronti delle istituzioni. Lo statuto dell'azienda speciale prevede un apposito organo di revisione, nonché forme autonome di verifica della gestione.

13. Ai fini di cui al comma 6 sono fondamentali i seguenti atti:

- a) il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale;
- b) i bilanci economici di previsione pluriennale ed annuale;
- c) il conto consuntivo;
- d) il bilancio di esercizio.

Analizzando i primi due commi del seguente articolo si può notare come la differenza sostanziale tra azienda speciale ed istituzione è che quest'ultima non ha personalità giuridica e non dispone di un proprio statuto, quindi, mentre l'azienda speciale al momento della sua costituzione diviene un ente staccato che collabora con il Comune, l'Istituzione collabora sempre con il Comune, ma diviene un suo mezzo per rendere più semplice, più agevole e migliore la gestione dell'erogazione dei servizi agli utenti.

Analizzando il terzo e quarto comma si nota invece la grande somiglianza fra le due modalità di gestione; infatti hanno gli stessi organi (nominati nella medesima maniera) e si basano sugli stessi criteri.

L'Istituzione, quindi, ai sensi di questo articolo del T.U.E.L. è un organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali dotato di autonomia gestionale, non avente personalità giuridica, ma dotato di soggettività giuridica ed economica. Diventa quindi uno strumento per esternalizzare in modo sequenziale la gestione dei servizi da parte del Comune. Infatti un passaggio dal Comune all'azienda speciale potrebbe risultare per alcuni casi troppo brusco – quindi si può inizialmente dare in gestione all'Istituzione l'erogazione dei servizi ed in fase successiva costituire un'azienda speciale.

2.3 ISTITUZIONE COMUNALE: UNA FORMA DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

Tale figura giuridica può essere quindi vista come un modulo organizzativo per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale; a titolo esemplificativo la giurisprudenza ha individuato i servizi sociali per i quali è obbligatoria la forma dell'istituzione comunale in quei servizi che esulano dall'ambito dei servizi "produttivi" (energia elettrica, gas, rifiuti, trasporti,...), contenendo spiccati caratteri di socialità quali mense, servizi residenziali e non per anziani, asili nido, biblioteche, che comunque vanno ricondotti alla nozione generale di servizio pubblico locale, ossia attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Per una chiara definizione di servizi sociali è necessario fare riferimento al Titolo III del D.P.R. n. 616 del 1977, per il quale le materie di trasferimento comprese nella rubrica "Servizi sociali" sono la polizia locale urbana e rurale, la beneficenza pubblica, l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, l'istruzione artigiana e professionale, l'assistenza scolastica, i musei e le biblioteche degli enti locali. Recentemente il concetto di servizi sociali, a seguito di quanto contenuto nell'art. 1 comma 2 della legge 8/11/2000 n. 328 di riforma dei servizi sociali viene fatto coincidere con tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia. L'Istituzione quindi rientra tra le forme di gestione mediante affidamento diretto dei servizi pubblici privi di rilevanza industriale. Viene quindi ad essere qualificata come organismo strumentale dell'ente locale, per l'esercizio

di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale, ma sprovvisto di una propria personalità giuridica, risultando così un apparato organizzativo dell'ente che la istituisce. Si assiste pertanto ad una forma gestionale che assume la sostanziale veste di "braccio operativo" del comune, coincidendo l'ambito territoriale di svolgimento della sua azione con quello dell'ente locale. L'assenza di una specifica personalità giuridica, oltre al fatto che è richiesta la soggettività giuridica per consentire l'adozione degli atti connessi allo svolgimento del servizio, implica quale più immediata conseguenza che la disciplina del suo ordinamento e funzionamento venga rimessa allo statuto ed ai regolamenti dell'ente locale che la costituisce, affidando alla fonte regolamentare la possibilità di disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni.

L'assenza di una normativa di dettaglio che provveda a disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento dell'Istituzione consente all'ente locale di definire l'autonomia gestionale dell'organismo e di disciplinare i rapporti reciproci. A differenza dell'azienda speciale, l'istituzione non è dotata di un proprio statuto e viene disciplinata con uno specifico regolamento dell'ente locale che si incarica di definirne le modalità operative e di funzionamento ed i rapporti istituzionali ed amministrativi sia reciproci che con i terzi.

Il regolamento dovrà contenere tutti gli elementi necessari per distinguere e qualificare l'Istituzione, indicandone nome, scopi, sede, beni, personale, mezzi finanziari per lo svolgimento dell'attività, competenze e forma di controllo sulla gestione, ma anche specificare altri aspetti importanti tra cui la ripartizione dei poteri tra gli organi, il rapporto con l'ente locale per quanto concerne il regime dei beni e dei mezzi finanziari conferiti e del personale assegnato.

Altra conseguenza della mancanza di personalità giuridica dell'Istituzione, e quindi della sua situazione di strumentalità rispetto all'ente locale, risiede

nell'evidente dipendenza al più generale potere di programmazione e di indirizzo politico-amministrativo di quest'ultimo, attribuendo all'ente locale la determinazione delle finalità e degli indirizzi dell'Istituzione oltre al potere di vigilanza e di approvazione degli atti fondamentali. Proprio la tipologia dei servizi affidati in gestione comporta una autonomia gestionale per quanto attiene alla efficacia, efficienza ed economicità della gestione, ma una valenza pubblica per quanto attiene agli indirizzi, alle strategie, alla programmazione ed al controllo con implicazione sociale verso la generalità della cittadinanza.

Altro aspetto importante, legato all'assenza di personalità giuridica, è dato dal regime del patrimonio, posto che il capitale di dotazione conferito dall'ente locale all'Istituzione al momento della sua costituzione rimane a far parte del patrimonio dell'ente locale, così come permane in capo al medesimo la responsabilità patrimoniale, in caso di inadempimento dell'Istituzione. Inoltre i beni che vengono conferiti, al momento della sua costituzione, devono essere specificatamente inventariati, poiché, pur rimanendo nel patrimonio dell'ente locale, della loro gestione rispondono gli organi dell'Istituzione.

A fronte di queste conseguenze che derivano dalla mancata personalità giuridica dell'Istituzione, si vuole sottolineare che in capo alla stessa vi sono degli ambiti di significativa autonomia, soprattutto di tipo gestionale che consente di poter disporre della titolarità di poteri decisionali per la gestione del servizio, garantendo la possibilità di assumere direttamente tutte le scelte operative rivolte ad assicurare la sua normale attività. Tale autonomia è necessaria affinché l'attività dell'Istituzione si uniformi, come previsto dal T.U.E.L., ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità, con l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire tramite l'equilibrio dei costi e dei ricavi (compresi i trasferimenti).

Per autonomia gestionale, quindi, si intende la possibilità di scelta degli assetti organizzativi interni, nonché l'autonoma definizione dei livelli di

ottimale allocazione ed utilizzazione delle risorse. Infatti ai sensi dell'art. 114, comma 5, del D.Lgs. n. 267 del 2000 (T.U.E.L.), l'ordinamento ed il funzionamento dell'Istituzione sono disciplinati entro i limiti definiti dalla disciplina riservata dalla legge, dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale di appartenenza. Quindi l'autonomia gestionale attribuita all'Istituzione, quale organismo strumentale dell'ente locale, è strettamente collegata e subordinata alle scelte operate dall'ente di riferimento, in particolare per quanto concerne la dotazione delle risorse umane, patrimoniali, strumentali e finanziarie.

La gestione dei servizi da parte dell'Istituzione può essere svolta sia in forma diretta che con convenzioni ed appalti (anche parziali) nel caso in cui si dimostrasse la convenienza verso queste modalità che sarebbero soggette anche a maggior controllo.

L'Istituzione è quindi uno strumento che può essere utilizzato anche da più comuni convenzionati insieme o uniti in accordo di programma o in un'associazione.

La costituzione di un'Istituzione, indifferentemente dai servizi che gestisce, è motivata dalla necessità di passare da una politica prevalentemente basata sull'intervento per fasi ad una più globale, che consenta l'integrazione e la coerenza degli interventi nei vari servizi trattati.

All'Istituzione dovrebbero essere convogliate le funzioni di direzione generale delle attività già in essere e di quelle in ipotesi o future oltre che il coordinamento delle attività in campo pubblico e la messa in rete con il privato ed il volontariato.

Questo atto di indirizzo si definisce come progetto percorso per la gestione integrata di servizi ed azioni e l'assunzione delle funzioni di coordinamento e di direzione da parte dell'Istituzione.

L'Istituzione si caratterizza per le funzioni di relazione, indagine, promozione di politiche sociali, culturali, ecc., valorizzazione dei servizi e di gestione e direzione degli stessi.

Le caratteristiche dell'Istituzione come struttura giuridica limitata alla gestione di servizi e di funzioni non imprenditoriali, sono tali che pur assicurando agibilità, flessibilità ed autonomia gestionale, mantengono in capo all'Amministrazione Comunale le scelte politiche di fondo e gli strumenti di adeguato controllo. In particolare l'Istituzione potrà verificare la possibilità di stendere protocolli d'intesa con comuni limitrofi, la provincia, la rispettiva regione d'appartenenza ed altri soggetti pubblici nell'intento di favorire le funzioni relative alle rispettive competenze istituzionali.

Inoltre l'Istituzione cercherà di applicare ogni volta sia possibile, il principio di sussidiarietà, favorendo forme di autogestione e di stretta collaborazione con il volontariato ed il privato sociale.

In applicazione di quanto esposto, il Sindaco individuerà nell'Assessore del settore che interessa i principali servizi che gestirà l'Istituzione il referente rispetto alle attività svolte, riservandosi la nomina del Consiglio di Amministrazione e del Direttore.

Per raggiungere i propri obiettivi, l'Istituzione nel proseguo della sua attività, potrà, per ampliare la gamma degli interventi svolti, attivare, coordinare e promuovere l'intervento degli altri soggetti esterni sia pubblici che privati (volontariato ed associazionismo, ma anche in modo economico) nel rispetto delle proprie competenze gestionali al fine di evitare le duplicazioni, valorizzare al massimo le specifiche competenze ed aumentare l'efficienza dell'intervento.

Condizione preliminare per l'accesso ad un servizio, quindi, è la conoscenza dello stesso. Va mantenuta e potenziata l'attività informativa svolta dal Comune. Occorre pertanto recuperare un rapporto con l'utenza anche con

iniziative informative specifiche che tendano a riqualificare il servizio in modo che lo sportello dell'utenza possa essere un facilitatore per l'accesso ai servizi.

Per aprire i servizi alle esigenze di tutti i cittadini devono essere seguiti i seguenti percorsi:

- promuovere attività di indagine sui problemi che si generano nell'incontro tra “nuovi” utenti e servizi (anche a mezzo di mediatori linguistico-culturali);
- studiare l'utilizzo di metodologie che facilitano la messa in contatto degli utenti con i servizi, e realizzare percorsi di aggiornamento per i dipendenti dell'Istituzione – dotati di specifiche competenze rispetto alle mansioni svolte;
- stimolare percorsi di formazione per gli operatori di sportello che servono ad individuare “strumenti” per intervenire in modo più efficace.

Tale attività può essere potenziata con l'attivazione da parte dell'Istituzione, in collaborazione con i diversi Enti, di progetti su specifici servizi o fasce di utenza per creare situazioni innovative che servano da stimolo / promozione.

2.4 RAGIONI DI AVVIO DI UNA ISTITUZIONE IN UN COMUNE E ASPETTI GENERALI

Il motivo fondamentale che spinge un comune (o più comuni) ad effettuare la scelta di creare un'Istituzione Comunale per la gestione dei servizi, è quello di garantire al cittadino l'apporto di un servizio in maniera sempre più efficace, efficiente e con il minor costo possibile.

Tramite la scelta dell'Istituzione il comune riesce a fornire al singolo cittadino un unico riferimento a cui rivolgersi per l'erogazione di un servizio, evitando così di dover compiere percorsi tortuosi e dispersivi.

L'Istituzione è un unico luogo fisico, operativo e di coordinamento dove vengono gestiti in modo unitario una serie di servizi che già di fatto interagiscono e che altrimenti sarebbero collocati e gestiti separatamente e diversamente.

Un'altra opportunità offerta dall'Istituzione è quella di garantire maggior aggregazione e coinvolgimento dei privati, attirando quindi anche risorse economiche da parte di "donatori" motivati quali ad esempio gli istituti di credito, le fondazioni bancarie o altri soggetti benefattori.

L'Istituzione, inoltre, consente di operare come una sorta di azienda municipalizzata, ma con aspetti migliorativi rispetto alla gestione diretta offrendo le opportunità e le garanzie per il superamento delle pesantezze gestionali, la semplificazione delle procedure amministrative, la sburocratizzazione e la celerità nelle risposte, la maggior qualità dei servizi, la maggior trasparenza ed unicità di riferimento per il cittadino e l'amministrazione per quanto concerne la gestione generale dei servizi, il loro costo ed il rapporto qualità/costo.

L'Istituzione viene scelta e privilegiata dal comune in quanto è un suo braccio operativo che opera con maggior snellezza ed agibilità nell'erogazione dei servizi.

Altro vantaggio dell'Istituzione è la sua gestione amministrativa e contabile, alquanto semplificata. È sufficiente, infatti, garantire la regolare tenuta della contabilità economica e non è necessaria (anzi è consigliato evitarla) la gestione della contabilità finanziaria ed i suoi complessi procedimenti autorizzativi formati da atti di impegno, determinazioni e variazioni.

La contabilità finanziaria degli enti pubblici è più adatta ad una gestione di erogazione di finanziamenti, ma risulta piuttosto inadeguata per la gestione di attività e servizi. Per questo tipo di gestione è più adatta la contabilità economica a normativa CEE utilizzata dalle aziende private.

Proprio per questo motivo vi è sempre più l'esigenza e la voglia da parte dei comuni di esternalizzare la gran parte della gestione. Infatti uno dei problemi principali che ci si trova ad affrontare è quello della gestione del personale e del controllo del nuovo ente, ma tali problemi vengono risolti proprio ricorrendo alla fondazione di un'Istituzione Comunale.

Infatti il personale dipendente del Comune viene assegnato all'Istituzione e conserva il proprio stato giuridico, non dovendo quindi cambiare contratto in quanto non si tratta di un processo di privatizzazione.

L'Istituzione non ha vincoli della dotazione organica in quanto è di competenza del Comune come per i contratti a tempo indeterminato; di anno in anno definisce, in base alle attività, il fabbisogno di personale e vi fa fronte con personale dipendente comunale a tempo indeterminato che gli viene assegnato dal comune oppure reperendo altro personale con le forme flessibili già previste dalla normativa e dei contratti collettivi di settore (tempo determinato, formazione lavoro e lavoro interinale).

L'unico vincolo per l'Istituzione è lo svolgimento delle attività pianificate e la gestione dei servizi assegnati; per far questo utilizza il personale necessario senza ricorrere a dotazione organica ed ai suoi vincoli di approvazione e controllo da parte dei revisori dei conti.

Tale controllo avviene tramite il controllo del pareggio di bilancio e del disavanzo.

La gestione della contabilità di cassa è sufficiente per controllare con semplicità ed impedire sforamenti o rischi di disavanzo (se non ci sono soldi in cassa o non ne sono previsti non si può spendere o prevedere di spenderne).

L'Istituzione consente di unificare ed integrare la gestione di più servizi offrendo la possibilità di aggregazione e coinvolgimento del privato sociale e spazi all'ingresso di altri comuni nella gestione di servizi unificati ed integrati tramite convenzioni, contratti di servizio o accordi di programma.

Altro vantaggio per il Comune che ricorre all'Istituzione è che in tale maniera assolve al dovere di erogare i servizi sociali essenziali a costi contenuti ed assolve all'erogazione di tutti gli altri servizi programmati a costi ritenuti congrui e stabiliti dal Comune stesso.

2.5 DISPOSIZIONI GENERALI NELLA COSTITUZIONE DI UNA ISTITUZIONE COMUNALE

L'assetto organizzativo dell'Istituzione è costituito da tre organi:

- un Consiglio di Amministrazione;
- un Presidente;
- un Direttore.

I modi e le forme di nomina e revoca sono previsti dallo statuto dell'ente locale e da apposito regolamento; inoltre il direttore viene individuato come organo tecnico al quale viene attribuita espressamente la responsabilità gestionale.

Per quello che concerne il personale e la sua disciplina, esso è costituito da dipendenti dell'ente locale, da questo assegnati all'Istituzione, i quali manterranno il loro stato giuridico ed economico e seguiranno le medesime vicende contrattuali degli altri dipendenti dell'ente locale stesso.

All'Istituzione, grazie all'ampia autonomia gestionale che la caratterizza, è consentito anche di avvalersi di personale assunto con contratto di diritto pubblico o diritto privato a tempo determinato, oppure distaccato da altri soggetti sia pubblici che privati o, ancora, volontario.

Per quanto concerne il sistema di relazioni con l'ente locale, viene così regolato, attribuendo al comune il compito di determinare le finalità e gli indirizzi, approvare gli atti fondamentali, esercitare la vigilanza verificando quindi i risultati della gestione. Infine il collegio dei revisori dei conti dell'ente locale esercita le sue funzioni anche nei confronti delle Istituzioni.

L'Istituzione risulta essere quindi un organismo strumentale, dotato di autonomia locale, a cui può essere affidata la gestione economica ed aziendale di uno o più servizi pubblici di competenza dell'ente locale.

Tale forma di gestione pertanto è fortemente innovativa nell'ordinamento organizzativo e contabile degli enti locali e consente una gestione con ampia autonomia e con nuove e specifiche capacità direzionali.

L'istituzione può compiere tutti gli atti gestionali necessari allo svolgimento dell'attività assegnata, secondo lo stile dell'azienda privata, salvaguardando il rispetto dello statuto, dei regolamenti e degli indirizzi di valenza sociale del comune di appartenenza.

I servizi gestibili da una istituzione, come visto in precedenza, sono quelli privi di rilevanza industriale (art. 113-bis, TUEL) che possono essere suddivisi in:

- SERVIZI SOCIALI: asilo nido, case di riposo, assistenza domiciliare, centri diurni,...;
- SERVIZI SCOLASTICI: trasporto, mensa, pre e post scuola, integrazione disabili, libri di testo,...;
- SERVIZI SPORTIVI E TEMPO LIBERO: piscine, palestre, campi da gioco,....

La gestione per sviluppare al meglio le potenzialità di tale mezzo di erogazione di servizi deve essere adeguatamente sviluppata ed organizzata nel regolamento per il suo funzionamento.

Si vogliono ora delineare in modo più approfondito e specifico le modalità ed i provvedimenti da redigere per la costituzione e l'avvio di una Istituzione Comunale.

Per costituire ed avviare una Istituzione occorre una istruttoria che fornisca alla Giunta gli strumenti ed un programma di intervento specificatamente finalizzati che coinvolgono in buona parte il Consiglio Comunale.

