

4. Esercizio dell'autonomia regolamentare dei comuni

La Sezione ha già trattato l'argomento dell'autonomia regolamentare in occasione della relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali, approvata con deliberazione del 25 giugno 1998¹⁸.

In essa si considerò, tra l'altro, che il principio della competenza delimitava l'ambito d'autonomia regolamentare degli enti locali rispetto alla competenza amministrativa statale e regionale, ma che non avveniva altrettanto per la competenza legislativa, nei cui confronti vige, per la potestà regolamentare, il principio della gerarchia, applicabile in ogni caso nei rapporti fra statuto e regolamento anche in virtù del vincolo espressamente stabilito dall'art.5 della legge n°142 del 1990.

Tali affermazioni erano basate sull'ordinamento anteriore all'entrata in vigore della legge 3 agosto 1999 n°265, recante "Disposizioni in materia d'autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990 n°142" e devono ritenersi superate dalle modifiche apportate a tale ultima legge, riguardanti, fra l'altro, anche l'autonomia regolamentare degli enti locali.

L'art.4 della legge n°142 del 1990, come modificato dall'art.1, comma due, della legge n°265 del '99, ha aggiunto, infatti, all'art.4, comma due, il comma due bis, che si riferisce ai rapporti tra leggi che disciplinano l'ordinamento dei comuni e delle province e l'esercizio delle funzioni ad essi conferite, da una parte, e, dall'altra, l'autonomia normativa degli enti stessi¹⁹.

Al riguardo, la legge da ultimo citata stabilisce che i principi costituenti limite inderogabile per l'autonomia normativa devono essere espressamente enunciati, ²⁰ adoperando una chiara formulazione, che precisa e delimita i modi e le forme dell'intervento legislativo rispetto all'ambito di questo tipo d'autonomia.²¹

L'autonomia regolamentare costituisce, altresì, oggetto di richiamo espresso nella nuova versione dell'art.2 della legge n°142 del 1990, introdotta dallo stesso articolo della legge n°265 del '99, la quale elenca, come propria dell'ente, accanto all'autonomia statutaria e finanziaria, l'autonomia normativa, organizzativa ed amministrativa ed affianca in unico riferimento l'autonomia impositiva alla finanziaria, comprendendole nell'ambito degli statuti e dei regolamenti, oltre che in quello delle leggi di coordinamento della finanza pubblica²².

Si è passati, quindi, nei rapporti fra autonomia regolamentare e leggi, da un vincolo di subordinazione gerarchico generalizzato (il "rispetto della legge" indicato nel comma uno dell'art.5 legge n°142 del 1990, nella precedente versione), ad uno costituito solo nei confronti delle fonti che contengono dei principi enunciati nei modi precedentemente indicati.

¹⁸ Confronta pp.103 e ss.;

¹⁹ E' da notare che nonostante nella rubrica dell'articolo modificato continui a comparire la sola autonomia statutaria, il riferimento contenuto nell'articolo riguarda appunto l'intera autonomia normativa;

²⁰ E' da notare la diversa e più incisiva espressione adoperata rispetto alla legislazione statale legge 9 maggio 1989 n°168, che tratta i rapporti fra la medesima ed i regolamenti di enti dotati anch'essi di un'autonomia normativa e regolamentare, come le università le quali " possono adottare un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi"; ovvero l'espressione, ben più vaga, adoperata nell'art.1 comma due della legge 11 febbraio 1994 n°109, recante la qualificazione, per i principi desumibili dalle disposizioni della legge quadro in materia di lavori pubblici", nei confronti dell'autonomia regionale, di norme fondamentali di riforma economico sociale e principi della legislazione dello Stato;

²¹ Ciò non implica, ovviamente, il venire meno della gerarchia delle fonti, ma la possibilità che la legge che non fissi dei principi, e che non rientri nell'ambito delle riserve ad essa espressamente demandate dalle leggi Bassanini, possa essere impugnata nelle forme consentite, qualora non rispetti i limiti imposti dal legislatore costituzionale, essendo la legge n°265 del '99 di attuazione di principi costituzionalmente sanciti;

²² Non deve sfuggire il diverso riferimento a queste ultime rispetto alla norma modificata, la quale lo definiva "delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica" rispetto a quello attuale delle leggi di coordinamento della finanza pubblica;

L'elencazione dell'autonomia regolamentare fra le potestà costituenti estrinsecazione dell'autonomia così nettamente delineata contenuta nell'art.2 della richiamata legge n°265 del '99 caratterizza la stessa come uno degli strumenti idonei all'esercizio delle nuove e più ampie funzioni, per il soddisfacimento degli interessi delle comunità locali che essi rappresentano, nella diversa configurazione dei rapporti fra Stato, regioni e autonomie derivanti anche dai principi introdotti dalle riforme "Bassanini".

Espressamente disciplinata, e variamente articolata dall'art.11 della legge n°265 del '99, appare l'autonomia regolamentare per il funzionamento dei consigli e delle giunte, cui la precedente versione dell'art.31 riservava un limitato, quanto eccessivamente implicito riferimento, con riguardo alla pubblicità del consiglio e delle sedute²³ e che nell'art.11 della citata legge n°265 appare viceversa variamente articolata, determinandosi i contenuti necessari (e talvolta predeterminandoli, ove non si disponga diversamente), e la subordinazione non allo statuto, ma ai principi in esso contenuti.

I comuni devono altresì prevedere in tali regolamenti, le modalità attraverso le quali fornire ai consigli servizi, attrezzature e risorse finanziarie, potendosi prevedere, per i comuni superiori ai quindicimila abitanti "strutture apposite per il funzionamento dei consigli" il che costituirebbe un modo particolare di predeterminare l'autonomia regolamentare dei comuni se la norma non intervenisse su situazioni già consolidate nella prassi.

Il regolamento deve provvedere, in sintesi, come specificato nel nuovo comma uno bis aggiunto al comma uno dell'art.31, alla gestione di tutte le risorse attribuite per il proprio funzionamento e di quelle dei gruppi consiliari, quindi separatamente dal regolamento di finanza e contabilità.

Anche l'autonomia organizzativa è ampliata, e si esprime in primo luogo attraverso quella regolamentare, ed in particolare tramite quella concernente la determinazione delle proprie dotazioni organiche, nonché l'organizzazione e la gestione del personale, per la quale le modifiche introdotte dalla ripetera legge n°265 del '99 prevedono i limiti derivanti, da una parte, dalla normativa concernente gli enti locali disestati e strutturalmente deficitari, dall'altra dalle proprie capacità di bilancio.

Con ciò si conferma il principio dell'autonomia responsabile, in base al quale ogni ente risponde della gestione con i "soli limiti" derivanti dalle esigenze d'esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti, e dai mezzi e dalle risorse di cui dispone, per il cui perseguimento gli è fornita la duttilità dell'autonomia normativa e organizzativa.

Da ciò l'abrogazione dell'art.2 del d. P.R. 25 giugno 1983, n°347²⁴, e la disposizione in base alla quale nell'organizzazione e nella gestione del personale si deve "tener conto" di quanto previsto dalla contrattazione collettiva di lavoro, pertanto anche in tale materia si schiudono ambiti d'autonomia in passato preclusi.

Modificazioni ai rapporti fra organi rappresentativi e di gestione che in ogni modo si riflettono anche sull'autonomia regolamentare locale sono apportate dall'art.13, comma tre, della legge n°265 del '99 all'art.53 della legge 8 giugno 1990, n°142, secondo una prospettiva che discende dalla distinzione fra attività di governo e gestione amministrativa e finanziaria.

In base alla nuova formulazione del primo periodo del comma uno di quest'articolo, infatti, è introdotta la distinzione fra atti di mero indirizzo della giunta e del consiglio, per i quali non sussiste più necessità di acquisire alcun parere da parte dei responsabili del servizio e finanziario, e atti degli stessi organi sui quali i pareri stessi devono essere richiesti,

²³ Nella relazione della sezione precedentemente richiamata (v. nota 1) s'era accennato al fenomeno dei regolamenti consiliari, che peraltro, pur essendo tra quelli a più antica tradizione non avevano trovato esplicito riconoscimento nell'ordinamento delle autonomie locali introdotto con la legge n°142 del'90

²⁴ Concernente norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 per il personale dipendente dagli enti locali. L'art.2 in particolare prevedeva la corrispondenza fra classificazioni di comuni e enti locali e qualifiche apicali (dirigenziali e non)

rispettivamente, per la regolarità tecnica al responsabile del servizio e per la regolarità contabile al responsabile "di ragioneria".

