luglio 1977

S.P.Q.R. ASSESSORATO AL BILANCIO

NOTA PRELIMINARE SULLA RIORGANIZZAZIONE DELLA RAGIONERIA GENERALE DEL COMUNE DI ROMA -

I. Premessa

Nel corso delle ultime tre settimane ho proceduto ad una serie di incontri con funzionari della Ragioneria Generale che hanno compiti di direzione a livello centrale o a livello dei servizi distaccati e con essi ho avuto un proficuo scambio di idee sui temi del riordinamento della Ragioneria Generale in vista dell'obiettivo finale che è quello della costituzione del II° Dipartimento, ma anche in vista di misure più immediate.

E' trascorso un anno durante il quale una serie di esperienze hanno consentito di valutare in modo più certo le proposte che da tempo si vanno formulando per la riorganizzazione della Ragioneria Generale.

Questa nota diretta al Ragioniere Generale ed al Segretario Generale ha lo scopo di proporre un'ultima riflessione prima di procedere alla formulazione di proposte organiche che dovrebbero essere trasferite in una nota per la Giunta comunale e successivamente in un atto formale.

Debbo dire immediatamente che ho trovato in tutti i funzionari con i quali ho parlato una disponibilità ad affrontare in

./.

termini concreti i problemi della riorganizzazione della Ragioneria Generale.

Questo è un segno assai positivo perchè dimostra che in questo anno di comune lavoro, qualche cosa siamo riusciti a costruire quanto meno relativamente alla consapevolezza che i problemi esistono e che non si può ignorarli ulteriormente.

Sono anche favorevolmente colpito dalla disponibilità - che ho motivo di ritenere sincera - di tutti i funzionari direttivi con i quali ho parlato circa la loro eventuale collocazione in servizi diversi da quelli nei quali in questo momento operano.

Dalle opinioni espresse dai funzionari dirigenti con i quali ho parlato emergono alcune osservazioni che mi sembrano univoche:

1) L'esigenza di una rotazione negli incarichi per acquisire conoscenze più complete, è ampiamente riconosciuta.

Non ignoro il fatto che tra la disponibilità affermata e la realizzazione di un cambiamento degli incarichi corre parecchio e vi potranno anche essere delle difficoltà. Tuttavia, ritengo che su questo terreno alcune misure debbano essere adottate. La considerazione - che pure è stata avanzata - secondo la quale non è opportuno un cambiamento negli incarichi di lavoro per non disperdere l'esperienza acquisita da singoli dirigenti nel loro lavoro non

./.

mi pare fondata. Questo ragionamento, infatti, non è giusto per più ragioni: in primo luogo perchè l'esperienza che si acquisisce in un determinato lavoro non va dispersa se ubbidisce ad un metodo di riflessione sul lavoro; in secondo luogo perchè questa esperienza può anche confondersi con una minore capacità critica rispetto ai problemi nuovi che insorgono e quindi rispetto alla necessità di trovare soluzioni nuove a problemi che a mano a mano si sono affacciati nel corso della esperienza.

2) E' pressochè unanime la consapevolezza che, al di là dei più generali problemi di ristrutturazione complessiva del Comune in vista dell'attuazione dei Dipartimenti e dell'attuazione del decentramento, si debba comunque procedere a tutte le revisioni possibili. Vi è stata, per esempio, una adesione unanime alla decisione che in qualche misura comincia ad essere operativa e che riguarda l'amministrazione del personale. Mi rendo conto che questa adesione può anche derivare dal fatto che la questione è già stata discussa più volte e che quindi si tratta di materia per qualche verso delibata; tuttavia, mi pare si possa dire che questa adesione ha un più ampio respiro.

3) Ci si rende conto che i processi in atto nel Comune, soprattutto quello relativo all'attuazione dell'ordinamento circoscrizionale,

./.

hanno introdotto delle novità di cui l'Amministrazione ancora non ha preso atto compiutamente. Il problema ce lo siamo posti già in sede di relazione del bilancio 1977 e del conseguente dibattito. Si tratta di avere presente che l'Amministrazione continua a reggersi su un complesso di norme regolamentari ed organizzative che non sono più perfettamente aderenti alle decisioni adottate dal Consiglio Comunale relativamente ad un profondo decentramento della struttura complessiva dell'Amministrazione comunale di Roma. Questo problema diventerà ancora più serio in rapporto all'attuazione della 382 (il cui decreto ognuno dovrebbe studiare).

Queste tre considerazioni di ordine generale presiedono allo svolgimento successivo del ragionamento e delle proposte che sono venute da singoli dirigenti.

Non tutti, però, hanno proposto un piano organico, (e ciò in parte mostra il valore del principio di rotazione) ma molti hanno tentato di farlo ed in generale tutti hanno convenuto che questo è necessario.

./.

