

ulteriori attribuzioni di competenze al sindaco, (art. 5, 7 e 11), al consiglio comunale e alla commissione sopra ricordata.

Sembra quindi potersi concludere che ragioni di tutela di interessi prevalenti (come quello della salute e dell'igiene) hanno indotto il legislatore a statuire nel modo sopra accennato.

La legge 25 agosto 1991 n. 287:

Diversamente, sempre in materia di commercio, ed in particolare di attività di somministrazione al pubblico di alimenti e di bevande, la legge 25 agosto 1991, n. 287, attribuisce al comune la potestà di stabilire le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni, rispettando in tal modo la previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 4 legge 142 del 1990 che lascia all'autonomia statutaria le attribuzioni degli organi.

Tuttavia all'art. 8 affida al sindaco - e soltanto a lui - il compito di determinare "l'orario minimo e massimo di attività, che può essere differenziato nell'ambito dello stesso comune in ragione delle diverse esigenze e caratteristiche delle zone considerate".

Ben diversa è l'espressione adoperata nella legge n. 142 con riguardo alle attribuzioni del sindaco, cui compete "coordinare" gli orari degli esercizi commerciali sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale.

Quest'ultimo organo non deve fornire indirizzi al sindaco, neppure con riguardo ai programmi d'apertura a turno degli esercizi per assicurare all'utenza, specie nei mesi estivi, idonei livelli di servizio.

In tal caso, infatti, il sindaco che li predispone, deve sentire "le organizzazioni di categoria interessate, nonché le associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative a livello nazionale".

Mentre quindi è doveroso sentire soggetti portatori d'interessi collettivi, sembrerebbe non necessario acquisire gli indirizzi dell'organo collegiale rappresentativo dell'interesse pubblico, sebbene ciò possa legittimamente essere stabilito dallo statuto. In tal caso, tuttavia, si porrebbero problemi applicativi non indifferenti di raccordo tra norma statutaria e norma di legge.

Non sembra inoltre inopportuno ricordare, al riguardo, che l'art. 4 affida allo statuto la disciplina dei rapporti fra il comune e forme di partecipazione associazionistica privata.

La legge 6 dicembre 1991 n. 394:

La legge 6 dicembre 1991, n. 394, con la quale è delineato il quadro sulle aree protette, stabilisce un nesso di carattere gerarchico fra regolamento del parco, che disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco, e regolamenti comunali.

I comuni, infatti, sono tenuti ad adeguare alle sue previsioni i propri regolamenti entro novanta giorni dalla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Ma la legge non si limita a stabilire la prevalenza del primo sui secondi. Trascorso inutilmente il termine suindicato, il regolamento del parco integra automaticamente l'ordinamento regolamentare comunale, con tutte le conseguenze in ordine al mancato coordinamento fra fonte nazionale e fonti locali.

Eppure, subito dopo, la stessa legge pone tra i principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: "l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale, in conformità ai principi i cui all'art. 11, di regolamenti delle aree protette" nonché: "la partecipazione degli enti locali all'istituzione ed alla gestione delle aree

protette”, con ciò stimolando lo sviluppo concreto dell’ambito normativo locale.

La legge del 5 febbraio 1992 n. 104:

Con la legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, n. 104 del 5 febbraio 1992, si attribuisce all’ambito statutario comunale la disciplina delle modalità di coordinamento degli interventi sociali e sanitari, dando la priorità agli interventi di riqualificazione, di riordinamento e di potenziamento dei servizi esistenti.

Il coordinamento dev’essere effettuato con: “i servizi sociali, sanitari, educativi e di tempo libero operanti nell’ambito territoriale e l’organizzazione di un servizio di segreteria per i rapporti con gli utenti, da realizzarsi anche nelle forme del decentramento previste dallo Statuto stesso”.

Il comune può, altresì, istituire - presumibilmente con lo stesso strumento statutario - il servizio di aiuto personale, compatibilmente con le proprie ordinarie risorse di bilancio:

Si tratta di una normativa assai avanzata, che però prevede due forme di condizionamento.

L’una è una pregiudiziale istituzionale, costituita dalla preventiva attribuzione della relativa competenza da parte delle leggi regionali.

L’altra è un condizionamento di carattere finanziario, costituito dalla compatibilità con le risorse finanziarie dell’ente locale.

Quest’ultima condizione costituisce forse un’avvisaglia di quello che rappresenterà una forma sempre maggiore d’influenza sull’attuazione del quadro delle autonomie e alla lunga, di più incisiva e concreta caratteristica di quest’ultimo.