Questi pareri, nella precedente formulazione dell'art.53 sopra citato, erano resi su ogni proposta di deliberazione sottoposta al consiglio.

In base all'art.3 del d.lgs. 77 del '95, norma peraltro non derogabile, erano genericamente resi sulle proposte di deliberazione e di determinazione "dei soggetti abilitati", demandandosi la loro disciplina all'autonomia regolamentare.

Nella modifica legislativa apportata, i pareri devono essere limitati agli atti degli organi rappresentativi che non siano di mero indirizzo, ed in particolare a quelli che comportano impegno di spesa o diminuzione d'entrata, con ciò esplicitandosi il principio dell'impegno contabile diretto anche da parte degli organi rappresentativi.

Il fatto di attenersi alla regola che l'impegno costituisca una prerogativa dei dirigenti in quanto le risorse sono loro attribuite dal PEG, poteva determinare il caso che fossero emessi due distinti atti, costituiti dalla deliberazione dell'organo politico e dalla determinazione del dirigente, dei quali l'ultimo non era in sostanza che riproduttivo del contenuto del primo.

La modifica apportata per quest'aspetto dall'art.13 comma tre della legge n°265 del '99 alla disposizione contenuta nell'art.53 della legge n°142 del'90 riconosce quanto implicito anche nell'ordinamento previgente, per cui esistono deliberazioni degli organi di governo già di per sé impegnative del bilancio sulla base dell'art.27 del d.lgs.77/95. In seguito ad esse, all'organo di gestione non resta che operare la registrazione del vincolo alla specifica spesa sul corrispondente stanziamento di bilancio, essendo tutti gli elementi identificativi e costitutivi dell'obbligazione (creditore, ragione del credito e misura dell'obbligazione) già contenuti nella delibera o nel decreto.

In tal senso diversi regolamenti nell'individuare i "soggetti abilitati" di cui è cenno nell'art.3 del d.lgs. n°77 del '95 elencano in sede d'attuazione della norma, che demanda loro autonomia regolamentare, quali ordinari soggetti d'impegno oltre che i dirigenti responsabili, il consiglio, la giunta ed il presidente, i quali "adottano gli atti d'impegno nell'ambito delle competenze ad essi attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti dell'ente"²⁵

Il richiamato art.13 contiene un'altra norma di particolare rilevanza, che conferma dei principi applicabili prevalentemente all'autonomia regolamentare contabile, ed in particolare al bilancio, prevedendo, accanto a quelli di universalità, integrità e pareggio economico-finanziario già elencati nella precedente normativa contenuta nell'art.55 della legge n°142 del '90 dei principi d'unità, annualità, veridicità e pubblicità.

E' da desumere che il legislatore delle disposizioni modificatrici della legge 8 giugno 1990 n°142 degli enti locali, perseguisse in effetti l'obiettivo di rendere più elastico il termine di approvazione del bilancio preventivo, fissato dal comma due dell'art.55 nella precedente versione della legge n°142 al 31 ottobre, ora spostato al 31 dicembre, ma ulteriormente differibile con decreto del Ministero dell'Interno, in passato oggetto di specifici provvedimenti normativi di rinvio del termine di volta in volta emanati.

Nello stesso tempo ha ripetuto, ed elevato a rango di principi dell'ordinamento locale quelli precedentemente elencati nell'art.4 del d.lgs. 77, omettendo peraltro di comprendervi il pareggio economico, che resta ora disciplinato nei limiti dei commi uno e sei del richiamato art.4 del d.lgs. n°77 del 95.

Volendo ricordare gli effetti applicativi con riguardo all'autonomia regolamentare contabile di tali riconfermati principi, quello di pubblicità, oltre che una delle forme classiche della partecipazione pubblico-amministrativa, costituisce applicazione al bilancio dei principi di trasparenza della pubblica amministrazione, già contenuti nella legge di riforma dei procedimenti amministrativi (legge n°241/90), per definizione applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, con i quali appare coerente la regolamentazione delle modalità di

²⁵ V. oltre agli esempi citati nel campione regolamento della Provincia di Torino emesso nel '2000.

diffusione dei contenuti significativi e caratteristici del bilancio annuale e degli allegati prevista dall'art.3 comma sei del d.lgs. n°77 del '95.

La veridicità, a sua volta, rappresenta con quello del pareggio un'estensione alle autonomie locali di un principio contenuto prima ancora che nel d.lgs. n°77 del '95, nell'art.127 della legge di contabilità generale dello stato, ed è rilevante anche per i regolamenti di contabilità, nei quali sussiste l'obbligo di prevedere la periodicità degli atti di ricognizione degli equilibri di bilancio e, in caso di accertamento negativo, di adottare i provvedimenti necessari per il ripiano dei debiti fuori bilancio di cui all'art.37 che, in virtù di tale principio, non dovrebbe costituire adempimento meramente formale che si appiattisca sulla periodicità minima stabilita dal d.lgs. n°77 del '95.

I principi di annualità e unicità rappresentano il primo, tra l'altro, una conferma dell'impostazione autorizzatoria e della centralità del bilancio finanziario e, il secondo, degli indirizzi per l'inclusione nel bilancio dell'ente dei risultati complessivi di ciascuna gestione, comprese quelle con impostazioni contabili di tipo imprenditoriale, come ad esempio le società miste per la gestione dei servizi locali.

Il principio del pareggio finanziario trova poi ampia applicazione in sede di autonomia regolamentare sotto il profilo della disciplina della periodicità con la quale si procede alla ricognizione dello stato di attuazione dei programmi, e, oltre all'adozione dei provvedimenti necessari per il ripiano dei debiti, dell'eventuale disavanzo di amministrazione e per l'adozione delle misure necessarie a ripristinare il pareggio stesso, qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo ovvero uno squilibrio nella gestione di competenza o dei residui.

L'influenza di tali principi sull'autonomia regolamentare comporta anche la necessità di una efficace regolamentazione delle modalità dei controlli di gestione in adesione al principio di autocorrezione delle amministrazioni pubbliche anche locali.

Dalle modifiche citate alla legge n°142 del '90 sull'ordinamento degli enti locali,²⁶ ma anche dalle restanti disposizioni sull'autonomia coerenti con il disegno di aggiornamento al complesso dei principi riformatori del periodo contenute nella seconda legge di riforma dell'ordinamento locale, ed in particolare dal richiamo alla normativa concernente gli enti dissestati e quelli strutturalmente deficitari, e gli equilibri di bilancio, i tratti caratteristici fondamentali della regolamentazione introdotta con il d.lgs. n°77 del '95²⁷ il quadro dell'autonomia regolamentare contabile, così come delineato nel decreto legislativo n°77 del 1995 e nelle successive ripetute modificazioni intervenute, risulta sostanzialmente confermato.

L'autonomia regolamentare contabile

Nell'ambito del decreto legislativo n°77 del '95 si confermano, pertanto, i limiti delineati nei precedenti referti all'autonomia regolamentare contabile, costituiti, oltre che dalle norme di principio fissate dalla legge, dalle norme inderogabili, pur sempre di principio espressamente dichiarate tali dal richiamato d.lgs., sulla base della distinzione introdotta dall'art.9 della legge 15 maggio 1997, n°127.

Come nelle altre forme normative locali, l'esercizio della potestà regolamentare attraverso il regolamento di contabilità nell'ambito dei principi fissati dal decreto legislativo 25 febbraio 1995 n°77²⁸ e successive modifiche ed integrazioni, secondo la previsione contenuta nell'art.2, è destinato a consentire la sintesi fra l'autonomia delle comunità (le "caratteristiche di ciascuna"

²⁶ Cfr. art.3 comma cinque del d.lgs. n°77 del '95 in rapporto al comma 1 art.53 della legge n°142 del '90

²⁷ Nella relazione al Parlamento sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 1997 si era criticata la derogabilità dell'art.119 del d.lgs. n°77 del '95, che avrebbe consentito l'emanazione di norme che fissassero la dotazione organica in deroga ai rapporti medi organico- popolazione senza tener conto delle norme sul dissesto e sul bilancio stabilmente riequilibrato;

²⁸ D'ora in poi nell'ambito della trattazione del presente argomento denominato solo d.lgs.

richiamate nel primo comma) e le disposizioni previste dall'ordinamento per assicurare l'unitarietà e l'uniformità del sistema.