711

II. La proposta di strutturare la Ragioneria Generale su tre Direzioni (o settori).

Da più parti si è manifestata l'esigenza di adottare misure capaci di intervenire positivamente nel tempo medio (in vista della costituzinne del Dipartimento) sia successivamente alla costituzione dei Dipartimenti. Una tale possibilità va verificata. Se noi riuscissimo ad individuare una struttura la quale mantenesse la sua validità nelle due ipotesi avremmo già individuato un terreno di azione sul quale muoverci senza avere i timori di una successiva necessità di rivedere le cose. Questo non significa che aggiustamenti non sarebbero necessari, ma non si tratterebbe di rivolgimenti.

La proposta, che sembra avere i caratteri di maggiore approfondimento, poggia sull'ipotesi della costituzione, nell'ambito della Ragioneria Generale, di tre Direzioni sulla scorta di quella che è oggi la struttura del Segretariato Generale del Comune di Roma. Questa ipotesi non si sottrae alla possibile critica di avere di mira una struttura quale è quella del Segretariato Generale, di riprodurla in vista dell'assunzione da parte della Ragioneria Generale di compiti complessivi quali sono quelli che la Ragioneria dovrebbe poter assolvere. E' una critica che ha una sua

/.

712

validità; tuttavia credo che dovremmo condurre uno studio preliminare sulla struttura delle Ragionerie Generali nei grandissimi Comuni per avere un punto di riferimento più solido.

Mi rendo conto che le situazioni non si ripetono, mi rendo conto, anzi, che il Comune di Roma ha una struttura peculiare basata sulle Circoscrizioni e Dipartimenti.

A me pare, per esempio, che il Ragioniere Generale dovrebbe essere consultato (ed essere in grado di riferire) dalla Giunta nel corso dei suoi lavori per la materia finanziaria (che si presenta in quasi tutte le delibere).

Sarebbe opportuno verificare quanto avviene nelle altre città prima di definire se la cosa è sicuramente giusta oppure no.

Altra osservazione, a sostegno della ipotesi di struttura complessiva, è quella che la Ragioneria Generale ha dei compiti di controllo contabile che derivano dalla legge e che devono essere garantiti. Anche qui mi rendo conto che la obiezione è superabile nel senso che parliamo della struttura che attualmente esiste per quanto concerne la contabilità e per quanto riguarda, appunto, i rapporti interni ed esterni dell'Amministrazione relativamente alla materia finanziaria e contabile mentre queste norme andrebbero profondamente modificate essendo sostanzialmente farraginose e superate. Tuttavia, ritengo che la questione del controllo con-

./.

tabile non potrà essere chiusa. Semmai, potrà svolgersi in modo diverso.

Partendo da queste osservazioni, ritengo che la proposta di costituire tre Direzioni, per quanto concerne una certa divisione complessiva della materia pare attendibile, mentre per quel che concerne l'assunzione di responsabilità ed il relativo livello, la questione deve essere meglio argomentata. E' vero che noi abbiamo il precedente dell'Amministrazione Statale nella quale il Ragioniere Generale ha un ruolo diverso da quello degli altri Direttori Generali ed al suo interno la Ragioneria è ripartita in grandi settori che sono diretti a livello di Direttore Generale, ma non si può pensare ad una semplice ripetizione.

I tre settori dei quali i più hanno parlato, hanno una loro omogeneità che potrebbe essere così indicata.

Il primo settore (o prima direzione) dovrebbe rivolgere la sua attività a tutto il complesso campo della elaborazione del bilancio, della programmazione pluriennale, della realizzazione del bilancio per quanto concerne i mutui, del rapporto con le Circoscrizioni. Si tratterebbe cioè di una prima direzione con compiti complessivi programmatori ed organizzativi nel senso più ampio del termine e capace di costituire una delle colonne portanti della futura Ragioneria Generale.

./.

716

Il secondo settore dovrebbe invece rivolgersi alla complessa tematica del controllo della gestione, del controllo dei costi di gestione, interni ed esterni dell'Amministrazione, dei servizi e delle Aziende ed anche della necessaria vigilanza ispettiva sulla gestione complessiva finanziaria del Comune e delle Aziende.

Il terzo grande settore dovrebbe invece assicurare tutti gli adempimenti di carattere più generale (scritture, conti patrimoniali, conti consuntivi, verifica delle delibere) insieme alla gestione di cassa ed al trattamento economico del personale. Si tratterebbe cioè di una terza direzione la quale dovrebbe garantire la correttezza della gestione in ogni campo, gestire le questioni del trattamento economico del personale ed in più dovrebbe essere il punto di riferimento per il parere sulle delibere.

In questi tre grandi settori, come si vede, verrebbero in qualche misura condensati tutti i compiti che attualmente la Ragioneria svolge nonchè quelli dei quali ci siamo occupati nelle precedenti discussioni: controllo, gestione, costi, servizio ispettivo, unificazione e razionalizzazione di diversi settori di attività della Ragioneria Generale divisi, oggi, in vari servizi.

Nella proposta in esame la prima direzione sarebbe divisa in tre servizi: primo: bilancio e programmazione pluriennale; secondo: mutui, (sia per investimenti che a ripiano); terzo: Circoscrizioni

./.