La legge 8 agosto 1992 n. 359:

Tale normativa è da citare non tanto perché abbia direttamente influenzato l’esercizio della potestà di normazione secondaria locale, quanto perché ha segnato una conferma rimarchevole delle esigenze generali - specie finanziarie - che l’ordinamento italiano non manca di rappresentare per porre limiti a parcellizzati esercizi di detta potestà.

Dopo l’uscita della lira dal sistema monetario europeo, a fronte degli attacchi speculativi condotti a suo danno nei mercati finanziari di tutto il mondo, che causarono una forte svalutazione, furono varate, nell’estate del 1992, misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica (decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992, n. 359).

Fu sospesa per tutto il 1992, nei riguardi di province, comuni, comunità montane, aziende degli enti locali e loro consorzi, la concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti e degli altri istituti di credito con onere totale o parziale a carico dello Stato.

I contributi ordinari spettanti alle amministrazioni provinciali ed ai comuni ai sensi dell’art. 2 del decreto legge 20 maggio 1992, n. 289, con esclusione degli enti dissestati, furono ridotti del 5%.

Fu previsto il divieto di nuove assunzioni sino al 31 dicembre 1992, e dell’aumento di fondi d’incentivazione e miglioramento dell’efficienza dei servizi in ogni modo denominati.

Le aliquote contributive a carico dei lavoratori dipendenti furono aumentate di quasi un punto percentuale.

Fu istituita un'imposta straordinaria immobiliare sul valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili individuate negli strumenti urbanistici vigenti.

Al fine di stanare eventuali evasioni delle imposte patrimoniali sulle abitazioni e similari, fu previsto un sistema di controlli incrociati, inviando ai soggetti utenti di forniture di energia elettrica nei fabbricati, questionari diretti ad acquisire il numero di codice fiscale e gli estremi catastali identificativi di ciascuna unità immobiliare e la sua superficie commerciale.

Fu infine stabilito che le entrate previste dal decreto fossero riservate all'erario e concorressero, anche attraverso il potenziamento di strumenti antievasione, alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria.

Non si può dire che fossero venute meno le condizioni per lo sviluppo delle autonomie locali, ma ci fu, probabilmente, una presa di coscienza che esso non potesse essere disgiunto da solidi presupposti finanziari e da una responsabilizzazione degli organi per il loro mantenimento.

L'accordo di Maastricht del febbraio 1992, come risposta alla internazionalizzazione dei mercati e dei flussi monetari anche speculativi da una parte e all'aumento del debito pubblico dall'altra, impegnarono in modo prioritario l'ordinamento ad affrontare i nodi strutturali che, dall'interno delle pubbliche amministrazioni, si riversavano sugli equilibri di bilancio, compromettendoli.

La legge 23 ottobre 1992 n. 421:

Con la legge delega del 23 ottobre 1992, n. 421, si è prevista l'emanazione di norme delegate dirette alla riconduzione del rapporto di pubblico impiego alla disciplina del diritto civile, al fine di avvicinarne il regime a quello privatistico, anche ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della loro titolarità, i principi fondamentali di organizzazione e i criteri generali di nomina dei dirigenti di più elevato livello dovevano essere regolati con legge, ovvero sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti.

È sancito, per tutte le amministrazioni, il principio di separazione tra i compiti di direzione politica e di direzione amministrativa.

Conseguentemente, sono affidati ai dirigenti - nell'ambito delle scelte programmatiche degli obiettivi fissati dal titolare dell'organo - autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo e la gestione delle risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, nonché la gestione di risorse umane e strumentali.

Per queste ultime s'introducono criteri di flessibilità nell'utilizzazione occasionale per lo svolgimento di mansioni proprie di profili professionali appartenenti alla qualifica funzionale immediatamente inferiore.

La verifica dei risultati dev'essere affidata ad appositi nuclei di valutazione "composti da dirigenti generali e da esperti, ovvero attraverso convenzioni con organismi pubblici o privati particolarmente qualificati nel controllo di gestione".

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, fu prevista l'istituzionalizzazione dell'imposta straordinaria sugli immobili, che divenne imposta comunale sui medesimi, "al

fine di consentire a province e comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie", nonché la rivalutazione periodica delle rendite catastali " tenendo in considerazione gli effettivi andamenti dei mercati immobiliari".