Il decreto legislativo, pertanto, nella prospettiva di attribuire all'autonomia e alla responsabilità dell'ente gli equilibri finanziari dello stesso, ha affidato, e contemporaneamente posto a suo carico, la possibilità di modulare una serie di controlli e adempimenti relativi sia alla sostanza sia alla procedura contabile, da adeguare alle esigenze della comunità rappresentata, al fine di coniugare i limiti e le garanzie contenute nelle normative statali, con le forme di gestione poste dall'ente nell'esercizio della propria potestà regolamentare²⁹.

La legislazione delegata ha demandato all'ente il perseguimento degli obiettivi con gli strumenti da essa stessa predisposti secondo un'ampia e articolata autonomia regolamentare, prevedendo, nello stesso tempo, ed in alcuni limitati casi, quali conseguenze della loro mancata organizzazione, dei meccanismi suppletivi predeterminati di natura residuale concernenti per lo più termini minimi di durata dei procedimenti (cfr. art. 3 comma 6, art. 36 comma 1, art. 37 comma 1, art. 69 comma 2, art. 105 comma 1 lett. d), e, solo ove esso si traduca in squilibri finanziari, dei meccanismi sanzionatori (v. ad es. art. 36).

Quest'impostazione data all'autonomia regolamentare dell'ente contribuisce a spiegare come nell'ambito del d.lgs. non esista coincidenza fra norme derogabili e norme che prevedono o consentono l'esercizio dell'autonomia, come pure fra norme inderogabili e norme che questa stessa autonomia limitano, in quanto diverse norme inderogabili prevedono l'esercizio della potestà regolamentare attraverso il regolamento di contabilità.

Paradosso solo apparente, perché tale fenomeno costituisce l'esito naturale del percorso iniziato nel 1992 con la legge n°421, e proseguito con il decreto legislativo n°29 del 1993, che ha portato ad unire nell'autonomia gestionale dell'ente e nell'attribuzione della conseguente responsabilità d'esercizio, il soddisfacimento degli interessi della comunità locale ed il temperamento degli stessi con quelli delle altre, compresa quella statale perciò non si è inteso collegare l'autonomia all'esercizio facoltativo della medesima.

Dall'analisi delle norme contenute nel d.lgs. n°77 del '95 che espressamente rinviava all'autonomia regolamentare dell'ente senza esaurirne, ovviamente, l'intera potenzialità d'ambito, desumibile dal complesso delle disposizioni dello stesso decreto, dello statuto e delle norme che ad essa vi fanno riferimento, si ricavano dei gruppi di materie nelle quali si esprime la potestà regolamentare aventi regime giuridico differente.

Un primo gruppo è attribuito alla potestà regolamentare da norme non derogabili.

Per citarne esemplificativamente alcune, Il regolamento "deve" disciplinare l'organizzazione del servizio finanziario "secondo le dimensioni demografiche e l'importanza economico finanziaria dell'ente", le eventuali articolazioni del servizio di contabilità, le modalità dei pareri di regolarità contabile di questo e, ove occorra, le modalità delle attestazioni di copertura della spesa, le segnalazioni obbligatorie per i fatti gestori che evidenziano il costituirsi (quindi, prima che maturino) di situazioni tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio, i tempi per la comunicazione da parte della giunta al consiglio dell'utilizzo del fondo di riserva, la richiesta di modifica della dotazione assegnata, l'individuazione dei dipendenti abilitati a sottoscrivere atti d'impegno attuativi del PEG.

"Deve", inoltre, disciplinare le modalità per assicurare ai cittadini e agli organismi di partecipazione, la conoscenza dei contenuti "significativi e caratteristici" del bilancio annuale e,

²⁹ Questa stessa impostazione appare condivisa dall'organo cui compete, ai sensi dell'art. 109 del d.lgs. a promuovere l'applicazione dei principi contabili e la congruità degli strumenti applicativi: "La potestà regolamentare degli enti locali trova nella disciplina del sistema complessivo di bilancio uno dei punti più qualificanti e un serio banco di prova per il reale esercizio dell'autonomia. Infatti, le norme ordinarie in materia di bilancio costituiscono una grande cornice, con alcune uniformità essenziali e determinate regole non eludibili, comunque non sufficienti a fornire una disciplina completa, per la quale è necessaria la presenza di specifiche e peculiari disposizioni dettate dall'ente per i propri fini organizzativi e per l'affermazione della propria "singolarità" in relazione allo svolgimento delle funzioni ed al raggiungimento degli obiettivi individuati" cfr. quaderno n°1 del Ministero dell'Interno-Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali.

tra l'altro, la periodicità con la quale l'organo consiliare provvede ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi.

Scadenza, quest'ultima, almeno nella previsione normativa, ben diversa dall'asestamento di bilancio. Da un lato, più rilevante di esso, in quanto connessa alla salvaguardia dell'equilibrio del bilancio medesimo, e dall'altro più ampia in quanto collegata al modo che amministrare per programmi, il cui stato d'attuazione è sottoposto a ricognizione per provvedere "contestualmente" ai ripiani e per prevenire disavanzi e squilibri della gestione e adottare le misure necessarie e adottare il pareggio.

Inderogabile altresì è la regolamentazione della periodicità del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, legittimi se ed in quanto derivanti dalle obbligazioni elencate nel primo comma dell'art.37, solo in assenza della quale subentra la scadenza annuale fissata dal d.lgs.

Vi sono anche degli obblighi inderogabili di regolamentazione integrativa, come quella del servizio di tesoreria³⁰, che si attua, secondo il d.lgs., stabilendo le procedure di gara—in ogni caso ad evidenza pubblica—per l'affidamento del servizio, definendo procedure per prelievi e per restituzioni, prevedendo autonome verifiche di cassa da parte dell'amministrazione oltre a quelle effettuate dall'organo di revisione.

Integrativa della normazione primaria appare altresì la riserva regolamentare dei tempi per la messa a disposizione all'organo consiliare della proposta di rendiconto, in quanto, secondo l'art.69, questa può prevedere solo tempi maggiori dei venti giorni previsti dalla legge, (cui in ogni caso, devono essere sommati gli altri venti giorni della messa a disposizione del documento all'organo di revisione).

In questo primo gruppo di norme l'autonomia normativa è caratterizzata dall'essere espressione della potestà organizzativa dell'ente, coperta dal principio della competenza, posta come non eliminabile completamente normativo delle previsioni contenute nel d.lgs. n°77 del '95.

Per citare alcuni esempi, la mancata previsione delle competenze specifiche dei soggetti dell'amministrazione preposti alla programmazione, adozione e attuazione dei provvedimenti di gestione lascerebbe nell'indeterminatezza tali competenze, non disciplinabili da altra fonte, né in forma suppletiva desumibili dal d.lgs n°77/95.

La norma dell'art.4, c. sette, costituisce attuazione attraverso l'autonomia di un principio di democrazia, ed in pari tempo applicazione del principio della pubblicità del bilancio.

I tempi di comunicazione dei prelievi dal fondo di riserva costituiscono una forma di modulazione dei rapporti fra organo di gestione politica amministrativa, (la giunta) e organo di rappresentanza della comunità (consiglio comunale) quanto alla gestione delle emergenze di cassa bilancio, che sono quindi affidate alla regolamentazione del consiglio perché si valuti in forma normativa commisurata ai rapporti consentiti dalla situazione locale, lo spazio da lasciare tra intervento della giunta e ratifica del consiglio.

Eguale affidato all'equilibrio locale è il rapporto fra gestione del bilancio nell'immediato e previsione della stessa all'inizio del periodo delimitato dalla relazione previsionale e programmatica, ai sensi del comma otto bis dell'art.12, non potendosi, tale equilibrio, cristallizzare in una normativa astratta dalla situazione locale.

Ispirati ai criteri della buona amministrazione appaiono altresì gli spazi lasciati all'autonomia regolamentare per i termini della predisposizione del bilancio e la presentazione degli emendamenti, sempre diretti ad un contenimento tra obiettivi di efficienza, efficacia e speditezza della gestione finanziaria e rispondenza della stessa alle esigenze attuali e sopravvenute espresse dall'organo rappresentativo della volontà popolare.