715

(questo ultimo servizio o settore dovrebbe nel suo interno distinguersi per raggruppamenti di Circoscrizioni).

La seconda direzione dovrebbe essere suddivisa anche essa in tre settori; primo: controllo delle Aziende, servizi in economia enti sovvenzionati, ECA e così via, secondo: costi e gestione, terzo: ispettorato e controlli interni.. La terza direzione dovrebbe poggiare su quattro servizi: il primo scritture finanziarie conti patrimoniali e consuntivi; secondo: delibere, terzo: gestione di cassa e cioè tesorerria; quarto: trattamento economico del personale. Questa proposta che viene portata avanti da più dirigenti ha certamente il pregio di una sua certa organicità ed il limite che per il momento vi scorgo è quello di una ripetizione, non del tutto convincente, della struttura complessiva del Segretariato Generale e di avere anche di mira problemi di organigramma più che di organizzazione del lavoro.

III. Altre proposte generali avanzate.

Altre proposte vengono avanzate ed una ha anche essa un carattere di organicità con un contenuto di maggiore aderenza alla situazione nella quale noi ci troviamo e cioè un poco più vicina all'ipotesi di compiere un primo passo.

./.

Ma anche questa proposta, che apparentemente sembra più riduttiva, si fonda sempre sulla considerazione che l'insieme del lavoro della Ragioneria debba essere sostanzialmente diviso in tre grandi settori.

In questa seconda proposta, il primo settore di lavoro dovrebbe essere quello del bilancio, della programmazione, della finanza straordinaria e quindi investimenti, mutui e preventivi.
Secondo settore dovrebbe essere quello della gestione (Comune ed Aziende), consuntivi, vigilanza, scritture e quindi rendiconti e così via. Terzo settore dovrebbe essere quello della tesoreria e del servizio ispettivo quirdi cassa, controllo degli economi e così via. E' un'ipotesi anche essa interessante da esaminare.

IV. Proposte intermedie.

Proposte intermedie sono state avanzate da più parti e fra di loro vi sono parecchi punti di concordanza.
La prima proposta di carattere intermedio vorrebbe la Ragioneria Generale strutturata su nove servizi (si tiene cioè conto della struttura dirigenziale attuale). Questi servizi sarebbero: 1° finanza straordinaria, 2° aziende e servizi in economia, 3° finanza ordinaria e cassa, 4° bilancio, 5° servizio scritture, vigilanza e consuntivi, 6° attuale servizio V^, 7° attuale servizio

./.

717

VIII^, 8° attuale servizio VI^, 9° attuale servizi funebri e cimiteriali.

Il pregio di questa proposta è di far compiere alcuni passi avanti rispetto alla situazione attuale senza eccessive complicazioni. Ma questo è anche il suo limite.

Altre proposte di carattere più operativo sono quelle che insistono su soluzioni già oggi possibili attraverso le seguenti misure;

1° - unificazione del servizio del personale, che mi pare la questione più matura, (questo significherebbe unificare l'attuale Divisione III^, parte della Divisione X^, parte della XV^, parte della VII^, parte della VIII^ e cioè stipendi, pensioni, assicurazioni, di tutto il personale qualunque sia la collocazione, la denominazione, la dislocazione, la natura del rapporto che attualmente intercorre con l'Amministrazione);

2° - servizio che dovrebbe essere istituito, è quello relativo all'esame dei costi di gestione e cioè rivolto all'esame della effettiva produttività sia del Comune che delle Aziende. A questo dovrebbe fare capo, evidentemente, l'esame dei bilanci delle Aziende e delle gestioni speciali;

3° - servizio da rafforzare è quello del bilancio e programmazio-

./.

718

ne (e cioè della programmazione a breve e medio termine collegata a bilanci di previsione, al bilancio pluriennale ed alla selezione degli investimenti e della spesa a livello circoscrizionale);

4° - servizio, da unificare, è quello dei mutui ed investimenti sotto il profilo della loro concretizzazione ed impiego operativo;

Il V° servizio riguarderebbe le Aziende nel senso di seguirne concretamente l'attività non solo per quel che sarà fatto dal 2° servizio relativamente alla analisi della gestione ed ai costi, ma operativamente per tutti gli atti che quotidianamente vengono - in sedi diverse - all'esame del Comune. Si tratta di una proposta la quale, in sostanza, si proietta verso la possibile futura organizzazione del lavoro della Ragioneria nell'ambito di quello che sarà domani il Dipartimento anche se alcune questioni dovrebbero essere risolte. Ove, infatti, a queste direzioni - risolvendo meglio il problema della unicità del settore Entrate - si aggiungessero quelle relative al patrimonio ed allo sviluppo economico, avremmo delineato il possibile futuro Dipartimento. Ci sarebbe da vedere se la collocazione del C.E.U. debba essere realizzata all'interno del secondo Dipartimento, come

./.