Per le province fu previsto che le stesse, a decorrere dal 1994, deliberassero un'imposta analoga a quella istituita per le regioni, sull'erogazione del gas e dell'energia elettrica per usi domestici, commisurata al prezzo in misura complessivamente non eccedente l'uno per cento.

Entro dodici mesi dovevano essere emanati decreti legislativi di riordino dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni provinciali e comunali, dei consorzi e delle comunità montane che consentissero l'introduzione, in forma graduale e progressiva, della contabilità economica a decorrere dal 1995.

Si possono effettuare alcune considerazioni generali sul modo di affrontare i problemi della pubblica amministrazione: gli enti locali entrano nella riforma di quest'ultima più sotto il profilo del contenimento della spesa e dello sviluppo della fiscalità locale che non attraverso un potenziamento dell'autonomia, come delineata nella legge n. 142.

Al limite della prospettiva della legge, sembra quasi che il rapporto fra fiscalità locale e autonomia s'inverta, nel senso di rendere quest'ultima strumentale allo sviluppo della prima.

Nello stabilire i principi e i criteri direttivi dell'organizzazione amministrativa la legge delega del 1992 sembra rivolta più a mutare situazioni proprie dell'amministrazione statale - come quando indica linee direttrici fondamentali nella separazione fra politica e gestione (riferendosi ai Ministri) o istituisce organi di controllo sui risultati (composti da direttori generali) - che non a sfruttare le opzioni, pur rilevanti, offerte dalla riforma recentemente introdotta delle autonomie locali.

Ma di ciò lo stesso legislatore appare consapevole, sia per i molti richiami ai principi della legge n. 142 del 1990, contenuti nella disciplina della finanza locale, sia perché, nel creare forme di imposizione diretta, indica contemporaneamente la prospettiva di un diverso regime del personale (eliminazione dei vincoli sul controllo centrale delle piante organiche e delle assunzioni di personale) e dei servizi (controllo dei tassi di copertura) tranne che per gli enti locali in situazioni strutturalmente deficitarie.

Le linee direttive della delega per il futuro devono confrontarsi, nel 1992, con una dura realtà finanziaria.

Il che concorre alla spiegazione di talune tendenze omogeneizzanti e di accrescimento di forme di controllo sulla finanza locale.

Se è prevista, infatti, l'introduzione della contabilità economica dal 1995, contemporaneamente è ribadita l'armonizzazione con i principi di contabilità generale dello Stato, peraltro ancora legata alla contabilità finanziaria.

È inoltre prevista l'emanazione di uno o più decreti delegati diretti al riordino dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni provinciali, dei comuni, dei loro consorzi e delle comunità montane.

In uno di essi, tra l'altro, è confermata l'attribuzione alla Direzione generale per la finanza locale presso il Ministero delle finanze, in materia di imposte e tasse comunali e provinciali, "della funzione di vigilanza sulle gestioni dei servizi tributari, anche mediante

controlli sulle delibere adottate per regolamenti e tariffe, al fine di verificare l'osservanza delle disposizioni che disciplinano i singoli tributi, e il regolare funzionamento dei servizi".

Indubbiamente essa è invasiva dell'ambito regolamentare, quale delineato nella riforma degli ordinamenti locali (ma ciò appare in ogni caso ammissibile, per i ragionamenti condotti precedentemente con riguardo al permanere di rapporti gerarchici fra ambito legislativo primario e ambito regolamentare dell'ente locale) ed è giustificata, come rottura di un sistema che era stato delineato di recente, dalla grave crisi finanziaria attraversata in quel periodo dal paese.

Il decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 504:

Pochi mesi dopo, con decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992, si è provveduto al riordino della finanza degli enti territoriali a norma dell'art. 4 legge 23 ottobre 1992, n. 421.

In esso è prescritto, tra l'altro, con riguardo all'I.C.I. che, con deliberazione della Giunta comunale, sia designato un funzionario cui sono conferite le funzioni ed il potere per l'esercizio di ogni attività organizzativa e gestionale del tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente.

Il predetto funzionario sottoscrive anche le richieste, gli avvisi e i provvedimenti, appone il visto di esecutività dei ruoli e dispone i rimborsi.

La norma, in sostanza, obbliga il comune ad attuare una previsione già contenuta nella legge n. 142 (cfr. art. 7 e art. 35) la cui disciplina è demandata alla sua autonomia regolamentare.

Non s'intravede un fondamento nella legge delega di una disposizione siffatta, a meno di non farla risalire all'attribuzione del compito di vigilanza al Ministero delle finanze sul regolare funzionamento dei servizi, il che, in questa fase normativa potrebbe apparire una forzatura.