Analoghi principi di efficacia, efficienza e speditezza dell'azione presiedono all'attribuzione dell'autonomia regolamentare in materia di modalità di atti d'impegno i quali, se

³⁰ L'art.50 del d.l.n°77 del 25/2/95, secondo cui il servizio di tesoreria degli enti locali dev'essere esclusivamente affidato ad una banca, non è costituzionalmente illegittimo, e trova applicazione anche alle gare già indette dagli enti locali alla data d'entrata in vigore delle nuove disposizioni. TAR Napoli, Sez. I, sent.N°586 del 6/12/1996;

da una parte non possono essere disciplinati in modo generalizzato, dall'altra devono possedere base normativa.

Una definizione regolamentare s'impone anche per le modalità del controllo di gestione, che trovano peraltro predeterminati nella fonte normativa primaria sia gli obiettivi (realizzazione del programma, correttezza ed economicità della gestione, imparzialità e buon andamento) sia le fonti ispiratrici primarie (d.lgs. n°29 del '93, lo stesso decreto n°77 del '95, gli statuti e i regolamenti di contabilità).

Unico principio espresso per l'affidamento del servizio di tesoreria è il rispetto della concorrenza, anche se lo stesso principio e il criterio dell'affidamento secondo le procedure dell'evidenza pubblica, costituiscono applicazione del principio più generale, già stabilito nel comma due dell'art.56 della legge n°142 del'90, del rispetto della normativa europea nella stipulazione dei contratti. Maggiore interesse riveste, sotto il profilo dell'autonomia per la regolamentazione del rapporto, il rinvio alla convenzione.

Il comma due dell'art.69, per come è formulato, e per il regime che segue, sembra richiedere, in ogni caso, l'emanazione di una norma regolamentare, anche ove sia confermato il termine di venti giorni stabilito nello stesso d.lgs.; tuttavia non infrequente è il caso dell'omesso recepimento del carattere inderogabile della norma. Pertanto il termine di venti giorni, nel silenzio del regolamento di contabilità sul punto, s'intende automaticamente applicabile.

Anche se ciò è ammesso nella prassi, non spiega la diversa dizione adoperata in questo caso dal legislatore delegato rispetto alle altre norme contenenti clausole surrogatorie del mancato esercizio della potestà regolamentare.

Obbligatoriamente demandata all'autonomia regolamentare dell'ente è poi la regolamentazione delle categorie di beni mobili, previa preordinazione dei criteri, nel caso costituiti dalla natura dei beni che devono essere di facile consumo, e del loro valore che dev'essere "modico".

L'art.105 infine, ultimo tra quelli elencati tra le norme inderogabili che affidano obbligatoriamente alla potestà regolamentare la normazione di aspetti di gestione previsti nel d.lgs., affida alle norme regolamentari, l'ordinamento dei rapporti di collaborazione con il consiglio comunale (ma prima ancora allo statuto), e la fissazione del termine entro il quale l'organo di revisione trasmette la relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione.

In tal caso il d.lgs. contiene una disposizione chiaramente surrogatoria, in quanto prevede che il termine, contenuto o meno nel regolamento, non può essere inferiore a venti giorni e decorre dalla trasmissione della stessa proposta approvata dall'organo esecutivo. Traspare evidente la preoccupazione di evitare, da un lato, che il controllo sia ridotto a mera formalità e, dall'altro, di dare al decorso del termine un inizio generalizzato.

Interpretazione più problematica comporta l'inclusione tra le stesse norme inderogabili del d.lgs. n. 77/95, di previsioni regolamentari facoltative, intese nel senso dell'affidamento in ogni caso alla scelta dell'ente della loro adozione.

Non vi è quindi parallelismo, da una parte, fra norme regolamentari costituenti principi inderogabili e norme che riducono l'autonomia regolamentare dell'ente e, dall'altra, fra norme derogabili e norme che ampliano il potere dispositivo dell'ente stesso.

Esemplificativamente, il carattere facoltativo dell'individuazione, da parte del regolamento, di altri parametri d'efficacia ed efficienza, oltre a quelli stabiliti nel comma cinque dell'art.70 contenenti indicazioni uniformi, è qualificato dal decreto come inderogabile, nel senso che non si può sottrarre al regolamento di contabilità la possibilità di prevederne ulteriori.

Analogamente non si può impedire che il regolamento preveda, secondo quanto stabilito al comma otto del successivo articolo, la compilazione di conti economici di dettaglio per servizi o centri di costo, vale a dire la compilazione di un conto patrimoniale consolidato per tutte le attività interne ed esterne o conti patrimoniali d'inizio e fine mandato (art.72).

Tra le norme non derogabili demandate alla scelta discrezionale dell'ente, il decreto legislativo, nel determinare l'ambito regolamentare locale in materia finanziaria, accanto a norme di dettaglio, procedurali o integrative, contiene norme di principio di vasta portata, soprattutto in tema di garanzie per l'equilibrio e l'efficienza della gestione.

Come la previsione della semplice facoltà di assicurare la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti ed organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi, (art.2 comma 2) e la possibilità di adottare il sistema di contabilità più idoneo alle esigenze dell'ente ai fini del rendiconto della gestione (art.74).

Sotto il primo aspetto, occorre coordinare la facoltà di porre in essere le modalità di espressione di siffatta conoscenza consolidata con il richiamo contenuto nell'art.111 del medesimo decreto legislativo n°77 nel quale si precisa che agli enti locali continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 25 della legge 5 agosto 1978 n°468, il quale prevede l'obbligo a carico dei comuni e delle province, di adeguare il sistema di contabilità al fine di consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico e di presentare in allegato ai loro bilanci, ai fini della normalizzazione dei conti pubblici, i conti delle aziende di servizi che da loro dipendono³¹.

Si potrebbe richiedere, infatti, di includere, tra le indicazioni minime necessarie ai fini del consolidamento dei conti pubblici, anche dati provenienti da ambiti riservati all'autonomia regolamentare, peraltro necessari ai fini di una veridica rappresentazione della situazione dell'ente³².

Chiari esempi di norme inderogabili, in cui l'esercizio dell'autonomia regolamentare è facoltativo, sono rappresentati dalle possibilità di disciplinare la conoscenza consolidata dei risultati complessivi delle gestioni relative ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi (art. 2 c. 2), di prevedere verifiche autonome di cassa (art. 64 c. 2) di stabilire ulteriori parametri d'efficienza ed efficacia (art. 70 c. 6) di disporre la compilazione di conti economici di dettaglio per servizi o centri di costo (art. 71 c. 8), di un conto consolidato patrimoniale per attività e passività interne ed esterne. (art. 72 c. 6 prima parte) e di conti patrimoniali d'inizio e fine mandato art. 72 c. 6 (seconda parte).

In questi casi s'appalesa la funzione integrativa e di sviluppo dell'autonomia regolamentare, nella direzione di un arricchimento con altre casistiche di previsioni normative a contenuto minimo necessario.