719

oggi è, o del primo come potrebbe forse più ragionevolmente essere. Ma questa è questione sostanzialmente secondaria che si potrà risolvere in futuro.

V. Alcune proposte urgenti.

Prima di passare alle proposte vere e proprie, alcune considerazioni ulteriori sono, però, a mio avviso necessarie ed esse riguardano atti che noi potremmo compiere subito. Riguardano cioè provvedimenti che noi potremmo adottare indipendentemente dalla soluzione finale ed anche dalle soluzioni intermedie alle quali pure dobbiamo tendere. Mi riferisco ad alcune questioni che sono state più volte discusse in questi mesi e che sono improcrastinabili. Si tratta:

1° Unificare tutte le attività che sono relative al personale -

Su questo punto oramai siamo tutti d'accordo. Il problema quindi riguarda la esecuzione operativa di questa decisione senza avere tentennamenti ed esitazioni. Questo significa che noi dobbiamo procedere con misure che riguardano i locali, il personale e così via, con una pianificazione degli interventi. Ma dobbiamo anche procedere a semplificare il lavoro che viene svolto in

./.

720

questo campo anche perchè più volte giungono lamentele, rilievi anche pesanti sui rapporti tra la Ragioneria ed il C.E.U. per quanto riguarda le competenze del personale, i tempi che si perdono e gli errori che si compiono, oppure per quanto riguarda la materiale corresponsione delle retribuzioni, i rapporti con i cassieri delle Circoscrizioni e così via. Questa materia deve avere una sua sistemazione poichè si tratta di una questione decisiva nella vita dell'Amministrazione. Tuttavia, il raggiungimento di questo primo obiettivo è condizionato dall'adozione di misure di riorganizzazione, di snellimento delle procedure, di meccanizzazione, che devono portare ad amministrare il personale non con le 114 persone attuali, ma con 20-30 persone come abbiamo più volte detto. Si deve sapere che questa è una delle decisioni sulle quali non si tornerà indietro.

2° Semplificazione delle procedure -

Vi è in tutta l'Amministrazione e, quindi, anche nella Ragioneria, una certa resistenza per quanto riguarda questa materia.

Non riesco a capire, per esempio, la ragione per la quale tra il servizio IV^ ed il servizio II^ non vi è un più stretto rapporto ed, al limite, perchè non si studiano possibili unificazioni di una serie di adempimenti.

./.

Ritengo che questa questione deve essere risolta superando compartimenti stagno, liberando l'Amministrazione da procedure che si ripetono e non si completano. Questo è un secondo punto su cui si deve procedere.

La stessa questione riguarda, in qualche misura, la predisposizione dei mandati per i fornitori su cui non siamo in grado di dare valutazioni complessive.

Infatti, il servizio II^ ed il servizio IV^ hanno dei problemi che debbono risolvere, come ho detto, relativamente alla snellezza della scritturazione, ma non hanno come compito loro (almeno fino ad oggi) quello di una valutazione nel merito delle proposte che vengono avanzate. Questo compito dovrebbe appartenere ai servizi esterni che, però, non sono in grado di farlo. C'è da chiedersi, perciò, se non si debba procedere alla unificazione dei servizi relativi ai fornitori ed agli appalti snellendo al massimo le procedure ed essere in grado di più di dare un giudizio di sostanza (non sulla opportunità, ma sulla attendibilità delle spese). Anche qui dobbiamo, comunque, essere certi che non si compia due volte lo stesso lavoro(una volta nei servizi interni, una volta nei servizi esterni,) mentre il lavoro che serve di più non si compia nè fuori nè dentro. E' un punto che va chiarito bene.

./.

722

Altre questioni però esistono collegate alla necessità di uno snellimento delle procedure sulle quali opera la Ragioneria Generale. Troppe volte, infatti, nei rescritti sulle delibere vi sono valutazioni che lasciano incerti essendo difficile stabilire se si tratta di semplice routine o, piuttosto, di osservazioni pregnanti. Non discuto il valore degli adempimenti di legge, ma ciò di cui abbiamo bisogno di più è, da una parte, la valutazione complessiva che riguardi il merito delle questioni, e dall'altra parte uno snellimento massimo delle procedure che guardi all'essenzialità delle cose e non si disperda per i mille rivoli dei controlli formali. Queste sembrano le considerazioni di ordine generale alle quali noi dovremmo prestare una maggiore attenzione.

3° Formazione professionale e lavoro di gruppo -

Altro punto al quale bisognerebbe prestare maggiore attenzione è quello che impropriamente viene affrontato sotto il semplice profilo della rotazione del personale. A me pare che più che di rotazione del personale (che pure è un problema reale) si tratti di operare perchè tutto il quadro direttivo della Ragioneria abbia una conoscenza complessiva dei problemi ed il lavoro stesso sia organizzato - nel tempo - con l'intento di una formazione c

./.

723

qualificazione professionale.