Si può, allora, concludere trattarsi di norma basata su di un'interpretazione estensiva della riserva contenuta nel primo comma dell'art. 54 legge 142 del 1990, che trova la sua ragion d'essere nel riferirsi ad un tributo istituito con la legge delega.

Il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29:

Con decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29, furono emanate le norme in materia di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.⁶⁸

Il decreto si riferisce esplicitamente anche alle autonomie locali, come prova l'art. 1, comma 1, nel quale si precisa che l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro, saranno disciplinati "tenuto conto" delle suindicate autonomie, e quindi senza che esse siano conculcate nella loro sostanza.

Ne è conferma il successivo art. 2, che nell'elencare le fonti regolatrici delle pubbliche amministrazioni cita espressamente, oltre ai regolamenti, gli atti di organizzazione, tra i quali sono comprese fonti normative locali indicate dalla legge n. 142 del 1990.

⁶⁸Per evidente necessità espositiva si fa riferimento al testo comprensivo delle modificazioni apportate al decreto con D.lgs. 18 novembre 1993, n. 470, e successivo D.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546;

Nell'attuare la delega, si sono precisate le attribuzioni degli organi di governo e dei dirigenti, attribuendo ai primi "la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e la verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali", ed ai secondi "la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse strumentali e di controllo".

Appare evidente come, nel caso, il legislatore enunci le norme tenendo presente il modello amministrativo statale, ove la distinzione fra indirizzo e controllo da una parte e gestione dall'altra, presenta complessità teoriche minori del modello locale.

Il legislatore delegato ha evitato, peraltro, di soffermarsi sugli effetti della dicotomia sopra delineata a carico di tutte ed ognuna delle amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali, attesa la differenza sostanziale fra funzioni statali in particolare e funzioni pubbliche in generale.

Si è ritenuto, infatti, sufficiente rinviare all'adeguamento delle amministrazioni pubbliche al principio sopra delineato, ma limitatamente a quelle i cui organi di vertice non fossero, direttamente o indirettamente, espressione di rappresentanza politica.

Il che, se da un lato corrisponde ad un disegno rispettoso delle autonomie, dall'altro genera delle incertezze per le amministrazioni, come quelle locali, presso le quali, tra gli organi di vertice espressione sicura di rappresentanza politica, esiste la giunta che, nella configurazione della legge n. 142 del 1990, svolge anche competenze residuali e d'ordinaria amministrazione.

A questo riguardo, sembra potersi affermare che esiste una discrezionalità dello statuto nell'attribuire competenze alla giunta, al sindaco ed ai dirigenti nell'ambito dei principi fissati dalla legge n. 142 del 1990 e del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Atteso, infatti, quanto stabilito da quest'ultimo in attuazione della delega contenuta nella legge n. 421 del 1992, secondo cui spetterebbero all'organo esecutivo tutti gli atti amministrativi con valenza politica non spettanti ad altri organi, mentre quelli di gestione rientrerebbero nella competenza dirigenziale, lo statuto potrebbe "dettare i criteri per distinguere gli atti la cui adozione, implicando responsabilità di direzione e controllo, dev'essere riservata agli organi elettivi, (ed è all'interno di questi che restano attribuiti alla giunta tutti quelli non espressamente attribuiti agli altri organi) mentre gli altri atti di gestione amministrativa dovrebbero ricadere nella competenza dei dirigenti⁶⁹.

Quest'impostazione, che astrattamente appare idonea a dirimere un potenziale contrasto fra l'art. 35 della legge n. 142 del 1990 e l'art. 51 del decreto legislativo n. 29 del 1993, si ripresenta problematica per quegli enti, in verità assai numerosi, ove non esiste personale dirigenziale ed ove la ripartizione - esclusa in ogni caso una competenza gestionale del consiglio comunale - fra competenze amministrative del sindaco, della giunta e dell'apparato burocratico, fermi restando i principi orientativi delle sopra richiamate norme primarie, deve ritenersi devoluta allo statuto e, nei casi previsti, ai regolamenti. In definitiva, a quella capacità d'adeguamento che la norma limita ad altre categorie di enti.

Di questa conclusione si trova sostegno anche in alcune pronunce del giudice

⁶⁹A. Marzanati in: "L'elezione diretta del Sindaco", a cura di V. Italia e M. Bassani: commento all'art. 17 legge 81/93

amministrativo, per il quale “ dall’incompatibilità del disposto delle norme contenute nella legge 8 giugno 1990 n. 142 e nel decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, non deriva l’automatica abrogazione delle norme contenute nella prima, ma soltanto l’obbligo del comune di modificare gli statuti ed i regolamenti, in conformità al disposto dell’atto normativo successivo, tenendo conto delle peculiari esigenze locali”⁷⁰.