In altre ipotesi le facoltà previste per l'autonoma regolamentazione sono corredate di fattispecie normative surrogatorie della stessa. L'inderogabilità è inerente ai contenuti, mentre il modo può essere espressione regolamentare locale o, in mancanza di essa, del legislatore delegato come nell'art. 36 c. 2, riguardante la periodicità con la quale il consiglio effettua la ricognizione sullo stato d'attuazione dei programmi anche al fine di salvaguardare gli equilibri

³¹ L'argomento era stato già affrontato dapprima dalle SSSR. della Corte dei conti, con parere reso al Governo con riguardo alla emanazione del d.lgs 77/95 (n°303/94) e poi da questa stessa Sezione con referto speciale al Parlamento sul nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (deliberazione n°10/95). Nel primo la Corte aveva suggerito che fosse affermata più chiaramente la necessità dei collegamenti fra i risultati annuali di gestione degli organismi ed enti costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi con i documenti della rendicontazione generale dell'ente locale al fine di favorire la conoscenza consolidata dell'ente locale. Nel secondo la Sezione aveva criticato la disposizione di cui all'art.2 comma due, perché con essa il legislatore delegato "ha recepito il suggerimento della Corte di inserire la relativa norma nel decreto, ma ha lasciato all'ente locale un ampio potere discrezionale al riguardo (il può contenuto nella norma) anziché introdurre una disposizione di doverosità, perché tale disciplina appare porsi in contrasto sia con l'esigenza di avere comunque una visione globale della gestione, sia - e soprattutto - con il principio contenuto al primo punto dei criteri indicati dal legislatore delegante, dov'è chiaramente esplicitato che il legislatore delegato è vincolato a tener conto delle esigenze del consolidamento dei conti pubblici"

³² Il problema della rappresentazione di tali "indicazioni minime" non appare rivestire la rilevanza che richiede la norma contenuta nell'art.111 sopra richiamato, ove si consideri che, nel DPR 31/1/96 n°94, è prevista una semplice nota, la quale obbliga l'ente locale a integrare il modello di conto inserendo "tutti i servizi previsti dall'art.2, comma 3 lett. d) del regolamento ex art.114 del d.l. N°77 del 1995 (v. comunicato P.C.M. in G.U. 20 luglio 1996 n°169)

di bilancio che deve svolgersi almeno una volta l'anno il 30 settembre, o nell'art.37, relativamente alla periodicità con cui si procede al riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Vi sono infine i casi di materie demandate alla potestà regolamentare da norme derogabili.

In alcune fattispecie comprese in questo gruppo di norme non vi è riferimento diretto alla potestà regolamentare, ma dal loro modello il comune può discostarsi secondo sue regole non necessariamente da collocare esclusivamente nel regolamento di contabilità, come per la regolamentazione della riscossione e dell'accertamento (regolamento tributario) e delle spese in economia (regolamento del servizio economato).

In generale esse attengono per lo più alle procedure ed alla documentazione delle diverse fasi dell'entrata e della spesa; a quelle del controllo di gestione, alla disciplina della revisione economico-finanziaria, (disposizioni del capo VIII), alle fonti di finanziamento, all'attuazione di prestiti obbligazionari, alla gestione di titoli e valori, alle verifiche straordinarie di cassa, agli obblighi di documentazione e conservazione.

Gli articoli contenenti norme derogabili che rinviando espressamente all'autonomia regolamentare riguardano generalmente aspetti e termini procedurali, come le modalità per la modifica delle dotazioni assegnate ai responsabili dei servizi. (art. 19 c. 1), le modalità e i tempi per la trasmissione della documentazione relativa all'accertamento delle entrate (art. 23 c. 1) l'individuazione del dipendente abilitato a sottoscrivere l'ordinativo d'incasso (art. 24 c. 3), la cadenza per i versamenti in tesoreria da parte degli incaricati interni alla riscossione (art. 25 c. 3), l'individuazione del dipendente abilitato a sottoscrivere mandati di pagamento (art. 29 c. 2) la cadenza periodica del controllo di gestione (art. 40 c. 11) e procedure relative alle operazioni di riscossione (art. 56 c. 2); la definizione delle procedure di prelievo e restituzione (art. 63 c. 3); la determinazione del periodo di mancato svolgimento dell'incarico comportante la cessazione dallo stesso per i revisori (art. 101 c. 3); il limite all'affidamento di incarichi per i revisori (art. 104 c. 1); le modalità per considerare ammortizzati in fase di prima applicazione i beni mobili non registrati acquisiti da oltre un quinquennio (art. 117 c. 2).

Come appare dalla precedente elencazione, e da quanto si è già osservato nel corso della precedente relazione³³, il conferimento del carattere derogabile a queste norme non consente di rinvenire in esse un minimo comune denominatore, riscontrandosi tra queste articoli che con tale potestà nulla hanno a che vedere; norme che difficilmente potrebbero essere derogate senza contravvenire a leggi di principio e di coordinamento della finanza pubblica, come l'art.35 comma cinque e l'art.119, e norme che pur dichiarate derogabili sono espressamente richiamate da norme inderogabili (art.114).

In disparte tali incongruenze, dall'applicazione di tali norme deriverebbe un ampliamento della capacità propositiva dell'ente, più frequentemente in materia di sequenze procedurali, onde rendere queste più adattabili alle caratteristiche della sua organizzazione e alle peculiarità della comunità che il comune rappresenta.

Analisi a campione di regolamenti comunali di contabilità: le indicazioni dei comuni prescelti

In occasione del precedente referto, si era riscontrato che la maggior parte dei comuni città metropolitane allora interpellati non avevano ancora aggiornato i loro regolamenti alla legge n°127 del 1997 per quanto attiene all'utilizzo delle deroghe.

Approfondendo della maggiore ampiezza dell'indagine (le norme derogabili, come si è sostenuto precedentemente, sono solo una parte di quelle che consentono ai comuni di utilizzare l'autonomia regolamentare) si è esteso il campione precedentemente utilizzato per tale tipo di comuni, nel quale era rappresentato un solo ente città metropolitana (Torino), per verificare se

³³ Cfr relazione sulla gestione degli enti locali per l'anno 1997 pp..... e ss.;

questo fosse o meno un aspetto di un fenomeno più vasto, costituito dal mancato utilizzo degli strumenti regolamentari dell'autonomia.

Per le città comprese nelle aree metropolitane l'interesse a quest'approfondimento era accresciuto dall'esigenza di analisi dell'ambito normativo di ricaduta delle recenti modifiche apportate al capo VI della legge n°142 del '90 dagli artt.16 e ss. legge n°265 del '99, il quale stabilisce, tra l'altro, nelle aree metropolitane, un accresciuto ruolo d'iniziativa e di decentramento degli enti locali e un più ampio conferimento di funzioni di coordinamento territoriale alla regione, nell'attesa dell'istituzione della città metropolitana, che si dovrebbe tradurre in un ampliamento delle funzioni affidate a queste ultime.

L'adesione alla presente indagine, al contrario della precedente, è stata pressoché totale.

Nel merito, si è chiesto preliminarmente ai comuni di indicare quali fossero gli istituti caratterizzanti il loro regolamento sotto il profilo dell'esercizio dell'autonomia.

Il Comune di Bari ha trasmesso il regolamento di contabilità approvato con deliberazioni del consiglio comunale n°30 del 31.1.1997 e n°89 del 7.4. 1997 senza alcun commento sul punto dell'esercizio dell'autonomia regolamentare.

Il Comune di Bologna, nel trasmettere il regolamento approvato con deliberazione consiliare del 26 ottobre 1992 e ripetutamente modificato, da ultimo con deliberazione del 23.12.1998, ha dichiarato di non aver inteso avvalersi della facoltà contenuta nel comma tre dell'art.108 d.lgs.77/95, così come sostituito dall'art.9 comma quattro della legge 15 maggio 1997, n°127, in quanto si è ritenuto che il regolamento "non fosse lo strumento più appropriato per supportare i processi di adeguamento organizzativi ed operativi necessariamente dinamici e oggetto di verifica, sconsigliando, la delicatezza della materia contabile, l'introduzione o la modificazione di istituti che non fossero coerenti con l'assetto normativo tempo per tempo vigente".

Il regolamento è stato quindi inteso da questo comune come uno strumento a garanzia in cui, non ipotizzandosi la permanenza nel tempo di un assetto organizzativo vincolante, fosse assicurata l'individuazione delle responsabilità di procedure di spesa e la sussistenza della relativa copertura finanziaria.

Il Comune di Firenze ha trasmesso il regolamento approvato con delibera del 23.2.1998, richiamando l'attenzione sugli articoli che hanno riferimento all'autonomia regolamentare previsti dal d.lgs. n°77 del '95, con riguardo a: pubblicità e contenuti del bilancio e del rendiconto della gestione, proposte di emendamento al bilancio, relazione previsionale e programmatica; disciplina dell'accertamento delle entrate e riscontro della ragioneria, riscossione delle entrate, riscuotitori speciali, versamento delle entrate, atti d'impegno, inammissibilità e improcedibilità degli atti, disciplina dei mandati di pagamento, controllo sugli equilibri di bilancio, variazioni e assestamento generale, modalità di esercizio del controllo di gestione, competenze dell'ufficio qualità e controllo di gestione, modalità di verifica dei risultati, affidamento del servizio di tesoreria, attività connesse alla riscossione delle entrate e al pagamento delle spese, gestione di titoli e di valori, verifiche di cassa.