Una prima misura è quella di una maggiore collegialità nel lavoro, procedendo con organicità alle riunioni periodiche del quadro direttivo della Ragioneria affrontando i diversi problemi e questioni.

Questo metodo deve essere generalizzato ad ogni livello. Dobbiamo cioè tendere alla individuazione di un metodo di lavoro che si fondi su gruppi di lavoro e sullo scambio costante delle esperienze. Nella Ragioneria Generale vi sono funzionari - non molti - che hanno questa visione rivolta alla preparazione dei collaboratori ed al decentramento del lavoro. Altri invece hanno una visione opposta che a fin di bene privilegia l'accentramento del lavoro e delle responsabilità, con il risultato di deresponsabilizzare gli altri e distribuire male il carico di lavoro. Anche questa mi pare una considerazione da tenere presente.

Questa nota, dunque, ha un valore introduttivo. In definitiva, si tratta di avere chiara la tematica nel suo complesso avendo di mira la costituzione del Dipartimento e tutte le tappe intermedie ed anche le misure immediate.

La presente nota distribuita oggi, a luglio, dovrebbe costituire materia di riflessione tra luglio ed agosto per giungere ad una discussione finale a settembre dando il via a mi-

./.

724

sure operative.

Le proposte che, in conclusione, avanzo tengono conto di quanto fin qui detto e contengono schematicamente l'indicazione delle diverse fasi.

VI. Proposte conclusive: le tappe intermedie per la costituzione del Dipartimento.

A. Il Dipartimento

Dall'insieme delle cose dette fino a questo punto, si può ritenere che il futuro II^ Dipartimento potrebbe strutturarsi su 9 grandi settori:

1° - Coordinamento
Affari Generali
Amministrazione del Personale
Servizio Ispettivo

./.

2° - Sviluppo Economico
Bilancio

3° - Entrate Ordinarie
(proprie e derivate)

4° - Gestione patrimoniale e
provveditorato

5° - Programmazione a breve,
Investimenti

6° - Controllo dei costi di gestione,
Scritture contabili, consuntivi

7° - Tesoreria e controllo economale
e magazzini, Rapporti con le
Circoscrizioni

8° - Contenzioso tributario -
Commissioni Tributarie Circoscrizionali

9° - C.E.U.
Ufficio Statistico
Ufficio Studi

Il problema dei rapporti con le Circoscrizioni, risolto inserendo questa attività nel 7° settore, deve essere, però, meglio valutato.

./.

Come si vede il complesso delle attribuzioni che fanno capo al II^ Dipartimento, coinvolge campi diversi e ben cinque Ripartizioni (Ragioneria Generale, Rip.ni II, III, XII, XIII), nonchè il C.E.U. che si avvia ad essere una struttura di grande rilievo organizzativo ed, infine, l'ufficio Studi (secondo la delibera che istituisce i Dipartimenti).

Dovremmo probabilmente riflettere su tutto ciò, ma è difficile pensare che si possa ridurre il numero dei grandi servizi su cui strutturare il Dipartimento.

Si tratta, comunque, di porre allo studio una tale ipotesi, tenendo conto che altre Ripartizioni (come si è detto) ed altri Assessori sono interessati direttamente a questa tematica.

B. Le misure intermedie

Nell'ipotesi della costituzione del Dipartimento (e scegliendo la via di procedere ad una tappa intermedia che non sia in contrasto con la futura struttura del Dipartimento), la Ragioneria dovrebbe iniziare una ristrutturazione che si avvalga - per questa fase - della struttura dei servizi e relativi ruoli così come oggi è prevista, ma già affrontando alcune modifiche all'interno della medesima struttura.

La struttura intermedia potrebbe essere così concepita (essa

./.

non richiederebbe procedure molto complesse per essere adottata, non modificherebbe il numero dei servizi, dei Primi dirigenti, etc.) -

1° Servizio	Affari Generali Servizio Ispettivo
2° Servizio	Bilancio Programmazione a medio termine
3° Servizio	Rapporti con le Circoscrizioni
4° Servizio	Entrate ordinarie, Tesoreria
5° Servizio	Finanza Straordinari Mutui, investimenti Programmazione a breve termine
6° Servizio	Scritture - Delibere - Consuntivi -
7° Servizio	Personale
8° Servizio	Contratti, forniture
9° Servizio	Aziende e Servizi in Economia

./.

C. Misure a breve termine

Dall'insieme di queste proposte deriva che alcune decisioni a breve termine potrebbero già essere assunte. In particolare:

a) portare avanti unificazione gestione personale;

b) coordinare attività contratti e forniture (in vista unificazione) e, quindi, superamento o coordinamento delle Ragionerie distaccate;

c) rafforzamento servizio bilancio (in vista compiti assegnati già oggi per la formazione bilanci per Dipartimenti, per progetti, per Circoscrizioni);

d) costituzione servizio (o incarico) per ragionerie nelle Circoscrizioni (o gruppi economali).

e) coordinamento tra II^ e IV^ Servizio ai fini scritture e meccanizzazione delle medesime;

f) incarico per l'esame dei bilanci Aziende e Servizi in economia;

g) incarico per l'esame dei costi di gestione.