Gli atti e le procedure che devono essere prodotti in fase di costituzione sono i seguenti:

- Delibera Consiliare di approvazione del regolamento dell'Istituzione;

- Delibera Consiliare di costituzione dell'Istituzione con determinazione dei servizi e delle funzioni da assegnare e definizione degli indirizzi e delle finalità;
- Delibera di Giunta che assegna all'Istituzione le risorse umane, finanziarie e strumentali, oltre che le strutture in uso necessarie per l'esercizio dei servizi affidati in gestione;
- Nomina del Consiglio di Amministrazione e del Presidente da parte del Sindaco;
- Nomina del Direttore da parte del Sindaco;
- Programma della attività dell'Istituzione (primo anno);
- Organigramma dell'Istituzione (primo anno);
- Bilancio economico Previsionale per servizi (primo anno);
- Adozione bilancio preventivo economico annuale e pluriennale da parte del consiglio di amministrazione;
- Approvazione del bilancio preventivo economico annuale e pluriennale da parte del consiglio comunale;
- Proposta alla Giunta di tariffe, rette e contribuzioni, nonché criteri per esoneri e riduzioni, da parte del consiglio di amministrazione;
- Schema di conto economico previsionale del primo anno, ai sensi del decreto del Ministero del Tesoro del 26/04/1995 che indica la contabilità economica per le Istituzioni, svincolandole dalla contabilità finanziaria;
- Convenzione di Tesoreria;
- Regolamento dei contratti;
- Regolamento di Economato e cassa.

Le funzioni di indirizzo e di controllo del consiglio di amministrazione e del comune si definiscono tramite i seguenti atti fondamentali:

- approvazione dei bilanci economici annuali e pluriennali;

- approvazione del bilancio d'esercizio;
- conferimento del capitale di dotazione;
- nomina e revoca degli amministratori;
- verifica dei risultati della gestione;
- approvazione del piano – programma delle attività e servizi;
- copertura dei soli costi sociali preventivamente determinati.

Per quanto concerne l'Istituzione del Comune di San Martino Buon Albergo, essa si occupa della gestione dei servizi rivolti al sociale, alle scuole allo sport ed al tempo libero.

Quindi nella fase di avvio di una Istituzione Comunale i punti di applicazione delle azioni dell'Istituzione saranno particolarmente riferite a:

- presa di contatto con la realtà locale in relazione ai servizi trasferiti;
- elaborazione e promozione di azioni, campagne e coordinamenti per la valorizzazione e lo scambio fra le differenti culture per l'integrazione sociale degli immigrati;
- valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari e genitoriali;
- rafforzamento dei diritti dei minori;
- potenziamento del contrasto della povertà;
- sostegno della domiciliarità.

Per conseguire gli obiettivi specifici, in riferimento alle diverse aree di intervento, l'Istituzione dovrebbe operare caratterizzandosi su alcuni assi strategici, quali:

- la valorizzazione ed il riconoscimento delle risorse umane e culturali presenti sul territorio;
- l'assunzione di un ruolo di coordinamento nel settore pubblico;
- il coordinamento progettuale e di piano tra i settori strategici di intervento del comune (assistenza, istruzione, sport e tempo libero) e nel rapporto con le aziende ASL;

- il coordinamento funzionale di operatori e/o servizi sociali e di mediazione culturale anche tramite convenzione, da impostare inizialmente con criteri sperimentali;
- l'integrazione con il privato sociale nella pianificazione degli interventi, attraverso il coordinamento dell'Associazionismo privato impegnato sul fronte dei servizi sociali, culturali.

L'Istituzione provvede, quale organismo strumentale del Comune di San Martino Buon Albergo, all'esercizio ed alla gestione dei servizi di interesse socio/assistenziale, scolastico, sportivo e del tempo libero diretti ad agevolare la piena integrazione e sostegno sociale ed economico degli utenti. Le attività dell'Istituzione rientrano nell'ambito di quelle dirette a rimuovere direttamente o indirettamente le condizioni di insufficienza sociale.

Il Consiglio di Amministrazione dell'Istituzione fisserà periodici incontri con associazioni e rappresentanti degli utenti delle organizzazioni di volontariato al fine di ottenere indicazioni, proposte e suggerimenti idonei a risolvere problemi, a rimuovere ostacoli ed a migliorare complessivamente la qualità dei servizi erogati.

Inoltre al fine di assicurare la gestione coordinata e partecipata delle attività e delle politiche di area vasta concernenti le materie delegate in un ambito istituzionale e territoriale effettivamente conforme alle complessive implicazioni del fine sociale che ne sorregge l'assunzione, l'Istituzione si propone di verificare la fattibilità e quindi attivare percorsi idonei ad estendere la propria azione nell'interesse della altre Amministrazioni.

Pertanto l'attività dell'Istituzione si articola essenzialmente su tre ambiti:

- coordinamento e gestione di alcuni servizi meglio specificati;
- coordinamento di intervento e di progetti per il sostegno al sociale, alla scuola, allo sport ed al tempo libero;

- promozione di una cultura che guardi al volontariato ed a progetti di cooperazione.

Tale coordinamento dei servizi deve attuarsi a vari livelli:

- con gli uffici e le istituzioni comunali preposti a settori significativi e con le ASL;
- con la Provincia, la Regione ed altri soggetti pubblici istituzionali;
- con il privato sociale;
- con le strutture economiche.

2.6 ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DI UNA ISTITUZIONE COMUNALE

L'attività dell'Istituzione deve basarsi sui criteri di efficacia, efficienza ed economicità e deve garantire obbligatoriamente il pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e ricavi (compresi i trasferimenti).

Inoltre l'Istituzione deve rispettare i principi giuridici che regolano l'attività degli enti locali e la coerenza interna.

Dal punto di vista contabile, l'Istituzione non essendo compresa tra i destinatari dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (art. 2, T.U.E.L.), il suo ordinamento è lasciato all'autonoma regolamentazione, dovendo comunque i risultati d'esercizio essere rappresentati nello schema di cui al DM 26 aprile 1995 con gli adattamenti che ogni ente riterrà opportuno apportare come consentito dallo stesso.

Il bilancio d'esercizio è composto, quindi, da Stato Patrimoniale, Conto Economico e Nota Integrativa.

Gli strumenti tecnici del bilancio, ai sensi del DM 26/04/1995, sono il conto economico, lo stato patrimoniale e la nota integrativa, che si predispongono in sede di consuntivo, in sede di preventivo, invece, si predispose solo il conto economico. L'ordinamento richiede i seguenti documenti:

- un bilancio economico preventivo annuale;
- un bilancio economico preventivo pluriennale;
- un bilancio d'esercizio;
- una contabilità analitica per servizio.

Il sistema contabile necessario è quello economico e patrimoniale attuato con la tecnica della partita doppia. La contabilità finanziaria è opzionale e può rappresentare un appesantimento della procedura. Il bilancio dell'Istituzione deve comprendere tutti i costi ed oneri ed i ricavi e proventi riconducibili alla

gestione del servizio. Tra i costi della produzione si includono i costi del personale direttamente o indirettamente utilizzato, gli ammortamenti e le svalutazioni. Occorre poi rilevare i proventi e gli oneri finanziari, le rettifiche di valore delle attività finanziarie ed i proventi ed oneri straordinari.

Tramite l'Istituzione, grazie alla gestione analitica consentita dalla partita doppia, si può determinare con precisione alcuni elementi importanti, quali:

- il costo complessivo di ogni servizio;
- la parte di costo coperta dall'utente;
- la parte di costo coperta dai trasferimenti;
- il controllo di gestione per centri di produzione evidenziando costi e ricavi.

RAPPORTI CON IL COMUNE DI SAN MARTINO BUON ALBERGO

Il raccordo tra bilancio dell'Istituzione e bilancio del comune è rappresentato dai trasferimenti divisi in :

- trasferimenti in conto esercizio;
- trasferimenti per rimborsi a copertura di costi sociali;
- eventuali trasferimenti in conto capitale.

L'entità dei trasferimenti viene fissata in sede di bilancio preventivo, verificata durante l'esercizio e definita al termine dello stesso.

Il patrimonio dell'Istituzione è quindi un patrimonio "di scopo", autonomo da quello dell'ente che ne conserva la titolarità. Lo stato patrimoniale ed i relativi inventari sono separati da quelli del comune anche se devono essere consolidati in un unico aggregato.

I beni immobili e mobili registrati sono intestati all'ente ed affidati all'Istituzione con uno specifico atto (che diventa pertanto consegnataria dei beni utilizzati). Il conferimento del capitale di dotazione iniziale diventa una sorta di separazione del patrimonio del comune da effettuarsi con specifico

atto che contiene gli elementi descrittivi, il costo o valore e la quota di ammortamento maturata.

L'Istituzione rileva i beni conferiti nel proprio stato patrimoniale come contropartita al capitale di dotazione e determina annualmente le quote di ammortamento iscrivendole fra i costi di produzione. I coefficienti devono essere stabiliti e trattando si soprattutto di servizi pubblici a domanda individuale è opportuno avvalersi dei coefficienti ministeriali (DM 31/12/1988) individuando il coefficiente relativo allo specifico servizio prestato.

PERSONALE

Nell'ambito dell'autonomia organizzativa, l'Istituzione può avvalersi di personale dipendente del comune e se previsto dal regolamento anche di personale a tempo determinato assunto direttamente (si applica la disciplina della normativa contrattuale e previdenziale relativa al personale impiegato presso il comune).

Il personale assunto in ruolo è assegnato all'Istituzione fino a che alla stessa sono affidati i servizi ed una volta che viene sciolta, torna nella disponibilità dell'ente locale.

La gestione della retribuzione e del rapporto di lavoro può essere esercitata direttamente dall'Istituzione oppure delegata al comune, in tutto o in parte riconoscendo allo stesso l'onere da tale servizio. Nel caso di utilizzo di personale comunale, quindi, il comune deve comunicare all'Istituzione il costo preventivo ed addebitare periodicamente il costo del personale utilizzato.

FISCO

L'Istituzione non avendo personalità giuridica distinta da quella dell'ente di appartenenza, non ha una soggettività fiscale propria, ma agisce come parte dell'ente, pertanto è esclusa dall'IRPEG, agisce ai fini IVA con la stessa partita IVA del comune ma con sezione separata ed è soggetta all'IRAP con le stesse modalità dell'ente.

GESTIONE AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Il tipo di contabilità prevista per l'Istituzione evita gli impegni di spesa e le determinazioni per gli impegni, le variazioni ed i pagamenti; la contabilità dell'Istituzione, come nell'impresa privata, è constatativa e non autorizzativa. Il direttore, quindi, agisce come in un'impresa privata, firmando direttamente gli ordinativi di pagamento.

Le determinazioni del direttore servono per gli atti di rilevanza esterna, per la gestione dei servizi e per la gestione e l'organizzazione del personale.

Il direttore applica le regole stabilite dai regolamenti e le decisioni del consiglio di amministrazione, il quale ha ampia competenza ed autonomia all'interno di indirizzi, programmi, disposizioni o regolamenti già adottati dal consiglio o dalla giunta comunale.

Le delibere del consiglio di amministrazione sono per gli atti rilevanti e/o per le proposte al consiglio o alla giunta (per il resto, come per le aziende private, è sufficiente il verbale delle sedute).

L'Istituzione può reinvestire i propri ricavi ed il suo avanzo non è vincolato come quello del comune.

L'attivazione o la disattivazione dell'Istituzione avviene con semplice delibera del Consiglio Comunale.

3.1 ASPETTI GENERALI NELLA GESTIONE DEL PERSONALE NELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

In ogni azienda lo svolgimento dei processi tecnici ed economici (dimensione oggettiva) è consentito dalla presenza di persone (dimensione oggettiva) il cui insieme costituisce l'organismo personale. Tra queste occorre distinguere:

- le persone che operano nell'azienda prestando la loro opera di tipo professionale in base a rapporti giuridici ed economici che variano da Paese a Paese e da periodo a periodo e che costituiscono l'organismo personale in senso proprio;
- dalle persone la cui presenza è motivata dalla legittimazione istituzionale, rappresentanti della “proprietà” nelle imprese e “rappresentanti dei gruppi sociali” (amministratori eletti) nelle amministrazioni pubbliche.

Mentre le seconde hanno funzioni e responsabilità di governo dell'azienda, cioè hanno responsabilità di indirizzarla verso i propri fini, le persone appartenenti all'organismo personale hanno funzioni e responsabilità relative alla gestione che sono regolate da principi riguardanti:

- la suddivisione della complessa attività da svolgere in compiti, mansioni, funzioni e l'attribuzione di questi ad “organi” (struttura organizzativa di base);
- le modalità e le condizioni tramite cui l'azienda ottiene e mantiene il contributo delle singole persone o di gruppi di esse (rapporto di impiego);
- le regole in base alle quali le persone decidono, operano e sono chiamate a rispondere del loro operato (meccanismi operativi).

Mentre nella realtà delle imprese, la natura strumentale dell'attività “aziendale” è stata da tempo riconosciuta ed accettata nella pratica e nella

teoria, il che ha consentito il prevalere di principi funzionali dell'organizzazione, nella realtà dell'amministrazione pubblica la strumentalità dell'attività aziendale è stata a lungo negata ed è stata riconosciuta solo recentemente.

Lo svolgimento quindi di compiti, di mansioni e di operazioni converge a formulare un "atto formale" tramite cui si attribuisce valore giuridico all'azione amministrativa. Quindi chi è legittimato ad adottare un certo atto formale (chi ha la competenza giuridica dell'atto) assume la "responsabilità oggettiva" nei confronti di soggetti terzi per le conseguenze dell'azione amministrativa (responsabilità "in uscita") ed è titolare del potere di precisare le modalità di svolgimento dell'azione amministrativa (potere "in entrata" sul funzionamento dell'amministrazione). In alcuni sistemi il potere – responsabilità legato alla titolarità degli atti formali è demandato ai soli organi elettivi, mentre in altri esso è attribuito in parte agli organi elettivi ed in parte ai dirigenti in relazione alla natura dei contenuti degli atti stessi.

Pertanto le posizioni di lavoro possono essere correlate allo svolgimento di operazioni avente contenuto tecnico (predisporre e consegnare un certificato, predisporre e notificare un atto o una concessione, effettuare una prestazione di assistenza sociale, emanare un decreto che impone o vieta qualcosa, predisporre un progetto per la realizzazione di un servizio,...) allo svolgimento di operazioni di coordinamento, supervisione, controllo del lavoro di altri (posizioni di direzione di diverso livello), all'effettuazione di controlli formali degli atti (posizioni di controllo di gestione), alla predisposizione di condizioni per la gestione futura (posizioni di programmazione), al mantenimento di relazioni di diverso tipo con soggetti fisici e giuridici esterni (posizioni di tipo diplomatico, di contatto, di comunicazione,...).

Il personale rappresenta in molti enti pubblici la risorsa più rilevante non solo sotto l'aspetto quantitativo (spesa per il personale rispetto al totale della spesa complessiva) ma anche sotto il profilo della criticità nella erogazione dei servizi. Autonomia nella gestione del personale significa possibilità da parte dell'ente pubblico di mettere in atto azioni miranti a valorizzare il ruolo del personale, di motivarlo rispetto agli obiettivi di ordine generale ed in particolare, di sviluppare adeguati percorsi di carriera, di sviluppare una professionalità coerente con le caratteristiche del servizio offerto e così via. Inoltre sull'inquadramento del personale e sulle caratteristiche del dipendente pubblico occorre sottolineare tre aspetti fondamentali per comprendere il grado di autonomia:

- la valorizzazione dei ruoli direzionali (non politici);
- la motivazione del personale;
- lo sviluppo professionale.

Per quanto concerne il primo aspetto occorre comprendere lo spazio di azione dell'ente sia nella scelta dei propri dirigenti sia la possibilità di sviluppare adeguati sistemi premianti collegati alla responsabilità organizzativa.

Nel secondo caso occorre comprendere quali spazi di azione, quale livello di autonomia ha l'ente nella promozione di un sistema incentivante che premi comportamenti conformi a definiti obiettivi.

Nel terzo caso occorre individuare la possibilità di un ente di promuovere un sentiero di apprendimento professionale (sia attraverso la formazione, sia attraverso l'esperienza professionale) per i propri dipendenti e poterlo collegare a sviluppi di carriera.

Alcune innovazioni nella gestione del personale hanno investito e stanno investendo la pubblica amministrazione in questi ultimi anni e producono perciò un generalizzato aumento dell'autonomia. Alcuni esempi concernono la incentivazione della produttività, oppure la ricerca di uno specifico spazio

di responsabilizzazione dei dirigenti attraverso un riconoscimento di propri spazi di autonomia.

La ricerca di modalità di erogazione dei servizi in modo autonomo trova negli schemi organizzativi un'importante conferma. Gli schemi organizzativi sono intesi come alternative modalità di funzionamento degli enti pubblici, che strutturano i propri compiti in modo differente per ottenere risultati desiderati. La autonomia nella individuazione degli schemi organizzativi è un rilevante parametro per valutare l'autonomia organizzativa. Per interpretare correttamente l'autonomia presente occorre considerare più fattori e specificatamente:

- autonomia nella individuazione della struttura organizzativa e nella definizione della correlata pianta organica e perciò nella identificazione delle professionalità associate ai vari livelli di responsabilità;
- autonomia nella individuazione dei meccanismi di coordinamento ed integrazione all'interno dell'ente;
- autonomia nella progettazione di meccanismi di gestione orientati all'ottenimento di risultati;
- autonomia nella definizione di posizioni organizzative temporanee per la risoluzione di specifici problemi di funzionamento.

Tale elencazione definisce, quindi, in modo indicativo la possibilità dell'ente di ricercare complessivamente l'assetto più opportuno per la erogazione dei propri servizi.

Un problema importante all'interno degli enti pubblici è il rapporto che viene a crearsi tra amministratori da un lato e dipendenti dall'altro. Da un punto di vista organizzativo assume rilievo valutare il livello di autonomia del livello "tecnico", rispetto al livello "politico" per cogliere modalità e criteri di azione e quindi per cogliere quali spazi di azione esistono all'interno dell'ente per progettare un proprio sistema di definizione delle responsabilità.

La costituzione di una Istituzione comunale può essere un mezzo per un Comune per iniziare ad impostare tale autonomia di gestione nell'erogazione dei servizi, mantenendo però sempre il controllo e la gestione principale del personale.

Il Comune, infatti, rimane il gestore della disciplina e del trattamento del personale assegnato all'Istituzione, la quale definisce e comunica all'Amministrazione Comunale annualmente con il programma annuale delle attività le risorse di personale necessarie per la sua attività.

Inoltre la notevole autonomia gestionale dell'Istituzione comunale e quindi la maggior autonomia a livello tecnico rispetto al livello politico è dovuta al fatto che tale forma di gestione dei servizi ha un proprio organico di gestione, programmazione ed amministrazione. Infatti come si vedrà l'Istituzione è organizzata al suo interno come una sorta di azienda privata, essendo gestita e coordinata da un Presidente, da un Consiglio di Amministrazione e da un Direttore.