Il Comune di Genova ha trasmesso il proprio regolamento di contabilità il 4.3.1996, comunicando di avere in corso la rielaborazione dello stesso, al fine di uniformarlo alla vigente normativa contenuta nell'art.9 comma quattro della legge n°127 del '97 ed ha richiamato le disposizioni che evidenziano l'esercizio della potestà regolamentare, secondo la distinzione fra materie rimesse al regolamento di contabilità da norme inderogabili e da norme derogabili dell'art.108 d.lgs.77 la quale peraltro dovrà essere verificata a regolamento aggiornato.

Tra le prime ha indicato le norme che disciplinano le competenze dei soggetti della programmazione, funzioni e responsabilità degli organi di gestione, modalità dei pareri e segnalazioni obbligatorie per i casi delle compromissioni dell'equilibrio di bilancio, pubblicità del bilancio e dei suoi allegati, comunicazione dell'utilizzazione del fondo di riserva, termine per gli emendamenti al bilancio e suoi allegati, trasmissione atti d'impegno e loro trasmissione,

controllo di gestione, servizio di tesoreria e affidamento dello stesso, verifiche di cassa, conti economici di dettaglio, beni mobili inventariabili, funzioni dell'organo di revisione.

Tra le seconde, la regolamentazione della trasmissione di documentazione d'entrata, la firma del mandato di pagamento, le modalità del controllo di gestione, le operazioni di riscossione, le cause di cessazione dell'incarico di revisore.

Anche il Comune di Milano ha fatto presente, come quello di Bologna, di non aver operato alcuna modifica al regolamento di contabilità dopo l'entrata in vigore della prima edizione del d.lgs. n°77 del '95.

Lo stesso comune ha peraltro ritenuto di dover segnalare alla Sezione, come espressione della propria autonomia regolamentare nell'ambito dello struttura organizzativa e delle esigenze peculiari dell'amministrazione comunale, gli articoli riguardanti il controllo della gestione, la deliberazione di bilancio, la procedura per l'assunzione degli impegni di spesa, i contributi in denaro per la finalità di beneficenza e le disposizioni del capo destinato alla regolamentazione delle spese da effettuarsi a mezzo fondi a rendere conto e i mandati di anticipazione.

Il Comune di Napoli ha trasmesso copia del regolamento di contabilità approvato con deliberazione del 28 aprile 1997 e successivamente modificato in conseguenza delle disposizioni della legge n°127 del 1997 e del d.lgs. n°342 del '97 con deliberazione del 23.6.1998, segnalando, con analitica precisione, gli articoli attraverso i quali è stata esercitata l'autonomia regolamentare riguardanti e le competenze e le responsabilità dei servizi, dei programmi e dei procedimenti, la disciplina delle funzioni, l'organizzazione della ragioneria generale, la relazione previsionale e programmatica, il fondo di riserva, l'iscrizione del risultato di amministrazione, le modalità di formazione del progetto di bilancio annuale di previsione e dei documenti di programmazione, l'approvazione del bilancio annuale di previsione, la pubblicità del bilancio, le variazioni, i prelevamenti dal fondo di riserva, il PEG, le modalità di formazione dello stesso, le variazioni al PEG stesso, la modifica delle dotazioni, le fasi dell'accertamento della riscossione e del versamento, l'impegno e le relative procedure di prenotazione e assunzione, il parere di regolarità contabile, la liquidazione, l'ordinazione ed il pagamento, gli agenti contabili interni, la salvaguardia degli equilibri della gestione finanziaria, il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, gli inventari, gli adempimenti del tesoriere, la gestione dei titoli e dei valori, le procedure per la formazione e l'approvazione del rendiconto, i sistemi di scrittura, la contabilità finanziaria, la contabilità economica, la contabilità patrimoniale, l'oggetto del controllo di gestione, le modalità dello stesso ed i compiti del relativo servizio, il funzionamento del collegio, la rendicontazione dei contributi straordinari, la riorganizzazione su base decentrata dei servizi finanziari.

Il Comune di Roma ha trasmesso copia del regolamento di contabilità adottato con deliberazione del 25 gennaio 1996, quindi prima delle modifiche apportate al d.lgs. n°77 del '95 dalla legge n°127 del 1997, precisando che l'autonomia regolamentare è stata esercitata con riferimento a: organizzazione del servizio finanziario, attuazione del piano esecutivo di gestione, formazione, adozione e controllo dei documenti previsionali, procedimento per la riscossione delle entrate, ed il pagamento delle spese, programmazione degli investimenti, riscossioni, pagamenti e contabilità del tesoriere, relazione al rendiconto, organizzazione del controllo di gestione. Anche questo comune ha comunicato di avere in corso il riesame del regolamento alla recente normativa di legge.

Il direttore finanziario del Comune di Torino ha trasmesso il regolamento di contabilità adottato con deliberazione del Consiglio comunale in data 15 luglio 1996, precisando che non sono state apportate modifiche alle norme contenute nel decreto legislativo 25 febbraio 1995 n°77 (rectius: al regolamento di contabilità come risultante dalla sua applicazione), in quanto non si è ritenuto intervenire con una più estesa autonomia.

Il commissario straordinario del Comune di Venezia ha comunicato che con regolamento approvato in data 25 maggio 1998, si è inteso esercitare la potestà regolamentare prevista dall'art.2 del d.lgs., in particolare per le competenze dei responsabili di settore, tenuto conto

dell'organizzazione statutaria degli uffici e dei servizi; le funzioni del comitato di programmazione, composto dal direttore generale e dai dirigenti responsabili di settore nell'ambito degli strumenti di programmazione; la definizione delle caratteristiche del controllo di gestione e la disciplina delle modalità operative.

In sintesi, più della metà dei comuni città metropolitane compresi nelle aree individuate dalla legge n°142 del 1990, non ha aggiornato i propri regolamenti di contabilità alle disposizioni contenute nel d.lgs. n°77 del '95 dopo le modifiche ad esso apportate dalla legge n°127 del 1997 e dal successivo d.lgs. n°410 del 23 ottobre 1998.

Taluni hanno fatto presente di averne in corso l'aggiornamento, altri, come il comune di Bologna e di Torino, hanno dichiarato di non avere all'ordine del giorno alcuna modifica per l'esercizio di una più estesa autonomia.

Altri comuni, come Genova e Firenze, hanno viceversa esaltato la possibilità del ricorso alle forme possibili d'autonomia regolamentare.

Altri ancora (Milano) hanno dichiarato di avere "eseguito" il dettato normativo del d.lgs. n°77 e di non avere apportato "modifiche" alle norme contenute nel decreto legislativo 25 febbraio 1995, n°77, interpretando questo come un regolamento tipo, nonostante la distinzione fra norme che impongono l'esercizio dell'autonomia regolamentare accanto a norme semplicemente derogabili, come sopra ricordato.

L'estrema varietà delle situazioni normative regolamentari e la diversità delle interpretazioni fornite all'autonomia regolamentare ha reso quindi opportuno un riscontro attraverso l'esame dei contenuti normativi, indipendentemente e al di là di quanto riferito dagli stessi comuni, pur tenendo nella massima considerazione le loro indicazioni.

Questo è stato condotto, comparativamente, raggruppando l'illustrazione delle disposizioni regolamentari di tutte le città con riferimento all'indicazione sintetica dell'argomento dell'articolo del d.lgs. n°77 del 1995 che sostanzialmente li riguarda.

Al fine di consentire verifiche comparate sull'esercizio dell'autonomia si è applicato alla esposizione il metodo della distinzione fra norme inderogabili che prevedono l'esercizio dell'autonomia, norme inderogabili che prevedono l'esercizio facoltativo della stessa e norme derogabili che ne consentono l'esercizio. Si è accennato infine all'esistenza di norme e di contenuto particolare non rientranti nella classificazione ma rilevanti al fine dell'esercizio dell'autonomia.

Norme regolamentari che esercitano l'autonomia prevista da norma inderogabile

Art.2, comma tre: regolamentazione delle competenze specifiche relative alla programmazione e gestione finanziaria e contabile (norma inderogabile).

In base all'art.15 del regolamento di contabilità del Comune di Bari, il PEG definisce gli obiettivi per centri di responsabilità e centri di costo, capitoli e articoli. Ai fini dell'asestamento di bilancio le proposte dei responsabili dei servizi sono trasmesse alla Ragioneria con l'indicazione delle compensazioni da effettuare e le relative disponibilità.