La norma contenuta nell’art. 4 del decreto legislativo citato, secondo la quale le amministrazioni, nelle materie soggette alla disciplina – fra l’altro - dei contratti collettivi, operano con i poteri del privato, “adottando ogni misura inerente all’organizzazione ed alla gestione dei rapporti di lavoro”, non fa che confermare, con l’apparenza di ampliarne l’ambito, la ristrettezza di quello statutario e regolamentare per quanto riguarda la disciplina inerente al rapporto di lavoro intercorrente con il personale dipendente.

Questo era già limitato dalla legge 27 febbraio 1978, n. 43, che, recepiva il trattamento del personale degli enti locali in un atto normativo statale idoneo a vincolare l’autonomia regolamentare e l’inerente discrezionalità dei comuni.

A seguito dell’entrata in vigore delle leggi nn. 93 del 1983⁷¹ e n. 142 del 1990 risultava ulteriormente limitato dalla potestà regolamentare del governo, tanto da essere definito “autonoma normativa strumentale, attinente più propriamente alla disciplina dell’apparato materiale e del personale (...) con la conseguenza che lo strumento regolamentare governativo, funziona da meccanismo sostitutivo e costitutivo dell’ordinamento degli enti, di modo che l’oggetto della speciale capacità delle persone giuridiche pubbliche risulta fortemente compromessa ed i limiti fortemente ingranditi.

Pertanto, deve escludersi la possibilità d’esercizio di un’autonoma potestà regolamentare dell’ente locale in materia di rapporti di lavoro, la quale può essere definita fonte normativa solo residuale, nella misura in cui si limita ad una funzione complementare dell’ordinamento di una disciplina normativa superiore e comunque già operante, escluso quindi il potere di attribuire alle norme, fissate dallo Stato, l’efficacia formale”⁷².

Per altro aspetto tali conclusioni, di fronte all’estensione al rapporto di lavoro pubblico della disciplina contenuta nelle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa, sono ulteriormente confermate, sicché gli spazi di regolamentazione autonoma in materia sono quelli non coperti da riserva normativa nazionale o da procedimento negoziato nazionale o decentrato.⁷³

Quindi, mentre la disciplina dell’ordinamento e del rapporto di lavoro è riservata alla legge e ai contratti collettivi, quella dell’organizzazione degli uffici è lasciata ancora,

⁷⁰Confronta T. A. R. Firenze, sez. I, n. 17 del 12/01/1995;

⁷¹Già con riguardo a questa legge e in rapporto a quanto previsto dall’art. 51 della legge n. 142 del 1990, si era sostenuto che rispetto alle norme degli accordi di comparto residuassero in capo agli enti locali “ambiti di autonomia limitata esclusivamente a quegli spazi di regolamentazione non coperti dal provvedimento negoziato o dal medesimo lasciato espressamente alla discrezionalità degli stessi enti” T. A. R. Lombardia n. 1043 del 2/10/1992

⁷²T. A. R. Lazio, sez. II, Sent. n. 1506 del 12/8/1996;

⁷³Vi sono tuttavia aspetti sui quali l’amministrazione esercita senz’altro la sua discrezionalità: “La valutazione delle mansioni effettivamente svolte dai dipendenti degli enti locali, ai fini della individuazione d’inquadramento costituisce apprezzamento di merito della p.a., come tale non sindacabile in sede di legittimità, salvo il riscontro di eventuali illogicità” C.G.A.S. 1989,203;

dal D.lgs. 29 del 1993, all'autonomia organizzativa locale, dopo l'affermazione di alcuni principi comuni alle amministrazioni pubbliche.

Questi, elencati nell'art. 5 del decreto, sono denominati "criteri d'organizzazione" al fine di significare chiaramente che costituiscono l'ordito sul quale deve tessersi la trama dei rapporti funzionali.

Essi sono compendiabili, infatti, nell'articolazione per funzioni, nella comunicazione - anche informatica - tra uffici, nella trasparenza e nell'armonizzazione degli orari di servizio in favore dei cittadini, nella responsabilità del perseguimento (ma anche del mancato raggiungimento) del risultato, nella flessibilità dell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane.