Questo consente quindi di garantire maggior autonomia nella gestione della sua attività, di avere figure di riferimento ben delineate e con compiti e responsabilità precisi e quindi di definire al meglio il lavoro di ogni singolo componente dell'Istituzione stessa.

Quindi, avendo a livello di gestione e di amministrazione delle figure ben delineate e con compiti precisi (Presidente, C.d.A., Direttore) consente anche al personale che lavora presso l'Istituzione di svolgere il proprio lavoro con punti di riferimento precisi a cui rivolgersi per l'organizzazione e la gestione dell'attività dell'Istituzione. Tutto questo consente di fornire un miglior servizio al cittadino, il quale potrà ricevere risposte più chiare, veloci ed adeguate alle proprie richieste.

Si vogliono ora trattare in specifico i compiti e le responsabilità che concernano ai singoli organi di gestione dei una Istituzione e come viene

organizzata la gestione del personale (rapporti con il Comune ed organizzazione interna).

Inoltre verrà descritta la gestione del patrimonio relativo all'Istituzione e come viene gestito il rapporto con il Tesoriere e quali compiti spettano all'economista dell'Istituzione (servizio di cassa).

3.2 GLI ORGANI DI GESTIONE DELL'ISTITUZIONE COMUNALE

Gli organi dell'Istituzione sono il Presidente, il Consiglio di Amministrazione ed il Direttore.

Il Presidente ed il Consiglio di Amministrazione, nominati dal Sindaco o dal Presidente della provincia ai sensi dell'art. 50, comma 8 del D.Lgs. n. 267 del 2000, T.U.E.L., sono gli organi preposti all'esercizio delle funzioni di alta amministrazione e, quindi all'attuazione degli indirizzi generali fissati dall'ente locale di riferimento.

Al Direttore, nominato sempre dal Sindaco o dal Presidente della provincia ai sensi degli art. 109 e 110 del D.Lgs. n. 267 del 2000, T.U.E.L., in quanto organo dell'Istituzione, è attribuita la responsabilità gestionale dell'Istituzione.

Il Collegio dei Revisori è il medesimo dell'ente locale di appartenenza e vigila sulla correttezza della gestione, verificando la corretta predisposizione dei bilanci in relazione alle scritture contabili.

3.3 RUOLO E MANSIONI DEL PRESIDENTE

Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Istituzione, salvo i casi in cui è prevista per legge la responsabilità e la rappresentanza dei Dirigenti/Responsabili di settore comunali ed il conferimento di apposite deleghe agli stessi.

I compiti che spettano al Presidente sono quelli di:

- convocare e presiedere il Consiglio di Amministrazione e dirigerne i lavori;
- vigilare sull'esecuzione delle deliberazioni adottate dal Consiglio di Amministrazione e, in genere, sul buon andamento delle attività dell'Istituzione;
- adottare sotto la propria responsabilità, in caso di necessità o urgenza, i provvedimenti di competenza del Consiglio di Amministrazione sottoponendoli alla sua ratifica nella prima seduta utile;
- assistere e/o rappresentare il Sindaco o l'Assessore di riferimento, se richiesto, nella definizione di accordi, in conferenze di programma e di servizi, in istruttorie pubbliche ed altre similari iniziative aventi ad oggetto le materie di pertinenza dell'Istituzione;
- adottare gli atti di sua competenza previsti dal Regolamento dell'Istituzione.

Il Presidente nomina un membro del Consiglio di Amministrazione a sostituirlo in caso di assenza od impedimento temporaneo.

In caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso, assume la funzione di Presidente, in attesa che il Sindaco provveda alla nomina del sostituto, il Consigliere più anziano di età.

3.4 RUOLO E MANSIONI DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

I membri del Consiglio di Amministrazione, di cui è parte integrante il Presidente, sono nominati dal Sindaco sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio scelti tra coloro che siano in possesso dei requisiti di eleggibilità e di compatibilità con la carica di Consigliere comunale e di una specifica competenza tecnica ed amministrativa per gli studi compiuti e per le funzioni disimpegnate o uffici ricoperti presso enti pubblici o privati.

Non possono far parte del Consiglio di Amministrazione coloro che sono titolari, amministratori, soci, dipendenti con poteri di rappresentanza o di coordinamento in enti, società, cooperative o imprese esercenti attività connesse ai servizi d'istituto dell'Istituzione.

Il Consiglio di Amministrazione resta in carica cinque anni e comunque per un periodo non superiore al mandato del Sindaco che ne ha provveduto alla nomina. I suoi componenti non possono essere nominati per più di due mandati successivi.

I membri del Consiglio di Amministrazione restano in carica fino all'insediamento dei loro successori. Il Sindaco provvede alla nomina entro 45 giorni dall'elezione. L'insediamento dei membri del Consiglio di Amministrazione deve avvenire entro dieci giorni dalla nomina da parte del Sindaco.

I membri del Consiglio di Amministrazione, ove non specificatamente stabilito per legge, percepiscono un'indennità stabilita dal Consiglio comunale in misura non superiore a quella corrisposta agli Assessori. I membri hanno diritto al rimborso delle spese sostenute per le missioni svolte, nelle forme e nei modi consentiti dalla legge per i membri del Consiglio comunale. Tali indennità e rimborsi sono a carico dell'Istituzione.

Il Sindaco, con atto motivato, può sciogliere anticipatamente il Consiglio di Amministrazione, o revocarne singoli membri, nei seguenti casi:

- gravi violazioni di legge o regolamento;
- grave irregolarità nella gestione;
- esplicito contrasto con gli indirizzi dell'amministrazione comunale;
- ingiustificato o reiterato mancato raggiungimento degli obiettivi individuati nei piani programma annuali;
- in caso che il bilancio di esercizio si chiuda in perdita per cause non derivanti da eventi imprevedibili o eccezionali ma imputabili all'azione svolta dal C.d.A.

Il Consiglio di Amministrazione decade quando non provvede, nei termini previsti, all'adozione dei suddetti atti fondamentali.

Contestualmente al provvedimento di scioglimento o di revoca il Sindaco provvede alla nomina di un nuovo Consiglio di Amministrazione, ovvero alla nomina dei singoli consiglieri revocati.

In attesa della definizione del procedimento di scioglimento il Sindaco assume la responsabilità delle competenze proprie del Consiglio di Amministrazione che debbano essere esercitate con urgenza.

Di tali provvedimenti è data comunicazione al Consiglio Comunale nella prima seduta utile.

Nel caso di dimissioni, di talun membro, il Presidente dà tempestiva comunicazione al Sindaco, affinché provveda alla sua sostituzione e ne informi il Consiglio Comunale nella prima seduta utile. Stessa procedura si deve seguire in caso di dimissioni del Presidente (in questo caso vanno comunicate per iscritto al Sindaco).

In caso di morte, dimissioni, revoca o altre cause di cessazione anticipata dell'incarico di membro del Consiglio di Amministrazione, i consiglieri

nominati in sostituzione restano in carica fino alla conclusione del mandato conferito a coloro ai quali subentrano.

Salvo il caso di decadenza per i casi elencati precedentemente, il membro del Consiglio di Amministrazione deve assolvere le sue funzioni fino alla nomina del sostituto.

Le competenze e responsabilità che spettano al Consiglio di Amministrazione sono le seguenti:

- deliberazione dei regolamenti necessari al funzionamento dei servizi e delle strutture di cui esercita la gestione;
- deliberazione del programma annuale delle attività, comprendente la relazione revisionale e programmatica, il bilancio economico di previsione annuale e pluriennale;
- deliberazione del conto consuntivo corredato dalla relazione annuale sull'attività svolta, che evidenzia i risultati della gestione in termini di qualità, efficacia, efficienza ed economicità dei servizi;
- deliberazione delle convenzioni che comportino l'estensione dei servizi, gli acquisti e le alienazioni immobiliari nonché l'accettazione di donazioni immobiliari;
- deliberazione delle tariffe e rette dei servizi e delle strutture, contestualmente al bilancio preventivo, ovvero adeguamenti o revisioni nel corso dell'esercizio al fine di garantire l'equilibrio di bilancio;
- deliberazione delle proposte di modifica del Regolamento dell'Istituzione;
- sottoposizione all'approvazione del Consiglio o della Giunta comunale, secondo le rispettive competenze, delle proprie deliberazioni di cui ai precedenti punti;
- deliberazione delle tariffe relative ai costi dei servizi e delle prestazioni, a carattere straordinario e temporaneo, resi dall'Istituzione, nei casi non regolati da tariffe comunali;

- deliberazione dei regolamenti in merito al proprio funzionamento interno;
- determinazione del trattamento economico del Direttore e, nel caso questi sia stato scelto tra il personale già alle dipendenze del Comune, e determinazione dell'indennità di direzione e/o il trattamento economico accessorio;
- deliberazione in merito alla promozione ed alla resistenza alle liti, nonché sul proprio potere di conciliare e transigere.

Tutte le deliberazioni del Consiglio di Amministrazione sono corredate del parere di regolarità tecnica del Direttore.

Il Consiglio di Amministrazione può delegare parte dei suoi poteri al Direttore o a taluno dei suoi membri, determinandone l'ambito, nonché affidare specifici incarichi al Presidente o a taluno dei suoi membri.

I membri del Consiglio di Amministrazione adempiono ai doveri ad essi imposti con la diligenza del mandatario e, salva la responsabilità penale e contabile, sono solidalmente responsabili nei confronti del Comune dei danni che quest'ultimo abbia subito o debba risarcire a terzi, quando siano stati causati da dolo o colpa.

La responsabilità non si estende a quello fra i Consiglieri che abbia manifestato senza ritardo il proprio dissenso nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio.

Il Consiglio di Amministrazione è convocato dal Presidente con comunicazione da inviarsi ai Consiglieri almeno tre giorni prima della data fissata per l'adunanza, fatti salvo i casi di urgenza.

Il Presidente deve convocare il C.d.A. quando ne facciano richiesta, scritta e motivata, almeno $\frac{3}{4}$ dei suoi membri e il Direttore.

L'avviso di convocazione deve riportare il luogo della convocazione, il giorno, l'ora della seduta e l'indicazione degli argomenti posti all'ordine del giorno.

Tale convocazione può avvenire a mezzo avviso da recapitare a mano, tramite telefax, a mezzo del servizio postale o di altri sistemi di posta telematica. In caso di urgenza le convocazioni possono essere inoltrate anche con telegramma, fino a 24 ore prima della seduta.

Le sedute del Consiglio di Amministrazione non sono di norma pubbliche e ad esse interviene il Direttore ed esprime un parere tecnico o anche esprimere, se specificato dal Regolamento, voto consultivo.

Le sedute sono valide con la presenza della maggioranza assoluta dei votanti, ma in caso di urgenza è richiesta la presenza di tutti i membri del Consiglio.

Le deliberazioni sono assunte con voto palese a maggioranza dei votanti, senza computare tra questi gli astenuti. In caso di parità prevale il voto del Presidente.

I processi verbali delle sedute, raccolti nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio, sono redatti dal Segretario; le funzioni di Segretario sono svolte da un incaricato designato dal Consiglio di Amministrazione (può anche essere il Direttore).

Le deliberazioni, salvo quelle che devono essere approvate dal Consiglio o dalla Giunta Comunale, sono immediatamente esecutive e trasmesse per la pubblicazione presso l'albo pretorio. Una copia viene trasmessa al Sindaco per opportuna conoscenza.

Il Sindaco o l'Assessore di riferimento possono partecipare alle sedute del Consiglio di Amministrazione senza diritto di voto. Il Consiglio di Amministrazione può ammettere inoltre alle proprie sedute altre persone, non appartenenti al Consiglio, senza diritto di voto.

Non possono prendere parte alle sedute del Consiglio di Amministrazione i membri che abbiano interesse personale negli atti che si discutono o si deliberano, ovvero loro congiunti ed affini entro il quarto grado.

Ove il Consiglio di Amministrazione non ottemperi a taluna delle competenze indicate, ovvero anche su segnalazione del Direttore, non provveda ad emanare atti a contenuto patrimoniale con efficacia obbligatoria nei confronti di soggetti terzi, il Sindaco sollecita, con comunicazione scritta, il Presidente ed i singoli membri del Consiglio di Amministrazione a voler provvedere a ciò entro il termine fissato dal regolamento. Ove il Consiglio, entro tale termine, non abbia ottemperato, il Sindaco assume i poteri sostitutivi e, su proposta del Direttore, provvede alla predisposizione degli atti ed alla loro approvazione. In caso di provvedimenti urgenti provvede senza obbligo di preavviso.

Contestualmente agli adempimenti di cui sopra, il Sindaco può avviare le procedure per lo scioglimento anticipato del Consiglio di Amministrazione.

3.5 RUOLO E MANSIONI DEL DIRETTORE

Il Direttore è nominato dal Sindaco, ai sensi degli artt. 109 e 110 del Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267 del 18/08/2000 e successive modificazioni) per il periodo indicato nell'atto di nomina, a seguito di selezione pubblica aperta a candidati, in possesso di competenza professionale, comprovata esperienza e capacità organizzativa, assunti con contratto di diritto pubblico o privato anche a tempo determinato.

L'incarico è a tempo determinato, di durata massima analoga al mandato del Sindaco; l'onere del relativo trattamento economico è a carico dell'Istituzione.

Spetta al Direttore la responsabilità generale della gestione dell'Istituzione e dei relativi risultati, la gestione finanziaria, tecnica, amministrativa, compresa l'adozione di tutti quegli atti che impegnano l'Istituzione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Ferme restando le norme in materia di responsabilità dei dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni locali, il Direttore ha la responsabilità gestionale dell'Istituzione e può avere la sua rappresentanza legale.

In particolare i compiti del Direttore sono i seguenti:

- dare esecuzione alle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione;
- formulare proposte al Consiglio di Amministrazione, alle cui sede partecipa esprimendo un parere tecnico;
- sottoporre al Consiglio di Amministrazione le proposte di programma annuale delle attività, comprendente la relazione previsionale e programmatica, di bilancio economico di previsione annuale e pluriennale, di conto consuntivo, di relazione annuale sull'attività svolta, nonché di

determinazione delle tariffe relative ai costi dei servizi e delle prestazioni anche a carattere straordinario;

- dirigere il personale dell'Istituzione, assegnandone i compiti specifici, determinarne gli orari di lavoro, adottare direttamente misure disciplinari, fino alla censura;
- adottare i provvedimenti diretti a migliorare la funzionalità e l'efficienza dell'attività dell'Istituzione;
- presiedere le gare d'appalto e di concorso, stipulare contratti, compresi quelli relativi al personale (salvo quelli inerenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato), stipulare le convenzioni approvate dal Consiglio di Amministrazione ed adottare atti che comportino spese;
- verificare la regolarità delle forniture e/o prestazioni;
- emettere gli ordinativi di incasso e di pagamento;
- adottare tutti gli altri provvedimenti non riservati alla competenza del Consiglio di Amministrazione o del Presidente;
- provvedere agli acquisti in economia ed alle spese indispensabili al normale funzionamento dell'Istituzione, nei casi e nei limiti previsti dal regolamento della stessa;
- definire, sulla base dei criteri dati dal Consiglio di Amministrazione e nel rispetto della normativa vigente, il trattamento economico accessorio del personale dell'Istituzione;
- garantire la corretta ed economica gestione delle risorse a disposizione dell'Istituzione.

In caso di assenza temporanea, le funzioni del Direttore sono svolte da un altro dipendente indicato dallo stesso.

Nel caso di vacanza temporanea del posto di Direttore o di sua assenza prolungata, il Sindaco può affidare temporaneamente le funzioni di Direttore ad altra persona in possesso di comprovata competenza.

Alla rimozione o risoluzione anticipata dall'incarico di Direttore, anche su proposta motivata dal Consiglio di Amministrazione, provvede il Sindaco ove non ottemperi alle direttive del Consiglio di Amministrazione assunte in base ai principi ed ai programmi approvati dal Consiglio Comunale nelle materie di pertinenza dell'Istituzione.

Il Sindaco, informando il Consiglio di Amministrazione, revoca il Direttore con provvedimento motivato, nei seguenti casi:

- manifesta e permanente impossibilità di assicurare la gestione dell'Istituzione secondo i criteri stabiliti dal regolamento;
- persistente inosservanza di disposizioni di legge, dello statuto comunale e del regolamento o degli indirizzi stabiliti dagli organi del Comune o dell'Istituzione;
- reiterato inadempimento degli obblighi e delle competenze di cui sopra;
- nel caso il bilancio di esercizio si chiuda in perdita per cause non derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, ma imputabili all'azione gestionale svolta dal Direttore.

3.6 GESTIONE DEL PERSONALE E DEL PATRIMONIO IN DOTAZIONE

DOTAZIONE DI PERSONALE

L'Istituzione definisce con il programma annuale delle attività le risorse di personale necessarie. Può utilizzare, per l'organizzazione e l'esercizio delle proprie attività il seguente personale:

- personale comunale appositamente assegnato;
- personale incaricato nel rispetto della normativa vigente, con contratti di collaborazione a progetto, a tempo determinato, di formazione lavoro e di lavoro interinale;
- personale distaccato da altre Istituzioni ed enti, pubblici o privati;
- personale volontario o regolato con rapporti di sussidiarietà;
- obiettori di coscienza, volontari in servizio civile.

Il Consiglio di Amministrazione, su proposta del Direttore, stabilisce le necessità di personale dell'Istituzione e propone all'Amministrazione comunale eventuali modifiche della propria dotazione organica.

Inoltre propone all'Amministrazione comunale i concorsi per l'assunzione di personale a tempo determinato ed indeterminato – nel rispetto dei Regolamenti comunali specifici in materia – e disciplina con apposite convenzioni o contratti le modalità e le forme di utilizzazione di prestazioni di personale offerte da enti, organizzazioni di cittadini, di volontariato e non e di persone singole.

Lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale comunale assegnato all'Istituzione sono quelli previsti per i dipendenti comunali; l'Istituzione, con proprio regolamento approvato dal Consiglio di Amministrazione, può prevedere deroghe alle disposizioni contenute nel

Regolamento organico comunale, riguardanti singoli aspetti delle prestazioni di lavoro connessi alla peculiarità dell'attività svolta, quali l'orario di lavoro.

Il Direttore, in relazione al raggiungimento di specifici obiettivi predeterminati dal Consiglio di Amministrazione, può prevedere per il personale dell'Istituzione – nel rispetto della legge e dei contratti collettivi o di incarico – trattamenti accessori appositi. Per il Direttore provvede il Consiglio di Amministrazione.

PATRIMONIO

Il patrimonio dell'Istituzione è costituito dal fondo iniziale di dotazione conferito dal Comune e dai beni mobili ed immobili acquisiti. Il capitale dell'Istituzione è pertanto costituito dai beni immobili e mobili, compresi i fondi liquidi assegnati dal Comune all'inizio dell'attività dell'Istituzione o successivamente.

L'Istituzione utilizza i beni del patrimonio comunale che la Giunta, con apposita delibera, le conferisce per l'esercizio delle sue attività. Per il raggiungimento dei propri obiettivi, l'Istituzione può acquisire direttamente beni mobili o utilizzare beni che siano ad essa concessi in uso o a titolo definitivo da altri soggetti pubblici o privati. I beni acquisiti dovranno essere rilevati nell'inventario dell'Istituzione.