Nel Comune di Bologna l'accertamento delle entrate è effettuato da parte dei dirigenti responsabili degli uffici e dei servizi.

Gli stanziamenti che i dirigenti dovranno gestire sono individuati dal PEG.

La direzione generale individua i parametri e gli indicatori necessari alla traduzione degli obiettivi alla scala temporale annuale e propone alla giunta il piano operativo che specifica i programmi di attività dei dirigenti di settore necessari al raggiungimento degli obiettivi.

Particolarmente complesso il quadro applicativo risultante per questi aspetti dal regolamento del Comune di Firenze.

La gestione finanziaria spetta al dirigente responsabile di ciascuna direzione o ai responsabili dei consigli di quartiere, cui la Giunta comunale, attraverso il PEG ha assegnato le risorse.

L'erogazione dei servizi finali ed il funzionamento degli organi sono assicurati dalle direzioni produttive dei servizi e dagli uffici che erogano i servizi finali. La funzionalità complessiva è assicurata dalle direzioni di supporto. Le direzioni, gli uffici ed i loro servizi hanno la responsabilità di budget (assunzione e controllo degli obiettivi di entrata e di spesa) e di procedura nei modi e nei tempi stabiliti dal PEG. Gli uffici degli organi istituzionali, delle direzioni produttive e delle direzioni di supporto, sono individuati ai fini della redazione del PEG quali centri di responsabilità gestionale di primo livello. I centri di responsabilità di secondo livello sono affidati ai singoli dirigenti di servizio.

Ai fini della valutazione dei risultati ottenuti, sono definiti gli indicatori atti a valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi e dei correlati risultati mediante valutazione comparativa con altre realtà simili e con i dati dei costi, dei rendimenti e degli indicatori relativi agli anni precedenti.

I dirigenti verificano, con cadenza quadrimestrale, lo stato di accertamento e d'impegno delle risorse e degli interventi attribuiti con il PEG, ai fini della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi ai sensi dell'art.36 del d.lgs.77/95 ed anche dello stato dei programmi e dei progetti del bilancio annuale e della relazione previsionale e programmatica.

Il direttore generale, entro il 10 giugno e il 10 ottobre di ogni anno, nonché in sede di chiusura dell'esercizio finanziario, trasmette alla giunta una relazione sullo stato di attuazione dei programmi. La giunta li trasmette al Consiglio per la ricognizione ai sensi dell'art.36.

Vi sono dei casi in cui i direttori generali possono avocare a sé gli obiettivi assegnati ai dirigenti della propria direzione in caso di sopravvenuti adempimenti la cui complessità sia tale da consigliarne l'avocazione al direttore, quando si riscontrino rilevanti scostamenti dagli obiettivi, tali da inficiare la realizzazione del programma. L'avocazione può comportare il trasferimento della relativa responsabilità dal dirigente al Direttore previo parere del Comitato di coordinamento.

Il che suscita perplessità, sia perché il dirigente che avoca a sé gli obiettivi deve in ogni caso rispondere degli atti successivamente da egli stesso compiuti, sia perché anche nei confronti del personale comunale trova applicazione quanto previsto dall'art.17 della legge 3 febbraio 1993, n°29, come sostituito dal d.lgs.31 marzo 1998, n°80, secondo il quale i dirigenti esercitano poteri sostitutivi solo in caso di inerzia.

Per quanto riguarda l'assestamento del bilancio, i responsabili rimettono le proposte di variazione entro il 30 ottobre, corredate dei documenti dai quali si evinca l'effettiva possibilità di utilizzo nell'esercizio di riferimento.

Nel Comune di Genova il "piano analitico di rilevazione" costituisce lo strumento, appunto, per la rilevazione elementare degli aspetti finanziari economici e patrimoniali delle diverse fasi delle entrate e delle spese, attraverso il quale i dirigenti responsabili dei servizi provvedono alla registrazione concomitante dei fatti amministrativi e gestionali. Esso comprende, al suo interno, il programma delle opere pubbliche cantierabili negli esercizi presi in considerazione ed è costituito dall'insieme degli interventi che l'amministrazione intende realizzare nell'arco di tempo considerato dal bilancio pluriennale. Per gli investimenti può essere indicato il grado di priorità per tipologia ed è prevista l'elencazione degli elementi che il piano deve evidenziare per ogni singolo intervento.

I dirigenti sono autorizzati a contrattare sulla base degli indirizzi di Consiglio fissati con l'approvazione dei documenti previsionali e nei limiti del PEG.

Il bilancio evidenzia anche i rapporti finanziari con lo Stato e la Regione Liguria al fine dell'analisi delle linee programmatiche che determinano relazioni ed interdipendenze fra Stato, Regione e Comune.

Anche nel PEG del Comune di Genova è prevista la dotazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e tecnologiche, ripartendosi le risorse e gli interventi in capitoli e servizi per centri di costo.

Il "piano analitico di rilevazione" costituisce inoltre il quadro di riferimento per l'imputazione di tutti gli atti di gestione assunti e/o proposti, alimenta il sistema di integrazione tra contabilità economica, finanziaria e patrimoniale e fornisce i flussi informativi necessari per il controllo di gestione. In esso i centri di costo sono ripartiti in centri analitici e i capitoli sono suddivisi in articoli. I centri analitici sono distinti in centri verticali, che gestiscono i servizi finali, erogati alla collettività amministrata e orizzontali, che prestano i servizi interni necessari per l'organizzazione funzionale dell'ente³⁴. La distribuzione delle risorse fra i vari articoli ed i centri analitici costituenti il dettaglio del PEG è affidata ai responsabili dei servizi.

I dirigenti responsabili del servizio inoltrano apposita richiesta di variazione al bilancio pluriennale al responsabile del servizio finanziario.

Per le variazioni a quello annuale dovranno essere valutati anche gli effetti sui bilanci futuri.

I responsabili forniscono al servizio competente ogni elemento utile per l'asestamento.

Nel Comune di Milano il Ragioniere generale definisce i centri di costo con il segretario generale ed il responsabile dell'ufficio di controllo interno ai fini della formulazione del PEG, e trasmette ai responsabili dei servizi uno schema di riparto degli stanziamenti di competenza dopo l'approvazione del bilancio da parte del Consiglio.

I responsabili, a loro volta, predispongono la proposta di PEG di loro competenza con la quantificazione dei risultati attesi e la inviano al Segretario generale ed al Ragioniere generale per la formulazione del PEG, che è deliberato dalla Giunta.

Vi è la disciplina dei compiti del responsabile del servizio e dell'eventuale nomina dei responsabili dei centri di costo in caso di servizi che ne comprendano più di uno.

Nel regolamento del Comune di Napoli sono disciplinate competenze dei responsabili dei servizi, dei dipartimenti e dell'area per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal PEG, e la ripartizione della sottoscrizione dei documenti di natura contabile e finanziaria.

I responsabili dei dipartimenti predispongono le proposte di PEG che devono essere sottoposte agli assessori del relativo ramo.

Per le variazioni di bilancio i responsabili dei servizi, con il coordinamento dei dirigenti di ciascun dipartimento, provvedono alla verifica delle voci di entrata e di spesa.

Segnalano, su schede predisposte, le variazioni da apportare con relazione esplicativa e previa valutazione del competente assessore. Eventuali correttivi devono essere adottati dall'assessore alle risorse strategiche.

Il regolamento del Comune di Roma prevede i collegamenti del PEG con il bilancio annuale e pluriennale, con l'organizzazione centrale e circoscrizionale attraverso un sistema di classificazione delle entrate e delle spese per dipartimenti e uffici e con gli strumenti di programmazione attraverso la classificazione delle spese per obiettivi, programmi e progetti. In ciascun ufficio, o dipartimento, o circoscrizione, vige la distinzione fra unità organizzative e centri di costo.

La funzione del PEG è quella di un atto di indirizzo politico e amministrativo e di direttiva, oltre che per i dirigenti di dipartimenti ed uffici, per i coordinatori delle circoscrizioni e comprende e assorbe il programma di lavoro del dipartimento.