Anche in questo caso, tuttavia, la normativa in tema di organizzazione contenuta nel decreto legislativo appare incentrata sulla disciplina del modello organizzativo statale o, in ogni caso, di dimensioni superiori a quelle della maggior parte degli enti locali italiani, dei quali neppure milletrecento sugli oltre ottomila superano gli ottomila abitanti, con conseguenze facilmente immaginabili in ordine ai tempi e ai modi di adattamento necessari per uniformarsi ad essa e in definitiva, alle effettive possibilità di realizzarli.⁷⁴

È doveroso al riguardo un accenno al cambiamento introdotto, per impulso della legge n. 59 del 1997, al decreto legislativo n. 80 del 1998 che ha completamente trasformato, secondo criteri prospettici opposti, l'assetto locale.

Neppure il legislatore delegato del D.lgs. n. 29 del 1993 ha ignorato però tale aspetto, tanto è vero che nel dettare esplicitamente per lo Stato le norme in materia organizzativa, ha previsto la loro estensione "alle altre pubbliche amministrazioni, "previa modifica, ove necessario, dei rispettivi ordinamenti, adeguando alle disposizioni del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità, entro sei mesi dalla data d'entrata in vigore del presente decreto":

In disparte i problemi di dimensione, per avere un'idea di quelli di natura interpretativa che si presentarono agli enti locali, basti pensare che occorre prima estrapolare la normativa applicabile tra le disposizioni dettate dal decreto, coordinarla con quanto previsto dall'ordinamento specifico, e poi riversarla in propri atti normativi.

Anche su questo punto si tratterà più avanti, con riferimento alle innovazioni recate in particolare dalle leggi 59 e 127 già precedentemente richiamate.

La giurisprudenza amministrativa ha cercato di ovviare alla pratica impossibilità di rispettare il termine indicato nel provvedimento, sostenendo che la normativa in esso contenuta entrava a far parte direttamente degli ordinamenti locali, pur in assenza delle preve modifiche dei rispettivi ordinamenti, una volta trascorsi i sei mesi fissati dall'art. 13 primo comma.⁷⁵

Ma per la concretezza delle problematiche insorte (specialmente per quanto attiene ai rapporti fra giunta e personale apicale nei comuni sforniti di dirigenza, cioè in tutti quelli inferiori ai sessantacinquemila abitanti), e per i condizionamenti posti dalla medesima giurisprudenza, secondo i quali "la nuova normativa non può che ritenersi operante nei limiti della sua efficacia o della forza giuridica che le appartiene, ovvero secondo le regole

⁷⁴Secondo il T. A. R. Piemonte, è illegittima la norma statutaria, adottata da un comune di tipo 4, che preveda un'organizzazione interna articolata per servizi, atteso che, per gli enti di questo tipo, l'art. 2 D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 prevede, come figura apicale, la settima qualifica funzionale, non abilitata a dirigere un servizio;

⁷⁵Sent. T. A. R. Lazio, II, 1555 del 16/10/1995;

ed i principi desumibili dal sistema delle fonti normative in generale, fatta salva ogni disposizione particolare dettata da norme transitorie e fatta salva, d'altra parte, la compatibilità rispetto al nuovo testo del preesistente ordinamento", questa ricettività immediata appariva alquanto virtuale.

L'unica strada possibile, pertanto, per avvicinarsi alla realizzazione dei criteri sopra ricordati da parte degli enti locali, per i quali molti istituti erano stati già anticipati dalla legge n. 142 del '90, era sembrata, appunto, quella di usare gli spazi lasciati all'autonomia organizzativa locale.

Fra di essi ci sono:

- l'organizzazione degli uffici,
- la specificazione dei compiti per differenziare l'area dell'indirizzo e del controllo da quella della gestione,
- l'individuazione degli atti che in materia di gestione del personale sono devolute alla dirigenza rispetto a quelli che sono riservati agli organi politici,
- l'adeguamento dei compiti dei dirigenti come delineati nella normativa del decreto legislativo alle caratteristiche dell'amministrazione locale,
- le modalità di conferimento a tempo determinato degli incarichi di direzione di aree funzionali⁷⁶ e di copertura dei posti di responsabili degli uffici o dei servizi,
- le forme di controllo sui risultati conseguiti, ed in particolare del rapporto fra questi ultimi e le risorse impiegate.

Naturalmente è legittimo chiedersi, a questo punto, quale settore, nell'ambito dell'autonomia, debba essere contenuto nello statuto e quale debba invece essere disciplinato in forma regolamentare, dato che il decreto legislativo nulla precisa al riguardo, rinviando all'adeguamento in generale da parte delle pubbliche amministrazioni.