Salvo diversa determinazione del Comune, l'Istituzione è tenuta a corrispondere un interesse pari a quello sostenuto dal Comune per la contrazione dei mutui necessari per il conferimento del capitale di dotazione limitatamente alla durata dei mutui contratti.

Per i beni immobili e mobili utilizzati deve essere calcolata una quota di ammortamento annuale in base alla normativa in vigore.

L'Istituzione non può in alcun caso stipulare contratti di acquisto ed alienazione di beni immobili e non può concedere in locazione per un periodo superiore a nove anni o costituire diritti reali sui beni immobili.

La manutenzione ordinaria di tali beni mobili ed immobili è a carico del bilancio dell'Istituzione, la quale può avvalersi delle strutture comunali.

La manutenzione straordinaria può essere a carico dell'Amministrazione comunale che ha la facoltà di trasferirla all'Istituzione erogando uno specifico fondo.

3.7 LA GESTIONE ECONOMICO/FINANZIARIA: IL SERVIZIO DI TESORERIA E DI ECONOMATO

TESORERIA

Gli enti locali hanno un servizio di tesoreria che può essere affidato ai seguenti enti:

- comuni capoluoghi di provincia ad una banca autorizzata;
- comuni non capoluoghi o comuni minori ad una banca autorizzata oppure a società per azioni regolarmente costituite con capitale sociale interamente versato non inferiore ad € 516.000,00 (un miliardo di lire) aventi per oggetto la gestione di servizio di tesoreria e riscossione tributi degli enti locali.

Il servizio di Tesoreria per gli enti locali in genere (ed in questo caso per l'Istituzione Comunale), consiste nel complesso delle operazioni legate alla gestione finanziaria dell'ente locale ed è finalizzata alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, alla custodia dei titoli e valori ed agli adempimenti previsti dalla legge, da norme pattuite, dallo statuto e dai regolamenti dell'ente.

L'affidamento avviene solitamente mediante procedura ad evidenza pubblica stabilita con regolamento contabile da ogni ente con modalità che rispettino i principi della concorrenza. L'affidamento ha durata di quattro anni. Se ricorrono le condizioni di legge, l'ente può procedere per non più di una volta al rinnovo del contratto di tesoreria.

Il rapporto viene regolato in base ad una convenzione deliberata dall'organo consigliare dell'ente.

I soggetti che gestiscono il servizio di tesoreria per conto di più enti locali, devono tenere contabilità distinte e separate. Nel caso di Istituzione Comunale e Comune di appartenenza il tesoriere deve mantenere due contabilità distinte

e separate. L'Istituzione Comunale presenta minori condizionamenti rispetto all'ente comunale nella gestione generale del conto di tesoreria quale ad esempio la non obbligatorietà di dover presentare al tesoriere all'inizio di ogni anno il bilancio di previsione approvato dall'organo consiliare con i relativi impegni di spesa per capitolo. L'Istituzione non deve rigorosamente assoggettarsi a quanto cita l'art. 216 del T.U.E.L. 267/2000 secondo il quale i pagamenti, per l'ente pubblico, possono avere luogo solo se i mandati risultano emessi entro i limiti dei rispettivi interventi stanziati in bilancio o dei capitoli per i servizi per conto terzi. Tale controllo, per le istituzioni comunali, verrà svolto in sede di contabilità interna all'ente.

Per ogni somma riscossa il Tesoriere rilascia quietanza, numerata in ordine cronologico per esercizio finanziario.

Le entrate sono incassate dal tesoriere in base ad ordinativi di incasso emessi dall'ente su moduli appositamente predisposti, numerati progressivamente e firmati dal Direttore o da altro dipendente individuato dal regolamento contabile dell'ente.

Gli ordinativi di incasso (denominati REVERSALI) devono contenere i seguenti dati:

- denominazione dell'ente;
- indicazione del debitore;
- valore della somma da riscuotere in cifre ed in lettere;
- causale del versamento;
- numero progressivo per esercizio finanziario;
- esercizio finanziario e data di emissione;
- indicazione per assoggettamento o meno di imposte di bollo di quietanza.

A fronte degli incassi il tesoriere rilascia in luogo e vece dell'ente regolari quietanze numerate in ordine cronologico per esercizio finanziario.

Il tesoriere deve accettare, anche senza autorizzazione dell'ente, le somme che i terzi intendono versare a favore dell'ente stesso; tali incassi sono segnalati all'ente che deve emettere i relativi ordinativi di incasso entro 30 giorni, e comunque entro l'esercizio finanziario di competenza, con la seguente dicitura “*a copertura del sospeso numero _____ del ___/___/___*” rilevato dal giornale di cassa.

Per la riscossione di somme su conti postali intestati all'ente e per i quali al tesoriere deve essere riservata firma per trattenza, il prelievo dai conti è disposto dall'ente con emissione ordinativa cui deve essere allegato copia dell'ultimo estratto conto pervenuto comprovante la capienza del conto corrente. Il tesoriere esegue l'ordine di prelievo con l'emissione di un assegno postale e l'accredito del relativo importo sul corrispondente conto corrente di tesoreria.

I pagamenti sono effettuati in base a degli ordinativi di pagamento individuali o collettivi, emessi dall'ente su moduli appositamente predisposti, numerati progressivamente per esercizio finanziario e firmati dal Direttore o da altro dipendente individuato dal regolamento di contabilità dell'ente.

Gli ordinativi di pagamento (denominati MANDATI) devono contenere i seguenti dati:

- denominazione dell'ente;
- creditore, creditori o chi è legalmente autorizzato per quietanza con relativo indirizzo, codice fiscale o partita I.V.A.;
- valore della somma da pagare in cifre ed in lettere;
- causale del pagamento;
- numero progressivo del mandato per esercizio finanziario;
- esercizio finanziario e data di emissione;
- modalità di pagamento ed eventuali estremi relativi a conti correnti postali o bancari;

- indicazione per assoggettamento o meno di imposte di bollo di quietanza;
- data nel caso in cui il pagamento sia a scadenza fissa.

Il tesoriere in assenza di preventiva emissione del mandato di pagamento, effettua i pagamenti derivanti da delegazioni di pagamento, obbligazioni tributarie, somme iscritte a ruolo ed altre somme previste dal regolamento di contabilità.

I relativi ordinativi di pagamento devono essere emessi entro trenta giorni o entro la chiusura dell'esercizio finanziario di competenza con la seguente dicitura “*a copertura del sospeso numero _____ del ___/___/___*” rilevato dal giornale di cassa.

I pagamenti sono eseguiti utilizzando i fondi disponibili o usando l'anticipazione di tesoreria deliberata e richiesta dall'ente nelle relative forme di legge.

Il tesoriere provvede ad eseguire i mandati di pagamento che dovessero rimanere interamente o parzialmente inestinti al 31/12 di ogni anno commutandoli d'ufficio in assegni postali o utilizzando altri mezzi offerti dal sistema bancario o postale.

Il tesoriere deve tenere aggiornato e conservare il giornale di cassa, conservare i verbali di verifica e provvedere alla compilazione e trasmissione dei dati periodici della gestione di cassa.

L'ente ha diritto di procedere a verifiche periodiche di cassa ordinarie e straordinarie e dei valori dati in custodia ogni volta che lo ritenga opportuno.

Il tesoriere è tenuto, nel corso dell'esercizio, ai seguenti adempimenti:

- aggiornamento e conservazione del giornale di cassa;
- conservazione del verbale di verifica di cassa;
- conservazione delle rilevazioni periodiche di cassa previste dalla legge.

Le modalità e la periodicità di trasmissione di tale documentazione sono fissate nella convenzione sottoscritta dalle parti.

Entro il termine di due mesi successivi alla chiusura dell'esercizio, il tesoriere rende all'ente il "CONTO del TESORIERE" corredato da ordinativi di incasso e di mandati di pagamento, quietanze o documenti meccanografici contenenti gli estremi delle stesse.

Il tesoriere assume gratuitamente in custodia ed amministrazione i titoli ed i valori di proprietà dell'ente con versamento delle cedole nel conto di tesoreria alle rispettive scadenze.

Per eventuali danni causati all'ente affidante o a terzi, il tesoriere risponde con tutte le proprie attività ed il proprio patrimonio.

Si può quindi evidenziare che uno dei vantaggi dell'Istituzione Comunale è proprio quello di rendere più agevole e semplificata la gestione del conto di tesoreria; infatti tale gestione è più somigliante alla gestione di cassa che si ha presso un'azienda privata.

ECONOMATO

All'interno di ogni comune può essere istituito per provvedere a particolari esigenze di funzionamento amministrativo un servizio di Economato (servizio di cassa economale), che viene disciplinato da un apposito regolamento.

Anche presso l'Istituzione Comunale può essere costituito tale servizio che viene disciplinato seguendo il regolamento di economato comunale oppure con la redazione di un apposito regolamento (debitamente approvato dal Consiglio di Amministrazione).

L'ufficio Economato è affidato all'Economo – nel caso dell'Istituzione è un dipendente comunale nominato dal Comune – che assume la responsabilità delle funzioni attribuite, del buon andamento, della regolarità ed efficienza

delle procedure e della responsabilità diretta del servizio di cassa economale e dei valori allo stesso posti in carico.

Le attribuzioni in generale che competono all'Economo sono:

- servizi di cassa;
- tenuta ed aggiornamento degli inventari dei beni mobili di proprietà comunale nonché l'alienazione o distruzione dei beni dichiarati fuori uso;
- programmazione dei fabbisogni e provvista, conservazione, manutenzione dei beni mobili, arredi, macchine da ufficio ed attrezzature diverse, per la dotazione di tutti i servizi ed uffici per i quali l'ente è tenuto a provvedere;
- programmazione e fornitura custodia e distribuzione degli stampati, carta, cancelleria, accessori per le diverse macchine d'ufficio e materiali vari necessari per il funzionamento dei diversi servizi dell'ente;
- istruttoria per premi assicurativi di responsabilità civile verso terzi, nonché di assicurazioni a tutela del patrimonio, degli amministratori e del personale e di quanto altro disposto dall'Amministrazione.

Pertanto nell'espletamento delle funzioni allo stesso attribuite, l'economato provvede agli adempimenti di istruttoria amministrativa e di controllo tramite:

- programmazione di piani di fornitura;
- compilazione di preventivi analitici di spesa;
- controlli della fornitura, liquidazione, atti di liquidazione della spesa, istruttoria relativa all'eventuale controversie concernenti le forniture.

L'Economo tramite la cassa economale provvede al pagamento di spese minute di funzionamento vincolate che rispettino determinati limiti e modalità di seguito elencati:

- carattere di urgenza ed indifferibilità, tali da non permettere l'espletamento delle normali procedure contrattuali;
- riferimento a fornitura che si esaurisca in un'unica soluzione e ciò per evitare che l'uso sistematico del pagamento con la cassa economale

rappresenti un frazionamento di una eventuale spesa dal valore unitario più significativo sottoposta a procedure concorsuali di gara;

- effettuazione della fornitura, nel limite di spesa fissato per ogni singolo buono, anche a mezzo di trattativa privata diretta, con i fornitori abituali dell'Istituzione. Se nessuna ditta risultasse disponibile alla fornitura, si procede ad individuare, sulla base di informazioni commerciali, le ditte idonee a procedere alla fornitura.

Tra le spese da sostenersi con la cassa economale sono autorizzate le seguenti spese d'ufficio:

- spese postali, telegrafiche e telefoniche;
- fornitura di stampati, cancelleria, materiali di consumo per il funzionamento degli uffici;
- acquisto di quotidiani, libri, pubblicazioni, abbonamenti ad editoriali e riviste di carattere giuridico, tecnico e normativo;
- spese riparazione e funzionamento automezzi di proprietà, quali combustibili, pezzi di ricambio, spese di immatricolazione, revisione e radiazione;
- spese per premi assicurativi di beni comunali;
- pubblicazioni sui diversi bollettini di natura giuridica, di avvisi per gare di appalto, concorsi, inserzioni su quotidiani ed altri provvedimenti pubblicitari dell'attività dell'Istituzione;
- rimborso spese di viaggio ed indennità di missione, ivi comprese le spese per la partecipazione a convegni, congressi e seminari di studio;
- spese per partecipazioni a corsi di formazione professionale;
- imposte e tasse a carico del Comune, il cui assolvimento nei termini non consente l'indugio dell'emissione dei mandati di pagamento;
- spese di manutenzione e riparazione di tutti i mobili ed arredi, delle macchine ed attrezzature da ufficio di proprietà dell'ente, necessarie per

assicurare la buona conservazione e l'efficienza dei beni per il normale svolgimento dei servizi.

Viene inoltre fissato dal regolamento dell'Economato un valore massimo di esborso per ciascuna spesa.

Ogni anno in sede di apertura dell'esercizio finanziario l'Economo riceverà uno stanziamento iniziale pari al valore di un'anticipazione trimestrale fissata a priori. Tale anticipazione potrà essere frazionata in più mandati di pagamento in base alle necessità di spesa. Alla fine di ogni trimestre l'Economo provvederà a rendicontare le spese effettivamente sostenute con l'imputazione delle stesse nei rispettivi capitoli del bilancio di previsione fissati ad inizio anno mediante determinazione del Direttore.

Le spese dell'Economato sono ordinate a mezzo di apposito buono d'ordine emesso, su richiesta del Responsabile del Servizio richiedente, redatto in triplice copia, firmato dall'Economo, contenente oltre la quantità e tipologia del bene richiesto, le condizioni contrattuali di fornitura e l'indicazione del relativo capitolo del bilancio di previsione dove deve essere imputata la spesa. Successivamente la regolarità di esecuzione delle forniture o delle prestazioni viene accertata dall'Economo; in caso di irregolarità, difetti qualitativi o differenze quantitative, le contestazioni devono essere tempestivamente comunicate per iscritto al fornitore.

Le fatture, corredate di copia del relativo buono d'ordine, pervengono all'Ufficio Economato che provvede al controllo della rispondenza dei dati contenuti alle condizioni di fornitura, verifica la regolarità dei conteggi e la corretta osservanza delle disposizioni tributarie in materia e provvede alla liquidazione della stessa.

L'Economo provvede in via straordinaria e solo nei casi di inderogabile impedimento all'esecuzione della riscossione, nelle consuete modalità di accredito tramite il Tesoriere o altri agenti contabili, alla riscossione delle

entrate dovute all'ente. Tali riscossioni possono riguardare diritti di segreteria, oblazioni, diritti di fotocopiatura, vendita di pubblicazioni, introiti occasionali non previsti.

Le somme introitate sono conservate nella cassaforte dell'Economato e versate quanto prima presso la Tesoreria dell'ente.

L'Economo in quanto agente della riscossione, agente pagatore ed agente consegnatario di beni pubblici è agente contabile di diritto. Come gli altri agenti contabili è sottoposto al controllo da parte dell'Organo di revisione ed alla presentazione del Conto di Gestione. Pertanto entro due mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario deve rendere il conto della propria gestione al Servizio finanziario dell'Istituzione.

L'Economo ha anche il compito di controllo sul patrimonio dell'ente e risulta depositario e responsabile delle scritture inventariali dell'Istituzione. Provvede pertanto annualmente all'aggiornamento dell'inventario, effettuando in questa sede le dichiarazioni di fuori uso, e le relative procedure di alienazione o rottamazione da realizzarsi su richiesta del Direttore del bene. L'Economo tiene inventari distinti per beni mobili del demanio pubblico e per i beni mobili patrimoniali (che si distinguono in immobili, mobili, disponibili ed indisponibili). Al momento del ricevimento della fattura di acquisto del bene o alla stipulazione del relativo contratto di acquisto, l'Economo provvede alla registrazione dello stesso nella pertinente sezione degli inventari dell'Istituzione. All'atto di formazione dell'inventario e per ogni successiva acquisizione, ogni oggetto è distinto da numero progressivo d'inventario impresso – se natura del bene lo permette – su una targhetta o etichetta fissata all'oggetto che rechi denominazione dell'ente.

Tutte le variazioni che si verificano nella consistenza dei beni mobili registrati in ogni inventario sezionale, devono essere giustificati da un buono redatto dall'Economo, che registri il trasferimento, la dichiarazione di fuori

uso, la cancellazione del bene, emesso sempre in duplice copia, vistato dall'Economo e da Direttore dell'Istituzione.

Il controllo sul servizio di Economato viene effettuato dal Direttore dell'Istituzione.

4.1 ASPETTI GENERALI DELL'ISTITUZIONE DEL COMUNE DI SAN MARTINO B.A.

L'ISTITUZIONE DI SAN MARTINO BUON ALBERGO

Uno dei principali motivi che ha spinto l'Amministrazione Comunale del Comune di San Martino Buon Albergo a creare l'Istituzione Comunale è stato quello di cercare di collocare in un unico punto di riferimento i servizi al cittadino in modo che ogni persona potesse soddisfare i propri bisogni recandosi in un unico posto, ricevendo un'adeguata informazione, risparmiando il maggior tempo possibile ed ottenendo miglior qualità e competenza nel servizio.

Un'Istituzione dovrebbe essere costituita per poter gestire i servizi sociali, scolastici e magari quelli culturali in modo da soddisfare al meglio le richieste dei cittadini.

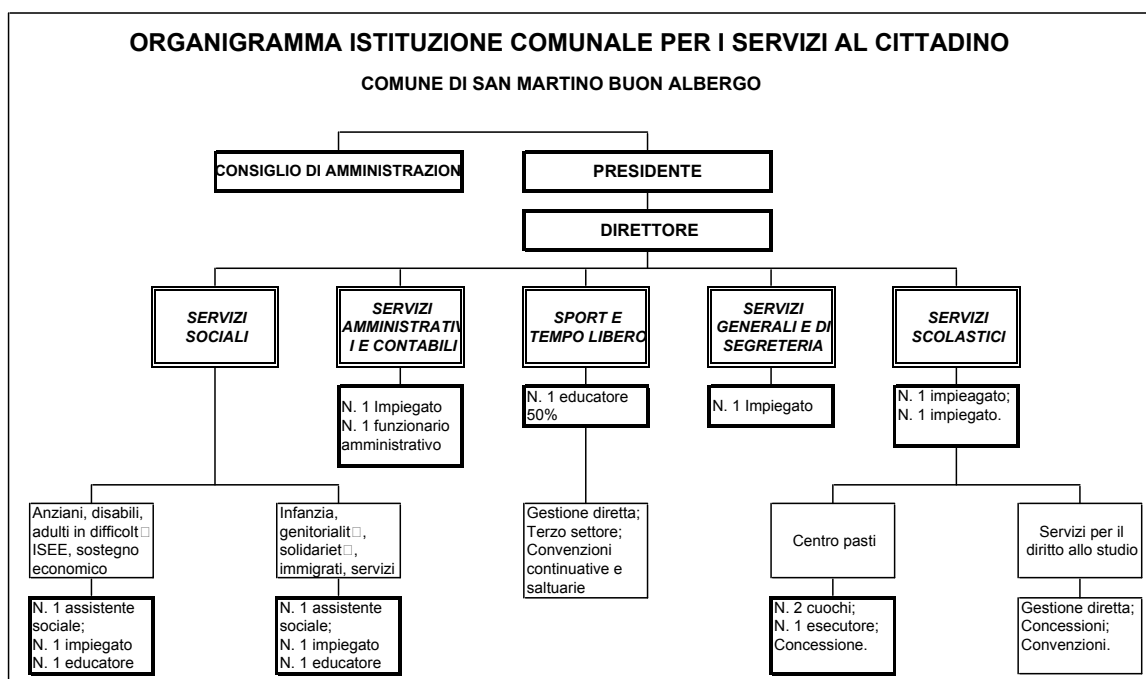
Un'Istituzione che nasce da una operazione forte, può dare ottimi riscontri di immagine ed a questo proposito va previsto un preciso piano di marketing che per esempio dia subito un segnale diverso con nuovi e migliori orari di ricevimento per il pubblico, miglior rapporto interpersonale, fornisca una chiara e moderna carta dei servizi.