A queste prime misure potrebbero seguirne:

1. unificazione servizi mutui;

2. scioglimento ragionerie esterne

3. istituzione servizio ispettivo.

./.

D. Procedure da seguire

L'esame deve partire da una valutazione obiettiva e reale del lavoro dei singoli servizi centrali e periferici.

Si deve, successivamente, ridistribuire competenze e personale compreso quello con funzioni direttive.

Si devono, infine, coprire i posti vacanti dopo la valutazione di ciò che realmente serve.

Su questa nota discuteremo a settembre.

L'ASSESSORE AL BILANCIO

RISERVATA

OGGETTO: Ristrutturazione della Ragioneria Generale ed istituzione delle Ragionerie Circoscrizionali.

Dopo l'avvenuta istituzione delle Circoscrizioni ed in previsione della imminente attribuzione alle medesime di poteri deliberativi, nonché in vista della costituzione dei Dipartimenti, si è andata sempre più manifestando la necessità di una riforma delle strutture della Ragioneria Generale, intesa principalmente come adeguamento alle nuove esigenze dell'Amministrazione, come individuazione di strumenti più idonei per una migliore razionalizzazione e produttività del lavoro, nonché come rimozione di ostacoli al raggiungimento di specifici obiettivi.

Ai fini di un processo di rinnovamento e ristrutturazione della Ragioneria Generale appare opportuno preliminarmente individuare le funzioni che istituzionalmente tale organo è chiamato a svolgere ma

L'ASSESSORE AL BILANCIO

alla luce della vigente normativa che in base al processo di decentramento in atto nel Comune.

La Ragioneria Generale non è un Ufficio "a se stante" ma ricopre, al pari di quello del Segretariato Generale, un ruolo "centrale" e di "cardine" nello ambito della struttura comunale.

Alla Ragioneria Generale fanno infatti capo, al tempo medesimo, funzioni di controllo e rilevazione, di programmazione e di gestione, cui si accompagnano compiti non meno importanti come quello di coordinamento, di propulsione e di consulenza.

La sfera delle attribuzioni della Ragioneria Generale - in quanto abbraccia il controllo sulla gestione dei fondi del bilancio (il che significa la vigilanza su tutto l'andamento amministrativo che si connette all'esecuzione del bilancio predisposto dall'Amministrazione, non che sugli impegni di spesa e la regolare esecuzione dei medesimi) si estende unita-

L'ASSESSORE AL BILANCIO

mente a quella del Segretariato Generale - egli/altri Organi del Comune sul cui operato apporta i dovuti riscontri, effettuando altresì il controllo sulla legittimità, ed in alcuni casi anche sul merito, degli atti posti in essere.

Ma accanto a questa funzione che può definirsi "legalitaria" ne va annoverata un'altra non meno importante è necessaria che attiene più strettamente all'impostazione ed alla attuazione della politica comunale. Si tratta di quel complesso di attività ed iniziative che si concretizzano, con il preminente concorso della Ragioneria Generale, nella redazione dei piani poliennali e dei bilanci di previsione annuali.

In concreto gli Uffici della Ragioneria Generale, con il loro operato, contribuiscono:

a) - alla valutazione critica dei bisogni sociali e degli strumenti idonei a soddisfarli;

b) - alla elaborazione e formulazione dei

L'ASSESSORE AL BILANCIO

piani d'intervento;

c) - alla programmazione delle fasi d'intervento secondo linee di priorità ed esigenze coordinate con le possibilità di reperimento delle risorse finanziarie occorrenti per la realizzazione dei piani;

d) - alla gestione dei piani in sede di esecuzione e controllo dei medesimi durante la fase esecutiva, in rapporto ai programmi d'intervento, ai bilanci di previsione annuali, nonché agli interventi di programmazione economica nazionale e regionale.

Ora, lo svolgimento di tali importanti e delicati compiti da parte di un'unica struttura, ancorché complessa come è attualmente la Ragioneria Generale, non appare più adeguata al nuovo modo di intendere la gestione della cosa pubblica né in armonia con le linee di indirizzo in materia di ristrutturazione degli Uffici e Servizi del Comune contenute nella deliberazione consiliare 2200 del 3, 4 e 5 maggio 1976.

L'ASSESSORE AL BILANCIO

Da tale stato di cose discende per l'Amministrazione la necessità di poter disporre di due distinte unità operative alle quali dovranno far capo da un lato le funzioni attinenti la programmazione ed il bilancio e dall'altro quelle di controllo, di rilevazione e di gestione.

La prima di queste due unità trova la sua naturale collocazione nel II° Dipartimento, nel cui ambito operano le Ripartizioni II^, III^, XII^, XIII^, l'Ufficio Statistica ed il Centro Elettronico Unificato, mentre la seconda unità operativa, in virtù dei compiti ed attribuzioni sopra illustrati, che le derivano da specifiche disposizioni di legge, non dovrebbe rientrare in alcuna struttura dipartimentale ma essere posta alle dirette dipendenze dell'Assessore al Bilancio.