Quando, a tale scopo, non soccorra la precedente riforma delle autonomie (l'art. 51 della legge n. 142, ad esempio, demanda espressamente a norma statutaria la disciplina dei compiti dei dirigenti in rapporto a quella d'altri organi, l'attribuzione della presidenza di commissioni di gara e concorso, la stipula di contratti a tempo determinato per la direzione di uffici o servizi) o non sia dalla medesima attribuita congiuntamente agli statuti ed ai regolamenti (criteri cui i dirigenti devono adeguarsi per la direzione degli uffici e dei servizi; modalità e criteri per l'attribuzione d'incarichi dirigenziali e di collaborazione esterna) o esclusivamente ai regolamenti (dotazione organica del personale e organizzazione degli uffici e dei servizi - in conformità però allo statuto - responsabilità gestionali dei dirigenti e coordinamento fra segretario dell'ente egli stessi), la competenza deve ritenersi definibile in base a quanto stabilito dallo statuto, a meno che il decreto legislativo ultimo non disponga diversamente rispetto alla legge n. 142, come nel caso dei servizi di controllo interno, che devono essere istituiti con regolamento.⁷⁷

Pertanto, nell'esercitare la facoltà di rimettere quanto residua tutto allo statuto o tutto al regolamento, non devono essere trascurate valutazioni di opportunità e di buona amministrazione, che consentano di conciliare garanzia ed efficacia nel perseguimento dell'interesse pubblico.

⁷⁶Già previsto dall'art.51 comma 6 della legge n. 142 del 1990;

⁷⁷C'è però chi sostiene come l'inserimento nell'ambito statutario non comporti una violazione del decreto legislativo 29 del 1993, stante il carattere assorbente di tale fonte rispetto a quella regolamentare: v. per tutti Corsi, Cecilia "Autonomia statutaria..."; al riguardo si veda l'art.29 del D.lgs. n.77 del 1995, che ha poi richiamato tra le fonti della disciplina del nuovo istituto e del suo organo sia lo stesso decreto, sia lo statuto, sia il regolamento di contabilità

In sintesi, con riguardo ai rapporti fra riordinamento delle autonomie e razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche, non sembra vi siano contrasti insanabili, quanto piuttosto degli addensamenti di discipline in materia di criteri e di disciplina della dirigenza, e delle inspiegabili rarefazioni, come nei riguardi delle amministrazioni di piccole dimensioni, per le quali, il servirsi dell'autonomia, al fine dell'adeguamento ai modelli predeterminati, più che un'opzione, è una necessità.

La legge 19 marzo 1993 n. 68:

Con questa legge, di conversione del D.L. 18 gennaio 1993, n. 8, recante "disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica, si stabilisce di subordinare l'erogazione della quarta rata del fondo ordinario per le amministrazioni provinciali e per i comuni, alla presentazione della dichiarazione del legale rappresentante dell'ente, comprovante l'avvenuta approvazione del regolamento di contabilità e di quello per la disciplina dei contratti, previsti dall'art. 59, comma uno, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (art. 1 modificativo dell'art. 2 del decreto legge).

Evidentemente, nel giudizio del Parlamento dell'epoca, a fronte degli stringenti impegni finanziari, derivanti anche dalla sottoscrizione di trattati internazionali, l'ambito dell'autonomia locale diviene recessivo quando l'ente non bada a riempirlo con la propria attività.

Termini ultimativi allo sviluppo delle potestà dell'autonomia locale, fissati con riguardo ad un problema contingente di finanza pubblica — che peraltro sottende una grave preoccupazione d'inerzia da parte degli enti locali — saranno poi estesi all'ambito istituzionale, probabilmente con analoghe ragioni, dalla legge n. 81 del 1993 (confronta art. 33).

Tali impegni non impediscono di introdurre, peraltro, nella stessa legge n. 68 del 1993, una norma che, pur diretta ad ampliare le autonome prerogative normative degli enti locali, appare legata a fattori e fenomeni piuttosto contingenti, in ogni caso destinati ad aumentare gli impegni di spesa per il personale dipendente.

Essa prevede, infatti, la possibilità di "contemplare, nei regolamenti previsti dall'art. 51, comma 1, della legge n. 142 del 1990, l'accesso mediante concorso riservato su posti vacanti nelle piante organiche approvate, del personale fuori ruolo di pari profilo e qualifica, in servizio a tempo determinato in virtù di rapporti costituiti anteriormente al 5 marzo 1992, in esecuzione di conciliazioni pervenute ai sensi degli articoli 185, 410 e 411 del codice di procedura civile o con anzianità di servizio di almeno dieci anni, maturata al 5 marzo 1992.⁷⁸ (art. 16 comma 1)".