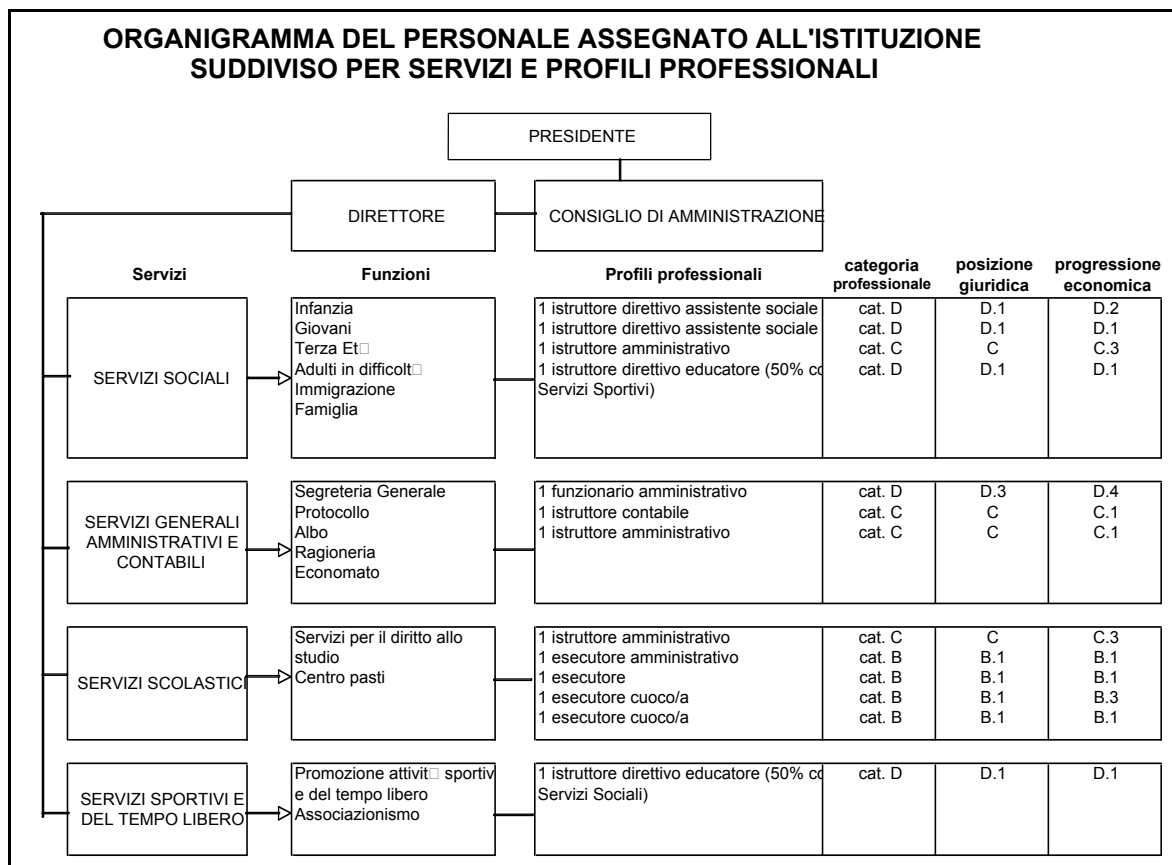
Un'altro motivo che ha portato alla nascita dell'Istituzione Comunale di San Martino B.A. è stato quello di poter erogare dei servizi con cui si rende più agevole la collaborazione con le aziende del territorio, con altri enti pubblici e con le associazioni di volontariato e non. Risulta, quindi, meno complicata ad esempio la riscossione di un contributo da parte di un ente esterno al comune (in questo caso all'Istituzione Comunale) per sostenere l'avvio e la gestione di un particolare servizio o iniziativa a favore dei cittadini. C'è la possibilità di avere in via più agevole – e quindi più veloce – delle sponsorizzazioni da

parte di aziende private, fondazioni per sostenere alcuni progetti di ristrutturazione, costituzione di strutture per offrire maggiori o più completi servizi ai cittadini (ad esempio la ristrutturazione di un campo sportivo,...).

L'Istituzione del Comune di San Martino Buon Albergo, è stata prevista per gestire i servizi sociali territoriali, i servizi scolastici ed una parte dei servizi per lo sport ed il tempo libero. Tale Istituzione, denominata "**Istituzione Comunale per la Gestione dei Servizi al Cittadino**" è ufficialmente sorta ed operativamente avviata il 01 settembre 2003. Il primo anno di funzionamento è consistito in un anno di transazione durante il quale i servizi sono stati passati in gestione dal Comune all'Istituzione così come sono previsti ed organizzati al loro stato di fatto.

In questo primo anno si è preveduto a riorganizzare gli uffici e servizi e conseguentemente un aggiornamento del personale in funzione della nuova organizzazione. L'organigramma che prevede le figure ed il personale destinato dall'amministrazione comunale all'Istituzione per la sua gestione è il seguente:





Il C.d.A. dell'Istituzione Comunale di San Martino   formato da quattro componenti, compreso il Presidente dell'Istituzione, scelte dal Sindaco fra persone in possesso di qualificata competenza e/o esperienza nel settore, al di fuori dei Consiglieri Comunali e degli Assessori in carica. Il Direttore dell'Istituzione, nominato dal Sindaco,   stato scelto tra il personale alle dipendenze del Comune di qualifica non inferiore alla categoria D (che equivale alla qualifica di dirigente).

L'Istituzione Comunale di San Martino   una delle prime istituzioni improntate per cercare di rispondere alle esigenze ed ai bisogni della gran parte dei servizi ai cittadini. Si   cercato di riunire al suo interno tutti quegli

uffici che nel Comune si occupavano dei servizi primari riguardanti il cittadino. Pertanto la sua organizzazione è stata così improntata:

- UFFICIO SERVIZI GENERALI e di SEGRETERIA: principalmente svolge la funzione di protocollo, di redazione e gestione degli atti amministrativi e burocratici dell'Istituzione (pubblicazione di determinazioni del direttore, delibere del C.d.A., pubblicazione di convenzione per la gestione dei servizi,...);
- UFFICIO SERVIZI SOCIALI: cura i servizi riguardanti gli anziani, i disabili, i giovani, i minori, gli immigrati, le famiglie; è composto da due assistenti sociali – che rispettivamente si occupano di anziani ed adulti e di minori, famiglie ed immigrati – e da un dipendente comunale che a livello di ufficio accoglie chi si rivolge all'istituzione per eventuali informazioni sui servizi sociali – destinandoli alle rispettive assistenti – e gestisce alcuni servizi sociali in particolare (quali trasporto disabili, contributi regionali per affitti, gestione case popolari, ...);
- UFFICIO SERVIZI SCOLASTICI: cura la gestione dei servizi scolastici riguardanti scuole materne (comunali ed a gestione privata), scuole elementari (fornitura libri testo, buoni pasto mensa, trasporto alunni) e scuole medie (buoni pasto mensa, trasporto alunni); inoltre fanno parte dell'organico dell'Istituzione Comunale n. 3 addette direttamente al servizio di mensa scolastica (n. 2 cuoche e n. 1 esecutore);
- UFFICIO SPORT e TEMPO LIBERO: tramite l'ausilio di un educatore si occupa di mantenere i rapporti interrelazionali tra l'Istituzione Comunale, l'Assessore allo Sport del Comune e le associazioni sportive e non del territorio; elabora e sviluppa alcuni progetti educativi a favore delle associazioni di volontariato del territorio ed iniziative a favore di giovani.

- **UFFICIO RAGIONERIA:** tramite la figura di un ragioniere cura la parte contabile ed amministrativa dell'Istituzione; collabora con i vari uffici, ma soprattutto con il Direttore per la redazione dei documenti ufficiali dell'Istituzione Comunale da presentare al C.d.A. e successivamente al Consiglio Comunale per l'approvazione, quali il bilancio annuale e pluriennale di previsione, il bilancio consuntivo e la variazione di bilancio da attuarsi entro novembre di ogni anno.

Come si può vedere dal seguente organigramma, ogni persona che opera all'interno dell'Istituzione è responsabile e gestisce le funzioni del proprio ufficio; vi è quindi una buona organizzazione e divisione dei compiti per svolgere la propria funzione nel miglior modo possibile.

Ogni dipendente è responsabile della propria sezione di ufficio e quindi ne deve seguire la gestione totalmente – avvio del servizio, controllo degli impegni di spesa, controllo della spesa impegnata ad inizio anno con il bilancio di previsione.

4.2 STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELL'ISTITUZIONE DI SAN MARTINO B.A.

Nell'Istituzione sono strategici i ruoli della direzione e dei servizi generali, amministrativi e contabili.

Il direttore ha questi compiti fondamentali:

- Predisporre per il consiglio il bilancio di previsione, il programma delle attività, la relazione sulle attività svolte ed il conto consuntivo;
- Mantiene i rapporti con il Collegio dei Revisori dei Conti;
- Controlla la gestione economica, di cui è responsabile, con l'ausilio degli strumenti della gestione aziendale di tipo privatistico; con gli strumenti a disposizione è in grado di monitorare in tempi rapidi la copertura dei costi e quindi può/deve eventualmente intervenire con soluzioni correttive appropriate e tempestive;
- Garantisce la corretta ed economica gestione delle risorse a disposizione dell'Istituzione;
- È responsabile della corretta e tempestiva acquisizione degli introiti;
- Cura i rapporti dell'Istituzione con il Comune;
- Garantisce al Consiglio di Amministrazione ed al Presidente la correttezza degli atti nonché la copertura finanziaria delle decisioni adottate;
- Predisporre le proposte dei regolamenti per la fruizione dei servizi;
- Predisporre le proposte per le tariffe dei servizi;
- Da attuazione a quanto stabilito dal Consiglio di Amministrazione oppure dal Comune (Consiglio Comunale o Giunta, secondo i casi);
- Partecipa, se richiesto, in veste consuntiva, alle Commissioni Consiliari del Comune;

- Gestisce e dirige il personale dell'Istituzione, assegnando compiti specifici, con orari di lavoro che possono prevedere forme di flessibilità;
- Ha la competenza diretta delle misure disciplinari nei confronti del personale, fino alla censura;
- Cura i rapporti con le rappresentanze sindacali dei dipendenti nell'ambito della contrattazione decentrata prevista a livello comunale;
- Sovrintende la funzionalità e l'efficienza delle attività dell'Istituzione;
- Cura la buona immagine dell'Istituzione ed i rapporti con gli utenti;
- Presiede le gare di appalto e stipula i contratti, avendo preventivamente determinato i contenuti e le condizioni (capitolati);
- Sovrintende alla verifica della regolarità tecnica delle forniture e delle prestazioni;
- Firma gli ordinativi di pagamento e di incasso;
- È responsabile del raggiungimento degli obiettivi e della realizzazione delle attività programmate, nonché di quelli/e straordinari che si rendono necessari o opportuni nel corso dell'esercizio, anche se non previsti;
- Adotta tutti i provvedimenti esecutivi e tecnici che non richiedono la competenza del Consiglio per la proposta all'Amministrazione Comunale;
- Esercita ai sensi e nelle forme previste dallo Statuto e dai Regolamenti Comunali, le funzioni proprie dei Dirigenti di settore che non risultino incompatibili con quelle del Consiglio di Amministrazione o del Presidente;
- È responsabile del rispetto delle norme di sicurezza sul lavoro, nonché della privacy e dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Istituzione.

Compiti principali e fondamentali per un buon andamento dell'Istituzione Comunale che svolgono gli uffici servizi amministrativi e contabili sono:

- Assistenza al Direttore nel controllo del bilancio e dello stato di attuazione dei programmi e delle attività, dal punto di vista contabile;
- Gestione degli adempimenti contabili, con scritture in partita doppia;
- Registrazione IVA;
- Esecuzione degli ordinativi di pagamento e di incasso;
- Rapporti con il Tesoriere;
- Gestione e controllo delle entrate e delle morosità;
- Economato;
- Gestione del patrimonio e manutenzione (nell'Istituzione di San Martino funzione che rimane in capo al Comune);
- Inventario ed ammortamenti;
- Adempimenti fiscali e tributari;
- Gestione delle gare d'appalto (funzione che rimane in capo al Comune, eccetto la predisposizione dei capitolati);
- Contratti e convenzioni: stipula e registrazione (funzione che rimane in capo al Comune);
- Gestione del personale : cartellini, cedolini stipendio, INAIL, INPDAP, INPS, fondo incentivante, (funzione che rimane in capo al Comune);
- Contratti per collaboratori e di consulenza;
- Segreteria del Consiglio di Amministrazione;
- Protocollo;

La segreteria del Consiglio di Amministrazione si svolge in forma semplificata: i verbali delle sedute sono tenuti su libro vidimato, a disposizione dei revisori dei conti, similmente alla procedura dell'azienda privata; gli atti deliberativi formali sono necessari solo in merito ad argomenti

che sono oggetto di approvazione da parte del Consiglio o della Giunta Comunale o che abbiano rilevanza o si ritengano rilevanti nei confronti dell'utenza.

Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Istituzione, salvo i casi in cui è prevista per legge la responsabilità e la rappresentanza dei Dirigenti/Responsabili di settore comunali ed il conferimento di apposite deleghe agli stessi.

I compiti che spettano al Presidente sono in dettaglio i seguenti:

- convocare e presiedere il Consiglio di Amministrazione e dirigerne i lavori;
- vigilare sull'esecuzione delle deliberazioni adottate dal Consiglio di Amministrazione e, in genere, sul buon andamento delle attività dell'Istituzione;
- adottare sotto la propria responsabilità, in caso di necessità o urgenza, i provvedimenti di competenza del Consiglio di Amministrazione sottoponendoli alla sua ratifica nella prima seduta utile;
- assistere e/o rappresentare il Sindaco o l'Assessore di riferimento, se richiesto, nella definizione di accordi, in conferenze di programma e di servizi, in istruttorie pubbliche ed altre similari iniziative aventi ad oggetto le materie di pertinenza dell'Istituzione;
- adottare gli atti di sua competenza previsti dal Regolamento dell'Istituzione.

Il Presidente nomina un membro del Consiglio di Amministrazione a sostituirlo in caso di assenza od impedimento temporaneo.

In caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso, assume la funzione di Presidente, in attesa che il Sindaco provveda alla nomina del sostituto, il Consigliere più anziano di età.

4.3 L'UFFICIO RAGIONERIA: SUPPORTO DI CONTROLLO E VALUTAZIONE

Il ruolo che svolgo presso l'Istituzione Comunale è quella di ragioniere; ho iniziato tale esperienza il primo Ottobre del 2003 e quindi il mio primo incarico e compito è stato proprio quello di improntare l'aspetto amministrativo contabile dell'Istituzione di San Martino B.A.. Si è partiti da un bilancio di previsione che il Comune aveva stilato indicando i capitoli riguardanti i servizi gestiti dall'Istituzione Comunale e si è provveduto ad impostare una prima bozza del piano dei conti. Infatti l'Istituzione dal punto di vista contabile non segue la contabilità pubblica, bensì quella dell'azienda privata. Quindi ricorrendo ad un normale software di contabilità per azienda privata, si è iniziato ad impostare la gestione contabile.

Il lavoro non è stato semplice e di rapido sviluppo in quanto occorreva impostare la gestione contabile (simile a quella dell'azienda privata), ma cercando di non scostarsi troppo da quello che era la gestione amministrativa contabile del Comune. Occorreva quindi improntare la gestione contabile in maniera tale che garantisse l'autonomia gestionale all'Istituzione (una delle caratteristiche principali che differenziano l'Istituzione dal Comune), ma nello stesso tempo rimanesse collegata alla contabilità del comune per consentire in via più semplice possibile un controllo da parte dell'amministrazione comunale e da parte dei revisori dei conti (che in questo caso sono gli stessi del comune).

Inoltre, essendo l'Istituzione priva di personalità giuridica, ogni rapporto contabile con l'erario – imposte da versare relative al personale, alla gestione IVA – viene gestito dal Comune e pertanto i dati dell'Istituzione devono essere di facile lettura e comprensione per l'ufficio ragioneria stesso. Inoltre sia il bilancio di previsione che il bilancio consuntivo devono essere redatti in

modo tale che rispecchino i capitoli del bilancio di previsione del comune trasferiti all'Istituzione.

Altra richiesta ed obiettivo dell'ufficio ragioneria dell'Istituzione era quello di riuscire, una volta superata la fase di avvio dell'Istituzione, ad impostare un progetto per l'analisi e la gestione dei costi relativi ai servizi amministrati per poter disporre e conoscere periodicamente la situazione finanziaria dell'Istituzione per cercare di rispettare gli impegni di spesa assunti in fase di redazione del bilancio di previsione e quindi apportare le dovute correzioni o limitazioni in caso di scostamenti considerevoli. Infatti la fonte principale di entrata dell'Istituzione Comunale è il contributo da parte dell'amministrazione comunale; questo viene determinato e formalmente quantificato quando il consiglio comunale e la giunta approvano la proposta di bilancio di previsione trasmessa dal C.d.A. dell'Istituzione. Quindi compito degli uffici che nell'Istituzione gestiscono i servizi, ma soprattutto dell'ufficio ragioneria, è di controllare periodicamente che la somma destinata al singolo capitolo (o capitoli) di spesa relativi al servizio erogato (ad esempio il trasporto alunni) rispettino durante l'anno la previsione effettuata. In caso positivo si avrebbe una economia che potrebbe essere utilizzata per migliorare la gestione del servizio stesso o integrare un altro servizio; in caso negativo occorrerebbe integrare tale voce di spesa o tramite l'economia avuta in un altro servizio oppure chiedendo un maggior contributo al Comune, oppure se possibile, adeguare e ridurre la spesa relativa a tale servizio.