Esso è inviato al segretario generale per il coordinamento direzionale, all'ufficio di controllo interno ed al nucleo di valutazione quale riferimento per l'esercizio del controllo ed è formato su indicazione delle unità organizzative. Le deliberazioni programmatiche con immediata rilevanza contabile, che peraltro rinviano l'assunzione dell'impegno di spesa ad un successivo atto, sono trasmesse all'unità organizzativa di ragioneria per la prenotazione dei fondi occorrenti all'attuazione dei programmi.

³⁴ Si traduce qui in termini organizzativi regolamentari la distinzione fra funzioni di linea e funzioni di staff introdotta dalla legge collegata alla finanziaria del 1994 (n°537 del 93).

Nel Comune di Torino, a norma di statuto, il consiglio comunale deve provvedere ad approvare il programma annuale dell'amministrazione contenente gli indirizzi programmatici e le più significative iniziative previste per i vari settori di attività. Esso comprende il programma delle opere pubbliche, contenente l'elenco di quelle che s'intende finanziare nel corso dell'esercizio, con descrizione delle modalità di progettazione e di affidamento dei lavori e delle opere più significative di cui si vuole avviare la progettazione preliminare, concorrendo alla formazione del programma triennale similmente a quanto previsto dall'art. 14 legge n° 109 del 94 nella versione modificata dal d.lgs. n° 415 del 1998.

Il provvedimento di adozione del PEG dà atto del processo di definizione e verifica di fattibilità tra organo esecutivo ed organi di gestione del budget di servizio.

Le richieste di variazione debbono essere trasmesse dai responsabili dei servizi e debitamente motivate, per far conoscere anche in modo dettagliato i caratteri specifici dell'attività che si vorrebbe finanziare mediante il provvedimento di variazione del bilancio.

La Giunta comunale analizza anche gli effetti indotti sugli esercizi futuri.

I maggiori oneri a carico degli stessi cui non è possibile far fronte con le risorse disponibili costituisce motivo di non accoglimento.

Nel regolamento del Comune di Venezia i dirigenti responsabili del settore, nell'ambito delle competenze affidate dal Sindaco sono responsabili dell'adozione e dell'attuazione dei provvedimenti di gestione. A ciascun responsabile di settore corrisponde un centro di costo. Il comitato di programmazione, composto dal direttore generale e dai dirigenti responsabili di settore, deve elaborare i programmi ed i progetti riferiti ai vari settori, comprendendo i budget globali dei settori in cui è articolato il comune.

Il PEG può essere integrato da parte della giunta con appositi atti di indirizzo.

Le proposte di assestamento devono essere trasmesse al settore economico finanziario entro il 1 novembre dai responsabili dei settori in cui è articolato il comune con l'indicazione delle modifiche compensative e della disponibilità degli stanziamenti interessati.

Come si può riscontrare, la complessità dei meccanismi regolamentari è maggiore di quanto non si rilevi dalle segnalazioni dei comuni e dalle stesse norme del d.lgs. N° 77 del 1995 e la progettazione del PEG e delle procedure ad esso relative è particolarmente significativa ai fini dell'adattamento alle singole caratteristiche ed esigenze dell'ente.

L'esercizio dell'autonomia è quindi effettivo, e diverso per ogni comune.

Tratti comuni si ravvisano nel crescente peso della contabilità economica e della contabilità analitica per centri di costo e nella varietà delle formule organizzative di incrocio fra centri di costo e di responsabilità e di coordinamento fra dirigenti di settore e settore finanziario nonché nell'inserimento del programma generale delle opere pubbliche nell'ambito della programmazione annuale e triennale.

Il piano esecutivo di gestione rivela sempre più il suo ruolo strategico nella programmazione della gestione, e crescente appare il ruolo di coordinamento e garanzia del responsabile del servizio finanziario.

Con riguardo all'insieme delle disposizioni sopra richiamate, ed in particolare a quelle relative al bilancio annuale e pluriennale e all'assestamento, si rivela esatta la definizione della "missione" di garanzia affidata al regolamento di contabilità, come definita dal Commissario straordinario del Comune di Venezia³⁵.

Art. 3, comma uno: organizzazione del servizio finanziario.

Si rileva preliminarmente che, a - parziale - eccezione dei comuni di Bari, Milano e Torino, la disciplina relativa a questo servizio continua ad essere contenuta in forma pressoché generalizzata nel regolamento di contabilità, nonostante il decreto legislativo n° 410 del 1998 ne preveda l'inserimento nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

³⁵ Nota del Comune di Venezia n° 73/2000 del 9 marzo 2000;

Il Comune di Bari, oltre a rinviare, per la struttura organizzativa dei servizi, al regolamento di organizzazione, disciplina, nel regolamento di contabilità, la composizione dell'area economico finanziaria e prevede poteri sostitutivi per le competenze attribuite dall'ordinamento finanziario e contabile in caso di assenza o impedimento del Responsabile del servizio di ragioneria.

Nel Comune di Bologna c'è la possibilità di istituire servizi di ragioneria presso strutture comunali e quartieri cittadini ed è prevista la funzione di vigilanza dei dirigenti dei servizi di ragioneria sulla corretta gestione delle risorse finanziarie.

Presso il Comune di Firenze, al Responsabile del Servizio di ragioneria compete la gestione diretta e il coordinamento dell'attività dell'ente e l'unitarietà del sistema contabile anche attraverso supporti informatici centralizzati.

Il Direttore di ragioneria si avvale di unità operative, dirette ciascuna da un responsabile per quanto riguarda gli affari generali e gli adempimenti fiscali, le procedure di formazione del bilancio ed il rendiconto, i rapporti con la tesoreria.

E' in sua facoltà proporre al Sindaco uno o più soggetti da incaricare per le funzioni di collaborazione.

I servizi sono diretti da dirigenti e sono preposti al coordinamento dell'attività finanziaria e contabile decentrata, ciascuno per un gruppo di direzioni definite con ordine del direttore di ragioneria, ed ai finanziamenti vincolati ad investimenti o a specifiche destinazioni.

L'organizzazione e le funzioni attribuite ai servizi in cui è articolata la gestione del bilancio sono descritti minutamente nell'art.8 dello stesso regolamento.

Sono costituiti, quali uffici di supporto alla gestione contabile dell'ente, il servizio di tesoreria, l'ufficio di qualità e controllo di gestione, la direzione del patrimonio immobiliare, beni, servizi e cultura, la direzione di sviluppo economico e di ragioneria, il servizio di economato.

Nel Comune di Genova il servizio finanziario è preposto alla gestione dell'attività finanziaria e costituisce il supporto specialistico per tutta la struttura organizzativa dell'ente.

Si articola in settori definiti su proposta del Responsabile, che redige il relativo piano di fattibilità ed attuazione. Il direttore del servizio finanziario individua i dipendenti abilitati a formulare e sottoporre i pareri di regolarità contabile e le attestazioni di copertura finanziaria ed il Dirigente economo. Può istituire servizi finanziari distaccati presso altre direzioni o unità di servizio.

Nelle more dell'adozione del nuovo regolamento di organizzazione (non è precisato entro quanto tempo sarà emanato), il Servizio finanziario si articola in servizi di contabilità generale, economale, interventi finanziari, ispettorato ragioneria, programmazione, bilanci e analisi economiche; per quanto riguarda il personale è attuato il decentramento di ragioneria presso l'omonimo servizio di amministrazione.

Il Comune di Milano fa presente che la regolamentazione del servizio finanziario, contenuta negli articoli da 5 a 6 del regolamento di contabilità, dev'essere coordinata con la regolamentazione generale degli uffici e dei servizi contenuta nell'omonimo regolamento.

Sarebbe tuttavia opportuna una revisione aggiornata in unica fonte, onde evitare una faticosa e incerta ricostruzione dell'organizzazione attuale del servizio attraverso interpolazione di norme generali e speciali, in quanto la normativa contenuta nel regolamento generale degli uffici e dei servizi non disciplina specificamente il servizio finanziario, come viceversa avviene nel regolamento di contabilità.

Nel regolamento di contabilità del Comune di Napoli sono disciplinate le funzioni del Dipartimento di ragioneria generale e del suo Coordinatore. La Ragioneria generale si articola in sette servizi: bilancio; entrate, gestione dei prestiti e servizio fiscale; contabilità e rendiconti della gestione; controllo spese per opere pubbliche; controllo spese per beni e servizi; controllo spese di personale, compensi e altre spese; controlli di gestione.