Il Centro Direzionale e di coordinamento delle due unità come sopra articolate dovrà fare capo alla figura del Ragioniere Generale, cui spetteranno, tra l'altro, funzioni di indirizzo e di propulsione, oltre l'assolvimento di tutti i compiti al medesimo espressamente attribuiti dalla legge.

L'organizzazione degli Uffici che immediatamente discendono dal Ragioniere Generale dovrebbe articolarsi come segue:

L'ASSESSORE AL BILANCIO

Ragioniere Generale

Servizio AAGG.

Direzione Programmazione Bilancio e Investimenti

Direzione Ragioneria Generale

Servizio Programmazione, decentramento e studi

Servizio Bilancio

Servizio Finanza straordinaria

Servizio Aziende, SS.EE. e Partecipazioni

Servizio Fiscale

Servizio Entrate

Servizio Uscita

Servizio Ispettivo e coordinamento Ragionerie Circoscrizionali

Servizio Patrimonio Conti Consuntivi

Servizio Trattamento Economico

L'ASSESSORE AL BILANCIO

Alcuni servizi avranno una struttura unitaria mentre gli altri si articoleranno in più divisioni in relazione alle diverse esigenze.

L'organico dei Servizi Centrali sarà conseguentemente articolato come segue:

QUALIFICA	UNITA'
Ragioniere Generale	1
Dirigenti Superiori	2
Primi Dirigenti	11
Direttori Divisione	18
Funzionari Coordinatori	42
Funzionari	150
Collaboratori	50
	214

Di tale impostazione deriva la preminenza dell figura del Ragioniere Generale rispetto a quella di alcuni altri Dirigenti preposti ai singoli rami dell'Amministrazione.

Siffatta impostazione, peraltro,

L'ASSESSORE AL BILANCIO

non è del tutto nuova, vuoi dal punto di vista della tradizione relativa al Comune di Roma, vuoi dal punto di vista di quanto attuato in altri grandi comuni d'Italia.

Per quanto concerne la tradizione locale, basta ricordare che fino al 1925 la posizione gerarchica dell'ordinamento del Comune di Roma presentava la seguente situazione:

- Segretario Generale - trattamento economico base: £. 20.400.
- Ragioniere Generale - trattamento economico base: £. 16.570,72
- Direttore Capo Ripartizione - trattamento economico base; £. 14.628,00

Per quanto concerne poi le Amministrazioni di altri grandi comuni basti pensare che a Milano e a Torino, la situazione gerarchica del Ragioniere Generale è parificata a quella del Vice Segretario Generale e che gli Uffici della Ragioneria Generale sono articolati in più direzioni.

L'ASSESSORE AL BILANCIO

Non va, infine, dimenticato che anche nell'Amministrazione statale il Ragioniere Generale ha una funzione di preminenza rispetto a quello degli altri Direttori Generali e che i vari settori della Ragioneria Generale sono diretti a livello di Direttori Generali.

o oooo o o

Non si può portare a termine uno studio serio sul nuovo assetto organizzativo della Ragioneria Generale, senza che lo stesso sia inquadrato nella più complessa realtà economica e finanziaria del Comune, che emergerà alla fine del processo di decentramento amministrativo, in corso di perfezionamento.

Il decentramento amministrativo, infatti, avrà raggiunto il più alto punto di efficienza con l'attribuzione dei poteri deliberativi ai Consigli Circoscrizionali, e con la loro partecipazione alla formazione del bilancio comunale.

Quest'ultimo compito - come è no

L'ASSESSORE AL BILANCIO

to - non si esaurirà nella già importante funzione di indicare agli Organi Centrali gli stanziamenti ritenuti necessari per affrontare nell'arco di un anno i bisogni e le priorità che ogni Circoscrizione riterrà, per libera scelta, di soddisfare prima di altri, ma in una più vasta e complessa attività che coinvolgerà la struttura amministrativa comunale nelle sue varie articolazioni, prima fra tutte la Ragioneria Generale.

La Ragioneria Generale, per le proprie competenze in materia di gestione e di controllo, per poter bene assolvere a questa primaria fase amministrativa di definizione dei bilanci circoscrizionali, dovrà necessariamente aver raggiunto un assetto organizzativo più funzionale e sullo stesso tempo più snello e più efficiente.

Dovrà conseguire, prima, la funzionalità e la snellezza dei rapporti tra organismi centrali e periferici, al fine di condurre, poi, la complessa e generale gestione finanziaria e contabile sui retti binari dell'efficienza e della economicità.

Bisogna, infatti, tener presente

L'ASSESSORE AL BILANCIO

che con il bilancio 1978 l'Amministrazione ha iniziato, in modo più organico, il discorso della programmazione economica che, per essere valido, deve poter interessare tutti i comparti del Comune, in primo luogo le Circoscrizioni.