Tale funzione di controllo dei capitoli di spesa (e di entrata) all'interno della contabilità comunale viene svolta dal PEG (Piano Esecutivo di Gestione). Tale forma di gestione consente, quindi, di definire gli obiettivi complessi e coerenti con il piano strategico (ma raggiungibili con un certo impegno), individuare i mezzi più appropriati per raggiungere gli obiettivi prefissati

(cioè le risorse finanziarie, economiche e strumentali) ed assegnare le risorse e gli obiettivi ai responsabili della gestione permettendo una loro valutazione.

4.4 ASPETTO PRINCIPALE DI VALUTAZIONE: L'ANALISI DEI COSTI

Una delle principali difficoltà incontrate nella formulazione di tale schema è stata quella di riuscire a collegare il sistema contabile dell'Istituzione (quindi simile a quello di privatistico) con il sistema contabile comunale.

In fase di avvio dell'Istituzione il Comune aveva fornito un conto economico per servizi in cui riportava i capitoli di spesa (e di entrata) relativi ai servizi passati all'Istituzione dal PEG comunale con una previsione relativa al periodo settembre – dicembre 2003.

Quindi si è costruito un piano dei conti che riportasse in modo analogo le voci trasferite in modo da non perdere il collegamento con il Comune e per agevolare e non rivoluzionare il lavoro dei dipendenti comunali trasferiti all'Istituzione che da tempo gestivano i servizi sociali, scolastici e sportivi.

Nella stesura di tale elaborato si è cercato di abbinare i riferimenti (dei costi relativi ai servizi gestiti dall'Istituzione) della contabilità dall'Istituzione (conti economici del piano dei conti) con i riferimenti dei relativi capitoli di spesa del bilancio del Comune. Infatti il bilancio di previsione dell'Istituzione Comunale viene effettuato sulla base di un conto economico per servizi e quindi il controllo fondamentale da effettuare è quello di verificare che le singole spese sostenute nel corso dell'anno siano imputate nel corretto capitolo di previsione di spesa, ma che non si vada sforare dall'importo previsto.

Lo schema è stato costruito in modo che facesse da collegamento tra le due contabilità per poter effettuare un controllo a livello contabile dell'Istituzione (tramite una successiva elaborazione collegata di quello che nell'azienda privata viene denominata Riclassificazione di Bilancio) ed un controllo

periodico sulle singole voci del bilancio di previsione per evitare pesanti scostamenti in negativo dei singoli capitoli.

Questo ha permesso quindi all'ufficio ragioneria di avere chiara la situazione economico – finanziaria dell'Istituzione, al Direttore di avere le informazioni per valutare l'erogazione di nuovi servizi, migliorare quelli esistenti o ridimensionare l'erogazione dei precedenti, ai singoli uffici di conoscere la situazione finanziaria relativa ai capitoli di bilancio gestiti in modo da avere il controllo della spesa (come avveniva in Comune con il PEG) e poter così collaborare con l'ufficio ragioneria ed infine all'Amministrazione Comunale di conoscere periodicamente l'andamento dell'Istituzione e dei relativi servizi (che sostanzialmente sono erogati dal Comune).

Risulta importante per l'ufficio ragioneria conoscere a fondo ed in ogni momento la situazione economico – finanziaria dell'Istituzione anche per un altro motivo; infatti l'Istituzione non può redigere il bilancio consuntivo in perdita in quanto questo potrebbe comportare la revoca del Direttore e del Consiglio di Amministrazione dell'Istituzione Comunale e l'eventuale chiusura dell'Istituzione stessa e quindi avere degli schemi che consentano periodicamente il controllo e l'analisi delle voci di costo (capitoli di spesa) consente di far fronte, in tempo utile, ad un'eventuale situazione di difficoltà economica richiedendo un contributo straordinario al Comune.

5.1 ASPETTO LOGISTICO DELL'UFFICIO RAGIONERIA

La gestione della contabilità di un'Istituzione Comunale, assomiglia notevolmente, dal punto di vista gestionale, a quella di un'azienda privata; infatti consente maggior snellezza nella gestione delle entrate, ma soprattutto nella gestione delle spese, anche se devono sempre essere regolate rispettivamente con reversali di incasso e mandati di pagamento. Infatti per affrontare una spesa non occorre effettuare un impegno di spesa, con relativa determinazione, ma è sufficiente un mandato di pagamento con la firma del Direttore (che è il responsabile della gestione operativa dell'Istituzione).

Per quanto riguarda l'Istituzione Comunale di San Martino B.A. – dove attualmente sto lavorando – essa si occupa della gestione dei seguenti servizi al cittadino, SOCIALI, SCOLASTICI e SPORTIVI.

Quindi tutte le spese e le entrate sostenute dall'Istituzione – oltre a quelle relative all'andamento generale dell'Istituzione (utenze uffici, spese postali, cancelleria,...) – riguardano essenzialmente i singoli capitoli relativi a tali servizi.

Nei SERVIZI SOCIALI troveremo quindi, ad esempio tali tipi di spesa:

- rette di minori in istituto;
- rette di anziani in case di riposo;
- spese servizio trasporto disabili (trasporto ed assistenza al trasporto);
- rette disabili in istituto;
- interventi di assistenza domiciliare e supporto educativo per minori;
- interventi su immigrazione;
- contributi ad assistiti (erogazione di contributi di assistenza straordinari o erogazione di contributi regionali – L.R. 28/1091, contributi provinciali per minori riconosciuti da un solo genitore, contributi per badanti,...).

Per quanto concerne le entrate, invece, troveremo nei Servizi Sociali:

- trasferimenti regionali da erogare a cittadini (per l'immigrazione L. 9/1990, per assistenza domiciliare L.R. 28/1991, per concorso fitti e riscaldamento);
- contributi ad ASL;
- rimborsi da utenti vari per erogazione o adesione ad un servizio.

Per quanto riguarda il SERVIZIO SCOLASTICO troveremo tali voci di spesa:

- spese per utenze scolastiche;
- spese di mensa scolastica (pasti, distribuzione pasti, supplenze personale mensa);
- trasporto scolastico (trasporto ed assistenza al trasporto);
- attività integrative e di animazione (Centro Aperto – doposcuola per minori in difficoltà);
- contributi agli istituti scolastici (materne private, elementari e medie per attività didattiche);
- attività extrascolastiche (centri estivi per ragazzi delle elementari e medie e scuola materna estiva);
- erogazione contributo regionale per libri di testo (L. 448/1999 art. 27);
- acquisto libri testo per scuole elementari;
- contributo asilo nido comunale.

Per quanto concerne le entrate, invece, sono composte da tali voci:

- contributi regionali da erogare ai cittadini per libri di testo (L. 448/1999 art. 27);
- contributo regionale per asilo nido (rimborso – in parte – del contributo erogato all'asilo nido comunale);
- proventi refezione scolastica (buoni pasto studenti);
- rette scuole materne comunali;

- rette trasporto alunni.

Per quanto concerne invece i SERVIZI SPORT E TEMPO LIBERO troveremo tali voci di spesa:

- spese per utenze impianti sportivi;
- spese per manifestazioni sportive e ricreative;
- contributi ad enti ed associazioni per attività e manifestazione.

Per quanto riguarda le voci di entrata sono composte dai proventi derivanti dall'utilizzo da parte delle società sportive dei campi da gioco e delle palestre. Inoltre ad ogni servizio, che nel caso dell'Istituzione di San Martino corrisponde ad un ufficio, si devono imputare i costi relativi alla spesa del personale assegnato. Tale costo del personale viene imputato tramite dei conteggi trasferiti dall'ufficio personale del Comune, al quale si rimborsano periodicamente tali spese.

All'interno dell'Istituzione, inoltre, vi è un ufficio segreteria che gestisce la parte burocratica, come ad esempio la gestione del protocollo, la pubblicazione delle Determinazioni del Direttore, la convocazione del C.d.A.. L'ufficio ragioneria dell'Istituzione deve quindi gestire l'aspetto contabile di tali servizi considerando tutte le voci suddette. Compito fondamentale di tale ufficio, oltre a quello di tenuta della contabilità, è quello di fungere da supervisore degli altri uffici per garantire soprattutto che gli "impegni di spesa" per capitolo siano rispettati.

5.2 MODELLO DI ANALISI DEI COSTI PRESSO L'ISTITUZIONE DI S. MARTINO B.A.

Lo schema che si vuole illustrare tramite questo elaborato di tesi viene tutt'oggi utilizzato presso l'Istituzione Comunale di San Martino B.A. e consente mensilmente di effettuare un controllo sulle spese sostenute e sugli impegni di spesa assunti.

Si propongono ora due stampe dello schema generale; nella prima si presenta lo schema come viene utilizzato dall'ufficio ragioneria, nella seconda è stato descritto il legame che vi è fra le parti che lo compongono, attraverso l'inserimento di frecce.

Lo schema è stato suddiviso sostanzialmente in due sezioni:

- **DETTAGLIO VOCI DI COSTO:** parte di inserimento generale ed analitico dei dati che è formata da:
 - a) Codice bilancio d'esercizio: indica il nome della voce del piano dei conti relativa al programma di contabilità utilizzato presso l'Istituzione;
 - b) Codice bilancio di previsione: indica il codice del conto del bilancio economico di previsione con i capitoli del bilancio comunale trasmessi in fase di avvio dell'Istituzione;
 - c) Importo contabilità: riporta, per singola voce di conto di contabilità economica ed analitica, i valori inseriti in contabilità tramite registrazioni di prima nota;
 - d) Importo impegnato: riporta i valori inseriti in contabilità con registrazioni di prima nota con aggiunti i valori di importo associato che sono impegnati nel singolo conto riguardanti più periodi

successivi risultanti da provvedimenti amministrativi e burocratici (determinazioni del Direttore, decreti del Consiglio di Amministrazione, lettere di impegno, convenzioni,...);

Questa prima parte dello schema di analisi costi/impegni serve sostanzialmente per l'inserimento di dati che verranno utilizzati nella successiva colonna per effettuare l'analisi e trarre le informazioni che interessano.

Come descritto sotto in questa prima parte si vanno ad inserire gli importi ottenuti dalle registrazioni di prima nota dalla contabilità e si compie un'operazione molto importante che consente di collegarsi al bilancio di previsione e quindi alla gestione comunale.

Infatti ad ogni conto di analitica del piano dei conti contabile è associato il relativo capitolo del bilancio di previsione dell'Istituzione Comunale redatto all'inizio di ogni anno.

La forma di tale bilancio è quella del conto economico per servizi con cui l'amministrazione comunale ha trasferito, al momento della costituzione dell'Istituzione, i capitoli di bilancio comunale e le relative somme.

DETTAGLIO VOCE DI COSTO			
CODICE BILANCIO ESERCIZIO	CODICE BILANCIO PREVISIONE	IMPORTO CONTABILITÀ	IMPORTO IMPEGNATO
30001 Costi			
3101 Per barri di consumo		140,00	205,00
3102 Materiale funzionamento (carrelli, pulizia utensili)	111001	140,00	205,00
30001 SERVIZI			
3001 SERVIZI GENERALI		1.900,00	2.070,00
3207 Spese viaggio e missione	114003	0,00	0,00
3208 Eloni pasto personale dipendente	112003	50,00	70,00
3209 Manutenzione software	114003	0,00	0,00
3210 Manutenzione macchine elettriche	114003	0,00	0,00
3212 Servizi funzionamento (carrelli, pulizia utensili)	114003	350,00	500,00
3213 Incarichi consulenze varie (rev, corsi, eccetera)	114001	1.500,00	1.500,00
TOTALE GENERALE		1.900,00	2.070,00

→ Indica in dettaglio le voci di costo dell'Istituzione Comunale di San Martino

→ Indicano rispettivamente:

CODICE BILANCIO DI ESERCIZIO: piano dei conti di contabilità economica ed analitica

CODICE BILANCIO DI PREVISIONE: rispettive voci del conto economico per servizi del Comune

IMPORTO CONTABILITÀ: importo registrato in contabilità

IMPORTO IMPEGNATO: importo registrato in contabilità + somme già determinate con provvedimenti

In questa prima parte vengono inseriti per ogni singola voce di costo due tipi di dati;

1- I valori inseriti con registrazioni di prima nota in contabilità generale

2- I valori inseriti in contabilità generale sommati alle somme già stabilite con provvedimento

Inoltre ad ogni conto di contabilità analitica (es. 3213) è stato collegato il relativo capitolo di bilancio di previsione ricavato dal conto economico per servizi trasferito dal Comune

➤ **RIEPILOGO RESIDUI:** è un conteggio riassuntivo dei valori inseriti nella precedente sezione che si compone dei seguenti valori:

- Riepilogo conti:** elenco dei conti del bilancio economico di previsione;
- Descrizione:** nome del conto del bilancio di previsione,
- Importo di bilancio di previsione:** valore indicato sul bilancio di previsione in sede di previsione (impegno di spesa) ad inizio anno;
- Saldo contabilità del periodo:** sommatoria del valore dei conti di contabilità imputati al singolo capitolo di bilancio di previsione;
- Saldo contabilità progressivo:** sommatoria dei valori mensili relativi a quel capitolo del bilancio di previsione,

- f) Residuo effettivo contabilità: differenza tra il valore precedente (*saldo di contabilità progressivo*) e l'importo di bilancio di previsione; tale valore indica il residuo mensile per ogni capitolo di Bilancio di Previsione indicato;
- g) Saldo impegnato del periodo: sommatoria dei valori degli importi impegnati imputati al singolo capitolo di previsione;
- h) Saldo impegnato progressivo: sommatoria dei valori impegnati mensili relativi a quel capitolo del bilancio di previsione;
- i) Residuo impegnato: differenza tra il valore precedente (*saldo impegnato progressivo*) e l'importo di bilancio di previsione; tale valore indica il residuo impegnato mensile per ogni capitolo indicato da Bilancio di Previsione;

Questa seconda parte dello schema di analisi costi/impegni è di riepilogo e totalizzazione dei dati inseriti nella precedente sezione e pertanto consente di effettuare l'analisi dei costi sostenuti in quel periodo di riferimento dall'Istituzione.

Come descritto sotto in questa seconda parte si vanno a ricavare i valori totali dei singoli capitoli di bilancio di previsione con il relativo saldo contabile del periodo, progressivo ed il saldo impegnato e progressivo.

Si ricava poi per differenza tra la colonna degli importi impegnati con bilancio di previsione e la colonna totalizzatrice del progressivo contabile e dell'impegnato il valore inserito nella colonna totalizzatrice dei rispettivi residui.

CAPITOLO 5 – ANALISI COSTI – ELABORATO TESI

RIEPILOGO RESIDUI								
RIEPILOGO CONTI	DESCRIZIONE	IMPORTO DI BILANCIO PREVISIONE	SALDO CONTABILITA' DEL PERIODO	SALDO CONTABILITA' PROGRESSIVO	RESIDUO EFFETTIVO CONTABILITA'	SALDO IMPEGNATO DEL PERIODO	SALDO IMPEGNATO PROGRESSIVO	RESIDUO IMPEGNATO
111001	Spese funzionamento uffici	13.600,00	0,00	3.500,00	10.100,00	0,00	3.565,00	10.035,00
111002	Manutenzione automezzi	2.000,00	0,00	550,00	1.450,00	0,00	550,00	1.450,00
112001	Indennità direttore	27.900,00	2.000,00	12.000,00	15.900,00	2.000,00	12.000,00	15.900,00
112002	Stipendi personale S.Gen.	45.500,00	1.400,00	8.400,00	37.100,00	1.400,00	8.400,00	37.100,00
112003	Oneri prev.e assist. Pers.	10.700,00	650,00	3.900,00	6.800,00	650,00	3.900,00	6.800,00
112004	Trattamento accessorio pers.	26.000,00	0,00	0,00	26.000,00	0,00	0,00	26.000,00
112005	Oneri su trattam. Accessorio	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00	0,00	27.900,00	-18.900,00
112006	Indennità e rimborsi S.G.	100,00	0,00	0,00	100,00	0,00	45.500,00	-45.400,00
113001	Spese per C.d.A.	38.000,00	0,00	15.600,00	22.400,00	0,00	15.600,00	22.400,00
113002	Spese per utenze uffici	15.500,00	1.500,00	5.000,00	10.500,00	1.500,00	5.000,00	10.500,00
113003	Assicurazioni	10.000,00	0,00	2.500,00	7.500,00	0,00	2.500,00	7.500,00
113004	Spese formazione personale	1.000,00	0,00	0,00	1.000,00	0,00	100,00	900,00
114001	Incarichi e consulenze varie	27.000,00	0,00	9.000,00	18.000,00	0,00	9.000,00	18.000,00
114002	Convenzioni con Comune	2.500,00	0,00	2.500,00	0,00	0,00	2.500,00	0,00
114003	Sp.funzionamento uffici - prest.servizi	17.000,00	0,00	8.600,00	8.400,00	0,00	8.750,00	8.250,00
		245.800,00	5.550,00	71.550,00	174.250,00	5.550,00	145.265,00	100.535,00
↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Capitoli del bilancio di previsione	Voce del capitolo	Importo impegnato con la stesura del bilancio di previsione	Totale del capitolo dei dati inseriti da contabilità relativi al mese esaminato	Totale progressivo del capitolo relativo ai mesi inseriti	Residuo contabile (differenza fra valore impegnato e valore progressivo)	Totale del capitolo dei dati contabili con aggiunti gli importi certi impegnati con provvedimenti o del mese esaminato	Totale progressivo del capitolo relativo ai mesi inseriti	Residuo contabile+impegnato (differenza fra valore impegnato e valore progressivo)

Tale schema di analisi dei costi/impegni deve essere redatto mensilmente per consentire sia questo tipo di analisi e per verificare la corretta imputazione delle singole spese sostenute dall'Istituzione nei conti di contabilità e nei capitoli di spesa del bilancio di previsione.

Lo schema, come accennato, sarà la base di inserimento per elaborare mensilmente un riclassificato di bilancio per l'Istituzione redatto con lo schema del Conto economico per servizi trasmesso in fase di avvio dell'Istituzione dal Comune.

Ogni mese quindi si conoscerà la reale consistenza dei capitoli di bilancio in base alla previsione effettuata e questo consentirà di ovviare ad eventuali errori in negativo e positivo nelle previsioni con degli assestamenti interni, di effettuare una più concreta operazione di assestamento di bilancio entro il 30 novembre di ogni anno per definire l'eventuale ulteriore apporto economico da parte del Comune e di effettuare ogni anno un bilancio di previsione sempre più veritiero e molto più legato al consuntivo.

L'importanza di tale schema quindi è quella di essere lo strumento di collegamento tra la gestione contabile dei due enti. Consente, infatti, di imputare le singole voci di costo rilevate con registrazioni di prima nota mensili in contabilità economica dell'Istituzione nelle relative voci (capitoli) di spesa del bilancio comunale trasmesse con il conto economico per servizi. Il riclassificato mensile effettuato tramite l'ausilio di tale schema è il risultato finale da trasmettere agli organi di gestione dell'Istituzione (Presidente, Direttore, membri del Consiglio di Amministrazione) ed all'Amministrazione Comunale (Segretario Generale, Responsabile ufficio ragioneria comunale, Sindaco).

5.3 RISULTATI ED INFORMAZIONI OTTENUTE DAL MODELLO DI ANALISI COSTI

Dallo schema di analisi dei costi e degli impegni presentato si possono ricavare risultati ed informazioni che possono essere utilizzate ed interpretati in maniera diversa e da utenti diversi.

Lo scopo principale dello schema è quello di creare presso l'Istituzione Comunale uno strumento molto utile ed importante che viene utilizzato presso il Comune per la gestione degli impegni di spesa, cioè il P.E.G. (Piano Economico di Gestione).

Infatti un primo utilizzo di tale schema è rivolto agli addetti dei singoli uffici, in quanto una delle difficoltà incontrate nel passaggio della gestione dei servizi dal Comune all'Istituzione è stata quella di non avere più un valido e veloce controllo della spesa riguardante le voci del singolo capitolo di bilancio di previsione relativo al servizio trattato.

Quindi ogni addetto agli uffici dell'Istituzione (servizi generali, servizi sociali, servizi scolastici, sport e tempo libero) può tramite lo schema sopra descritto conoscere e controllare periodicamente il residuo dei capitoli gestiti e grazie alla descrizione analitica delle singole voci dei servizi gestiti (effettuata con un piano dei conti diviso per servizi e ulteriormente suddiviso grazie alla contabilità analitica) conoscere da quali voci di costo è formato il singolo conto del bilancio di previsione.

Inoltre tale schema può essere utilizzato in fase successiva per elaborare delle statistiche sull'andamento dei costi tra i vari servizi e definire quanto ogni servizio incide sul trasferimento comunale generale.

Lo sviluppo di tale progetto consente di effettuare dei confronti tra i dati inseriti ed elaborare delle statistiche e dei grafici che consentano una migliore lettura dei dati dello schema ed una migliore comprensione dei valori ottenuti.

Ad esempio sarebbe interessante stabilire in primis mensilmente e poi annualmente l'incidenza dei costi dei singoli settori (sociale, istruzione, servizi generali, sport e tempo libero) rispetto al totale generale.

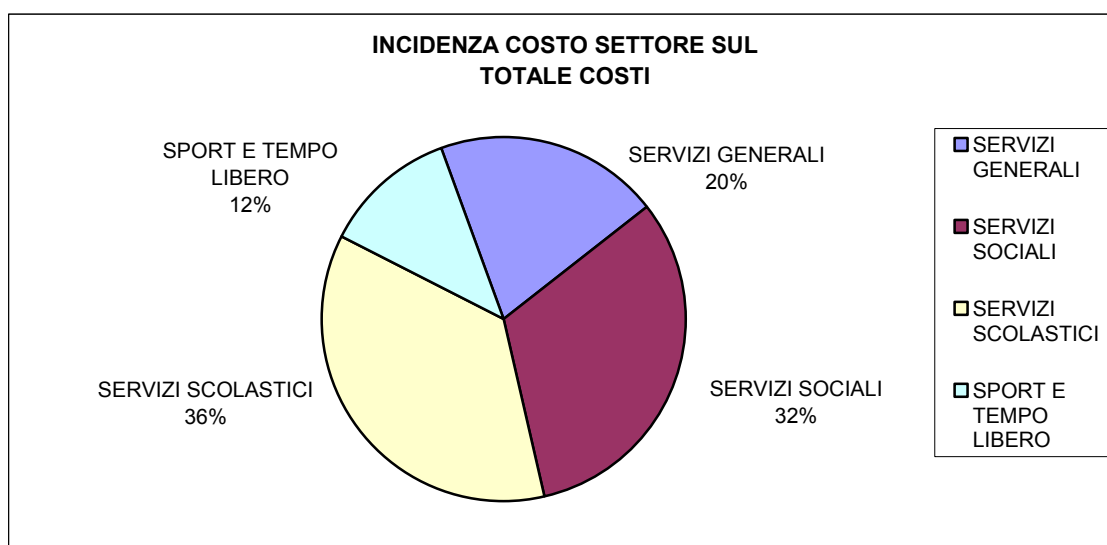
Annualmente poi si potrebbe analizzare di quanto è aumentato o diminuito il costo relativo ad un servizio.

Si potrebbero comparare in via generale ed analitica i valori relativi a stessi mesi di anni diversi, di mesi diversi ed di anni diversi.

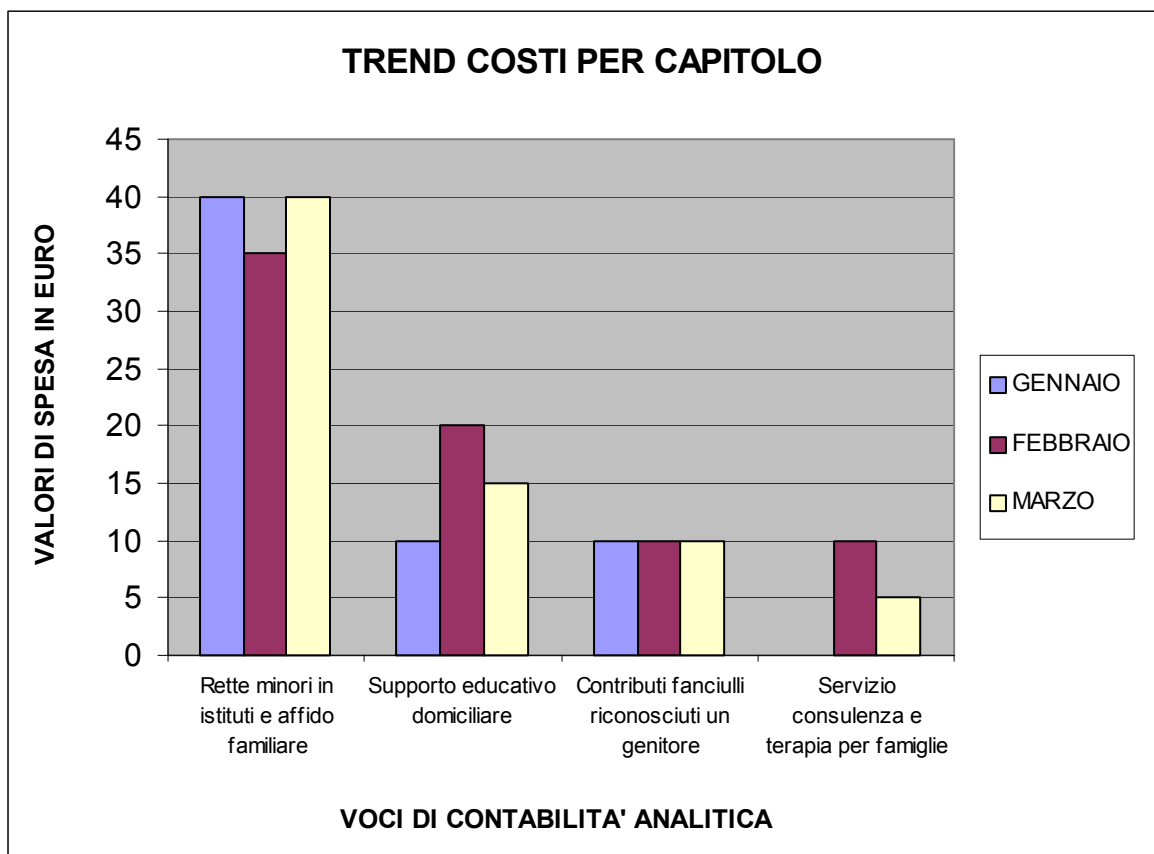
Ma questo potrà essere effettuato avendo a disposizione un maggior numero di dati in quanto, essendo l'Istituzione Comunale di San Martino B.A. costituita il 01/09/2003, si hanno a disposizione i dati relativi a soli quattro mesi dell'anno 2003 e dell'intero anno 2004. Per poter effettuare un discreto confronto e comparazione tra i dati (ed affinché questo sia significativo) occorrerebbe almeno avere a disposizione i dati dell'anno 2005.

GRAFICI PER IL CONFRONTO DEI RISULTATI OTTENUTI

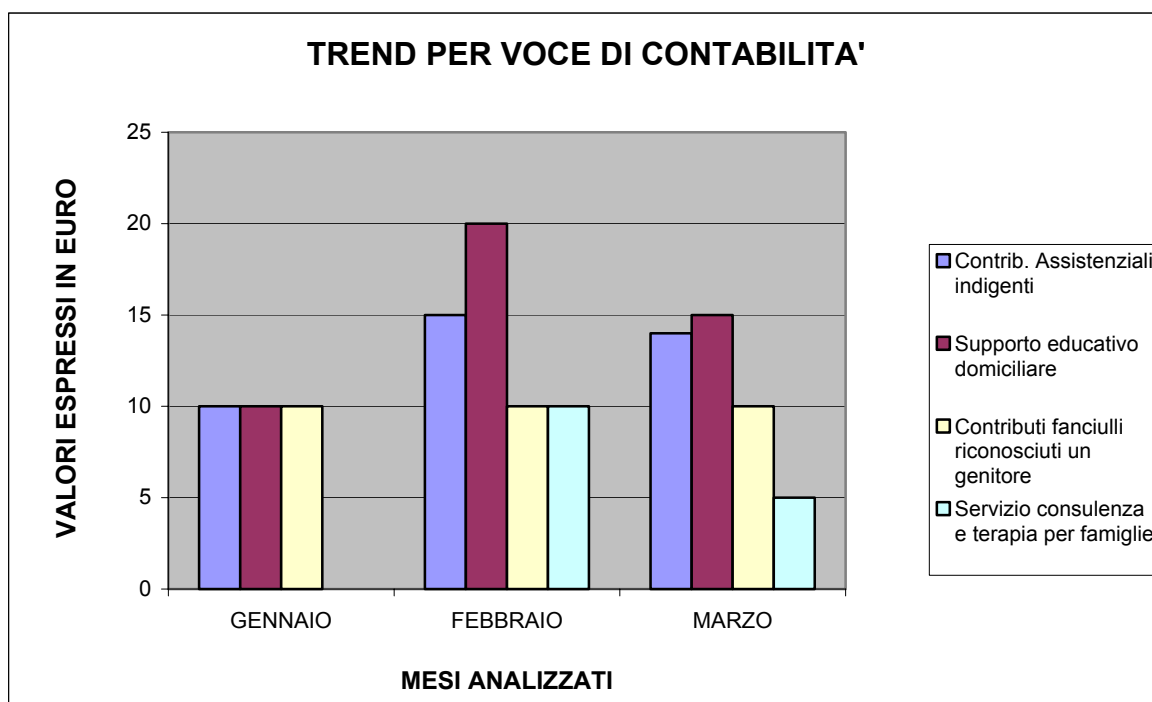
Un primo tipo di confronto in via generale può essere quello di valutare l'incidenza di ogni singolo settore dell'Istituzione rispetto alla spesa generale.



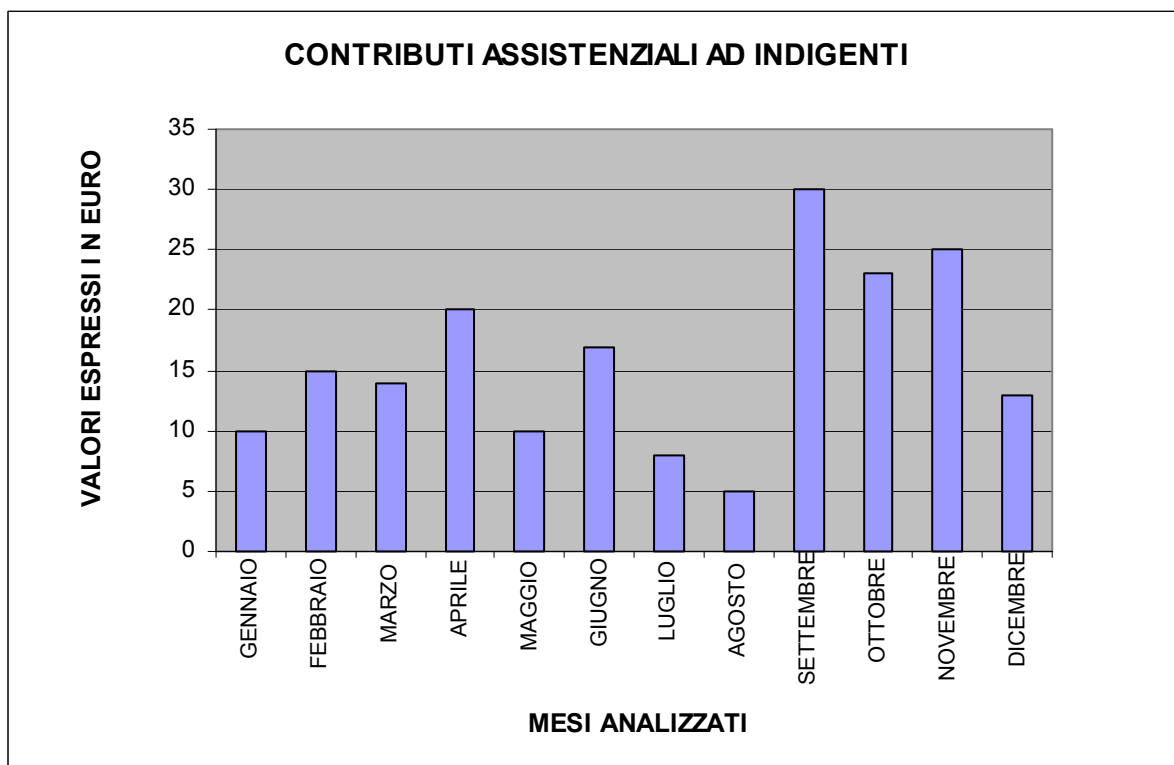
Un altro tipo di grafico riguarda l'andamento nei vari mesi di una determinata voce di contabilità analitica.



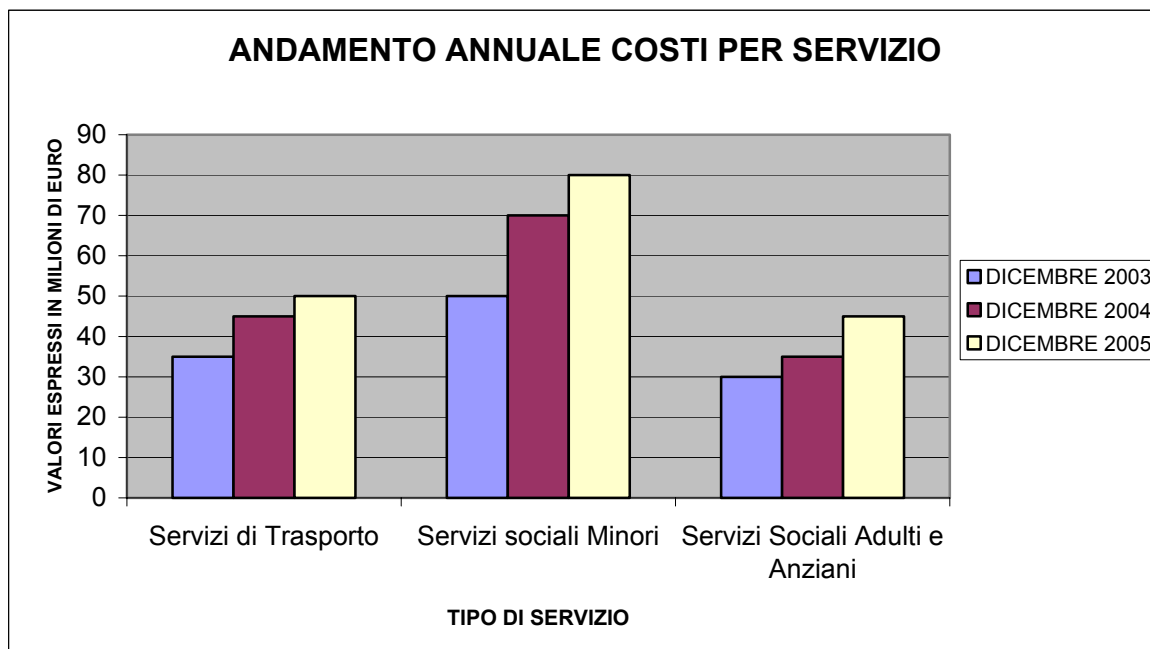
Altro grafico potrebbe essere quello di analizzare per ogni mese l'incidenza che hanno le singole voci di contabilità, riguardanti un certo servizio.



Si può anche analizzare per ogni voce di bilancio di previsione – soprattutto quelle con andamento variabile come ad esempio “Contributi ad indigenti” – il trend mensile.



Altra importante statistica e confronto può riguardare l'andamento annuale, e quindi il confronto fra più anni, dei costi relativi ad un determinato servizio (es. trasporto, sociali minori,...).

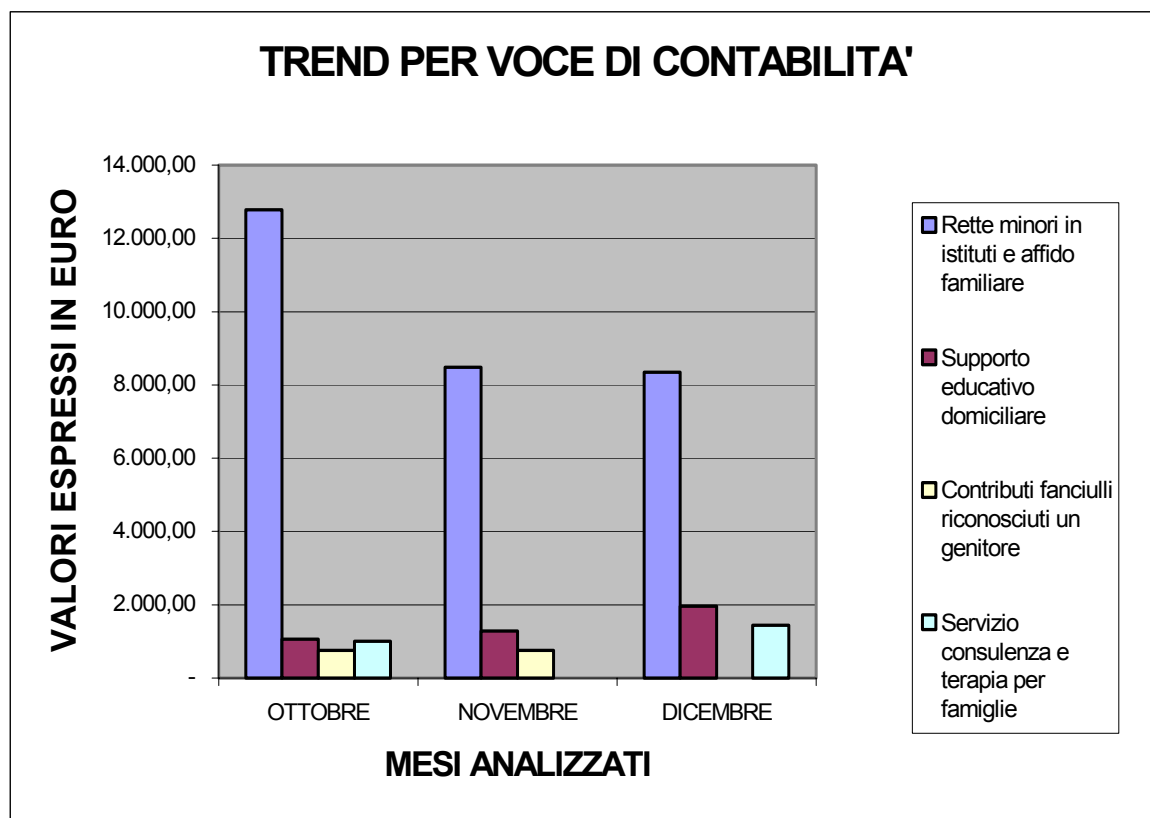


5.4 MODELLI GRAFICI RIFERITI A VALORI DELL'ANNO 2004

Vengono proposti ora alcuni grafici con valori reali relativi all'anno di gestione 2004 ricavati dagli schemi mensilmente elaborati.