I bilanci circoscrizionali, parti integranti del bilancio generale comunale, saranno più o meno validi a seconda della loro capacità di realizzare la duplice esigenza di indicare la soluzione di problemi locali, compatibilmente con quelli dell'intera cittadinanza.

Non vi è dubbio che per il conseguimento di tale obiettivo la Ragioneria Generale deve essere presente presso ogni unità circoscrizionale, sia per fornire il supporto tecnico indispensabile per la rilevazione dei dati necessari alla programmazione che, attraverso le indicazioni dei Consigli Circoscrizionali e stretti rapporti con tutti gli altri Uffici Amministrativi e Tecnici, per compilare un bilancio circoscrizionale, compatibile, con le più generali esigenze del bilancio comunale e del piano poliennale di investimenti.

L'ASSESSORE AL BILANCIO

Ma questo non sarà certamente lo unico compito da assegnare agli Uffici di Ragioneria circoscrizionali, compito, per il cui assolvimento, sarà necessario l'impiego di Dirigenti e Funzionari, con alta preparazione professionale, capaci di intrattenere rapporti con tutte le strutture locali, per giungere poi a quel difficoltoso lavoro di sintesi e compatibilità rappresentato dal bilancio circoscrizionale.

L'Ufficio di Ragioneria presso ogni Circoscrizione dovrà anche essere posto in grado di gestire il bilancio, attraverso una struttura che tenga aggiorante scritture e situazioni contabili e capace di effettuare quel lavoro di controllo e di vigilanza per assicurare il corretto andamento della gestione stessa.

Un Ufficio, quindi, che sia in continuo rapporto con tutti gli altri Uffici Circoscrizionali, non per realizzare un controllo arido, fine a se stesso, ma che scaturisca da una stretta collaborazione tra tutti i responsabili dei settori, che sia più concomitante che preventivo o successivo, e che sia diretto a favorire il processo di crescita del decentramento.

L'ASSESSORE AL BILANCIO

Una parte preminente della gestione finanziaria, che interesserà più direttamente le Circoscrizioni sarà il maggior uso che si potrà fare dei cosiddetti "ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati".

Questa è una materia delicata, che richiederà una vigilanza continua da parte degli uffici di Ragioneria Circoscrizionali, dato che, i "funzionari delegati" ed i loro "economici", nella specifica veste di contabili di diritto, possono incorrere anche nella responsabilità contabile.

Più si allargherà il sistema di ordinare le spese attraverso gli "ordini di accreditamento", più la Ragioneria locale presso le Circoscrizioni dovrà organizzarsi per poter seguire, in modo continuo ed efficace, le procedure relative.

Ma i compiti delle Ragionerie Locali da istituire presso tutte le Circoscrizioni non finiscono qui.

Non bisogna dimenticare, infatti, che le competenze della Ragioneria si estendono anche a tutta la complessa e delicata gestione

dei materiali.

Il controllo e la vigilanza sugli economati va, quindi, estesa su tutti i magazzini dei materiali mobili che contengono miliardi di valori. Si pensi ai magazzini del vestiario dei Vigili Urbani e degli Operai della N.U.; a quelli dei sacchi a perdere della N.U.; a quelli dei materiali di lavoro del Servizio Giardini e del Servizio della N.U.

Dipendenti qualificati degli Uffici di Ragioneria locale dovranno poter seguire periodicamente le variazioni inventariali, attraverso il carico e lo scarico dei materiali e la destinazione degli stessi dichiarati "fuori uso".

Anche in questo caso, non si tratta di effettuare solo dei controlli aridi e sterili al fine di ricercare eventuali responsabilità, ma di svolgere una intensa attività di collaborazione continua con gli Uffici incaricati della tenuta del materiale al fine di una ordinata ed efficiente gestione degli stessi.

Da quanto sopra emerge che gli Uffici di Ragioneria circoscrizionale saranno chia-

L'ASSESSORE AL BILANCIO

mati a svolgere una serie complessa di funzioni che possono essere sintetizzate come segue:

a) - funzioni nel settore della rilevazione;

b) - funzioni nel settore della gestione;

c) - funzioni nel settore del controllo.

In relazione a tale tripartizione di compiti si individua la seguente configurazione organica del personale da assegnare alle Ragionerie delle circoscrizioni:

CIRCOSCRIZIONE TIPO

Qualifica	Unità
Dirigente	1
Funzionario Coordinatore	1
Funzionario Settore Rilev.ne	1
Funzionario Settore Controllo	1
Funzionario Settore Gestione	1
Collaboratore per i Servizi comuni	1

All'assolvimento delle funzioni di coordinamento, di direzione e vigilanza delle Ragionerie Circoscrizionali provvederanno, ognuno per la parte di propria competenza, le due Direzioni (Bilancio-Programmazione e Ragioneria Generale) mediante la istituzione di due appositi servizi, di cui uno con funzioni Ispettive.