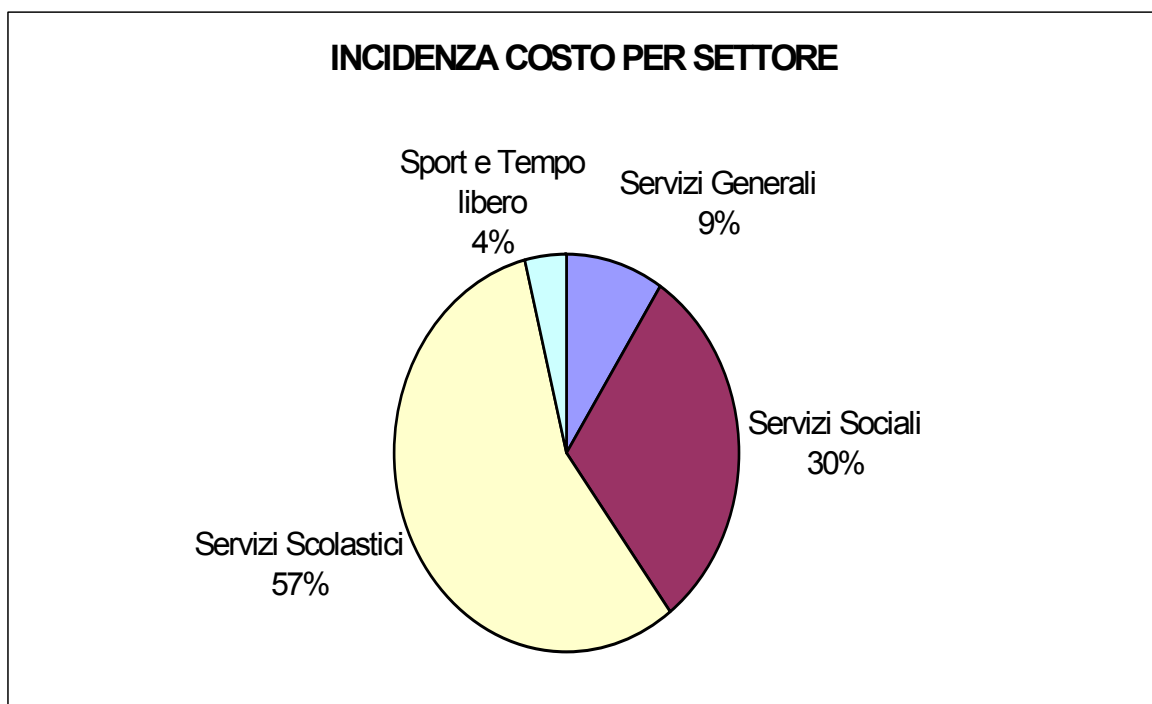
TREND PER VOCE DI CONTABILITÀ

VOCE CAPITOLO	OTTOBRE	NOVEMBRE	DICEMBRE
Rette minori in istituto e affido familiare	12.779,36	8.480,81	8.352,48
Supporto Educativo	1.061,92	1.286,25	1.964,56
Contributi fanciulli riconosciuti da un genitore	760,00	760,00	0
Servizio consulenza e terapia per famiglie	1.000,00	0	1.440,00



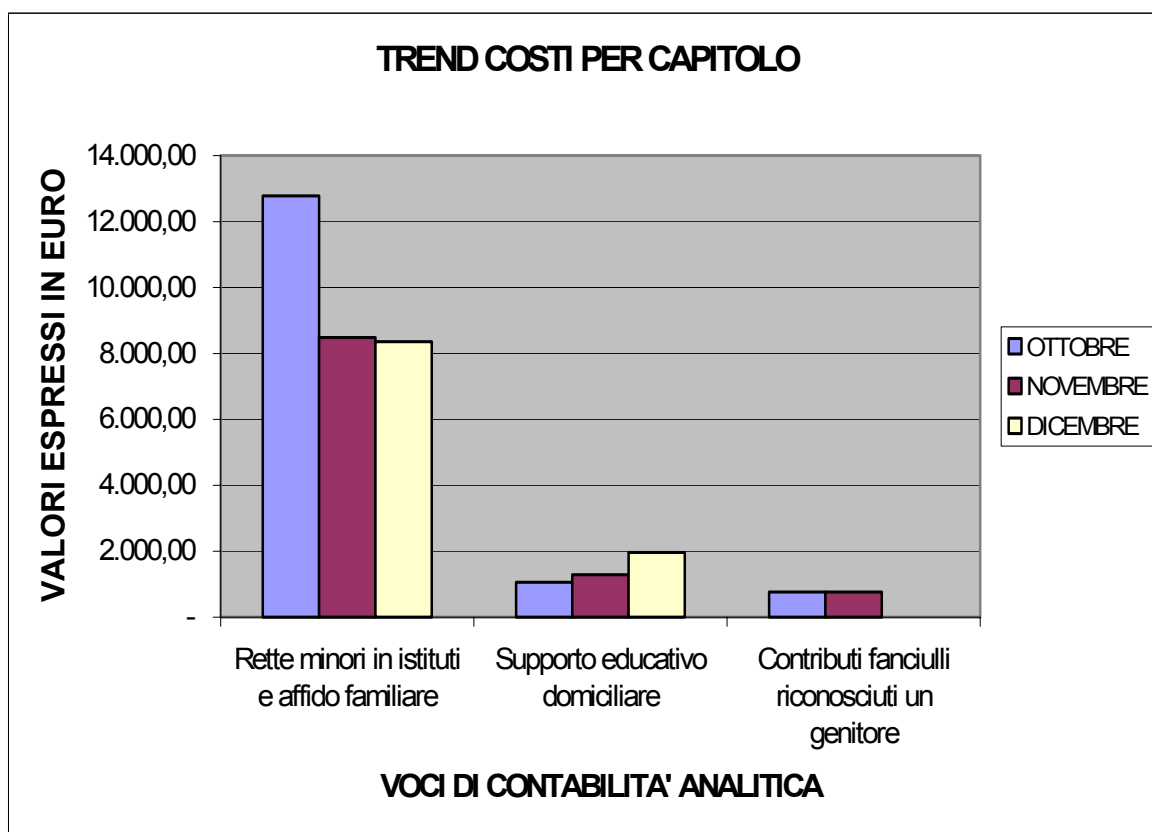
INCIDENZA COSTO SINGOLO SETTORE SU COSTO TOTALE

SETTORE	2004
SERVIZI GENERALI	253.200,00
SERVIZI SOCIALI	842.193,00
SERVIZI SCOLASTICI	1.563.275,00
SPORT E TEMPO LIBERO	105.300,00



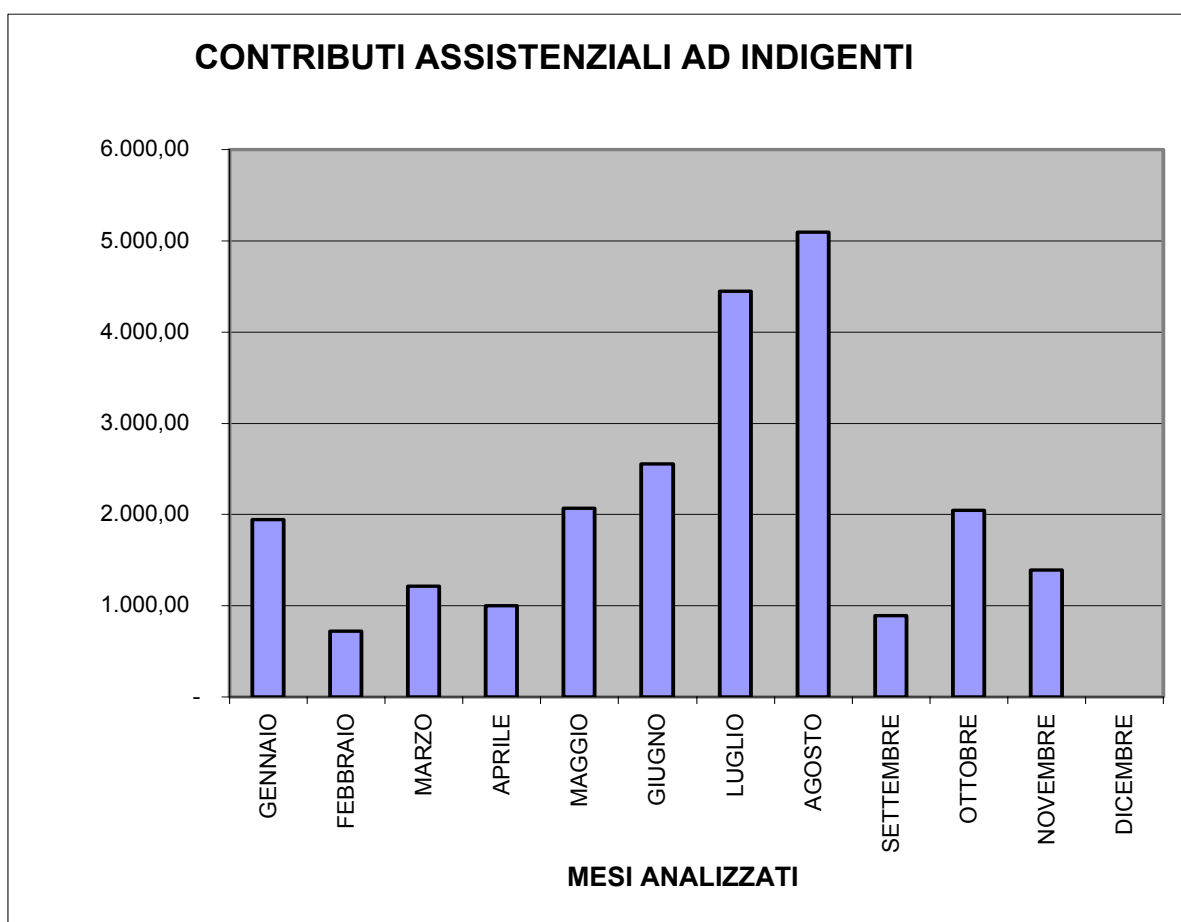
TREND COSTI PER CAPITOLO

VOCE CAPITOLO	OTTOBRE	NOVEMBRE	DICEMBRE
Rette minori in istituto e affido familiare	12.779,36	8.480,81	8.352,48
Supporto Educativo	1.061,92	1.286,25	1.964,56
Contributi fanciulli riconosciuti da un genitore	760,00	760,00	0
Servizio consulenza e terapia per famiglie	1.000,00	0	1.440,00



TREND CAPITOLO DI BILANCIO

MESI ANALIZZATI	CONTRIBUTI EROGATI
GENNAIO	1.942,80
FEBBRAIO	721,40
MARZO	1.211,4
APRILE	1.001,4
MAGGIO	2.071,4
GIUGNO	2.553,93
LUGLIO	4.449,93
AGOSTO	5.085,22
SETTEMBRE	893,93
OTTOBRE	2.049,04
NOVEMBRE	1.393,93
DICEMBRE	-



La forma di gestione dei servizi al cittadino tramite l'Istituzione Comunale si sta sempre più diffondendo nel territorio della provincia di Verona e nazionale. Pur essendo l'Istituzione una forma di gestione di servizi prevista da tempo dalla legislazione, ha faticato non poco a svilupparsi, soprattutto nella zona del Nord Italia, in particolar modo nella provincia di Verona e dintorni. Questo perché il Comune è sempre stato considerato come titolare dei servizi al cittadino – essendo servizi pubblici – dalla loro programmazione alla loro erogazione.

In questi ultimi anni, però, sono giunte all'Amministrazione Comunale richieste, da parte dei comuni limitrofi e non, d'informazioni sui motivi che spingono un Comune ad avviare un'Istituzione Comunale, su che cosa sia effettivamente, come venga gestita e quali siano le modalità di costituzione.

Infatti i continui tagli alla spesa pubblica, il patto di stabilità sempre più complesso da far rispettare, la richiesta da parte dei cittadini – *“unici giudici e critici”* dell'operatività di un'Amministrazione Comunale a livello politico – di servizi sempre più rispondenti alle loro necessità e rapidi da ottenere, ha portato i Comuni a cercare forme di gestione di servizi che permettessero di sveltire, snellire ed utilizzare in modo più adeguato – per consentire un maggior risparmio – tale gestione.

L'Istituzione, come descritto, possiede tali caratteristiche, in quanto è un ente più snello dal punto di vista finanziario, giuridico–legislativo, pur lasciando al Comune personalità giuridica. L'Istituzione infatti è simile ad un'azienda, la cui parte contabile è più somigliante a quella di una ditta a carattere privatistico e quindi possiede una gestione diversa dalla gestione contabile di un Comune.

Un altro dei problemi che più ha inciso sulla scarsa diffusione dell'Istituzione Comunale presso i comuni negli anni addietro, è stato quello della scarsità di

informazioni riguardanti la sua costituzione, il suo avvio, la sua gestione ed il suo rapporto con il Comune.

Pertanto avvalendomi dell'esperienza di lavoro che da circa un anno e mezzo sto svolgendo presso l'Istituzione Comunale del Comune di San Martino B.A. è stato proposto tale elaborato di tesi come una sorta di manuale per spiegare cosa sia un'Istituzione Comunale, come sia impostata e gestita, ma soprattutto che vantaggi o svantaggi può avere per un Comune la sua costituzione.

È stato inoltre proposto uno schema per consentire un'adeguata analisi dei costi, in quanto essendo il bilancio comunale solitamente di difficile interpretazione ed analisi, tale schema permette di gestire ed utilizzare al meglio le risorse a disposizione. (che si ricorda sono **fondi pubblici**), almeno in riferimento al Comune di San Martino B.A..

Tale schema permette ai responsabili di ogni settore di conoscere con regolarità e precisione come sono utilizzate le cifre erogate per la propria competenza e che andamento hanno i costi relativi ad un determinato settore.

Inoltre è possibile effettuare in maniera più approfondita e completa dei controlli e delle statistiche periodiche contabili sull'andamento dei costi, per conoscere l'incidenza che l'accessione di un servizio in un determinato periodo dell'anno può provocare rispetto ad un altro periodo, le forze e l'impegno che occorrono per effettuare ed offrire un nuovo servizio o migliorarne uno già attivo, la capacità di offrire servizi in maniera sempre più rapida, completa e magari a costi più contenuti ed accessibili quindi ad un maggior numero di cittadini.

Per fare questo occorrerà anche conoscere cosa realmente i cittadini vogliono, in quale forma e modalità di erogazione, e questo può essere effettuato magari tramite un questionario, studiato ed elaborato con i singoli responsabili degli uffici dell'Istituzione, con il Direttore, il Presidente ed i membri del C.d.A., da divulgare alla cittadinanza.

Infatti per garantire una buona soddisfazione al cittadino del servizio erogato, occorre evitare l'utilizzo inadeguato di risorse economiche per fornire servizi parziali o non necessari, ma cercare di rispondere il più possibile ai bisogni ed alle esigenze dei cittadini.

Il lavoro svolto fino ad oggi ha permesso di dare un'impostazione ben definita di cosa e come deve essere gestita una Istituzione; la fase successiva che verrà effettuata nel prossimo anno sarà quella di consolidare il lavoro svolto nel primo anno effettivo di gestione dell'Istituzione delineando delle linee guida su come gestire i vari servizi, l'organizzazione interna e di capire la corretta ripartizione dei fondi dell'Istituzione per la gestione dei singoli servizi erogati.

Concludo ringraziando l'Università degli Studi di Padova che tramite tale elaborato mi ha permesso tale opportunità ed il Comune di San Martino B.A., ed in particolare i componenti e responsabili dell'Istituzione Comunale per la collaborazione prestata quotidianamente.

Farneti G., Marchi L., Maticena A. (1990), <<*Il controllo di gestione nelle aziende pubbliche*>>, Maggioli Editore, Rimini

Borgonovi E. (2004), <<*Principi e Sistemi Aziendali per le Amministrazioni Pubbliche*>>, E.G.E.A., Milano

Valotti G. (2000), <<*La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*>>, E.G.E.A. e Giuffrè Editore, Milano

Pezzani F. (1997), <<*Le società miste nei pubblici servizi*>>, Maggioli Editore, Rimini

Tessarolo C. (1994), <<*L'azienda speciae e le altre forme di gestione dei servizi pubblici locali*>>, Publitecnica, Brescia

Salotti G. (1996), <<*Imprese, istituzioni e regole nella produzione dei servizi di pubblica utilità. Le condizioni per lo sviluppo della competitività*>>, Angeli, Milano

Spadaro A. (2000), <<*Le forniture di beni e servizi nella pubblica amministrazione: Stato, Enti Pubblici, Enti Locali, U.s.l.; il quadro normativo nazionale e comunitario, le procedure contrattuali nazionali e comunitarie, la stipulazione del contratto, la sua gestione ed i suoi contenuti, le sue procedure non contrattuali e le gestioni dirette, schemi di contratto, documentazione di riferimento*>>, Maggioli Editore, Rimini

Migale L. (2004), <<*I servizi pubblici locali: esternalizzazione, contratti e controllo*>> (contiene le nuove norme previste dall'art. 14 del D.L. 30/09/03 n. 269), G. Giappichelli Editore, Torino

Cicchetti A. (2004), <<*Titolarità amministrativa e gestione imprenditoriale dei servizi pubblici locali. Profili del sistema*>>, C.L.U.E.B.

Osculati F., Visco Comandini V. (2000), <<*La privatizzazione dei servizi pubblici locali*>>, Giuffrè, Milano

Tessarolo C., Straini A., Cabarice G, Catalano G. (2002), <<*La riforma dei servizi pubblici locali*>>, Cel, Gorle (BG)

Ferri M., Baldazzi P. (2000), <<*I servizi pubblici locali: liberalizzazione, regolamentazione e forme di privatizzazione*>>, Maggioli Editore, Rimini

D. Lgs. 18/08/2000 n. 267 –Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.)

Regolamento dell’Istituzione Comunale per la Gestione dei Servizi al Cittadino del Comune di San Martino Buon Albergo (approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale nr. 27 del 25/03/2003)