La legge n. 81 del 25 marzo 1993:

La legge n. 81 del 1993, nel disciplinare l'elezione diretta del sindaco ⁷⁹, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale ha esteso, esplicitamente, all'art. 10, l'ambito statutario e regolamentare, demandando la scelta del

⁷⁸ Quest'ultima alternativa è stata aggiunta dal Parlamento in sede di conversione;

⁷⁹ Secondo il Rotelli, "La riforma del governo locale tra l'autonomia statutaria e i principi unitari" CEI, Bergamo, 1992 impone a tutti i Comuni l'elezione diretta del Sindaco sarebbe centralistico quanto prima era l'imporre con la 142 l'elezione consiliare. E centralistico significa anticostituzionale per contrasto con gli art. 128 e 5 della Costituzione;

sistema di elezione del consiglio circoscrizionale al primo e la disciplina al secondo.

I comuni possono programmare i lavori consiliari, determinare la presenza e le funzioni delle commissioni, il diritto d'iniziativa ed il sindacato ispettivo del singolo consigliere, mentre è previsto che il consiglio possa istituire al suo interno commissioni d'indagine sull'attività dell'amministrazione, demandandosi allo statuto la composizione ed il funzionamento delle stesse⁸⁰ nonché nei comuni inferiori ai 15.000 abitanti, la nomina ad assessori a cittadini non facenti parte del consiglio.

Mentre in questi ultimi comuni, poi, il problema delle deleghe assessorili non assume particolare rilevanza, esso si pone in tutta la sua rilevanza nei comuni medio grandi e nei comuni metropolitani, fermo restando che gli assessori non assurgono ad organi di rilevanza esterna proprio per le caratteristica della legge improntata ad un rafforzamento del sindaco anche in chiave rappresentativa.

Sotto quest'ultimo profilo, lo statuto appare determinante per l'assetto del governo esecutivo dell'ente locale in quanto può predeterminare le competenze di singoli assessori o rimettere al sindaco il potere di affidare le deleghe per i vari settori, che è la soluzione negli anni maggiormente privilegiata.

La legge n. 81, tuttavia, accanto ad aspetti positivi, contiene delle clausole stringenti per l'ambito dell'autonomia locale.

Se è vero, infatti, che l'art. 10 estende l'ambito della disciplina riservata allo statuto, all'ultimo comma dello stesso articolo richiama una norma contenuta nella stessa legge che surrogerebbe, nel periodo d'approvazione dello statuto, quella prescelta dall'ente nella propria autonomia normativa.

Nulla di nuovo rispetto a quanto già verificatosi precedentemente, e, considerato il carattere di provvisorietà della surroga, anche accettato dalla giurisprudenza.

La norma richiamata, tuttavia, all'art. 33 della medesima legge, come già anticipato, contiene la previsione della perdita di efficacia di tutte le norme statutarie in contrasto con la legge per non essersi adeguate ad essa entro il termine di dodici mesi dalla sua entrata in vigore.

È evidente che il legislatore intende introdurre una disciplina con caratteristiche di certezza, e considera il suo obiettivo prioritario rispetto all'ambito dell'autonomia dei singoli enti.

Ma resta il fatto che una simile disposizione rompe la logica del sistema delineato dalla legge di riforma, non trattandosi di norma di principio che deroghi espressamente a quella contenuta nella legge n. 142 del 1990, ma certamente di modificazione del sistema delle autonomie in essa disciplinato.

Ciò che colpisce non è tanto il rango della norma o la difformità della procedura, quanto il contenuto: l'ambito dell'autonomia dell'ente locale è affievolibile dalla legge, che ad essa si sovrappone, non necessariamente sostituendola, ma certamente privandola di effetto.

Che poi questo sia avvenuto per migliorare il rapporto di rappresentatività fra cittadinanza e organi elettivi attivi, evidentemente considerato come obiettivo prevalente,

⁸⁰Secondo lo Staderini (Manuale, cit, 1994, 146) la norma che prevede una maggioranza qualificata per l'istituzione delle commissioni consiliari potrebbe essere derogata dallo statuto, in quanto non può essere ritenuta norma di principio e di carattere generale modificativa dell'ambito statuario come stabilito dalla legge n. 142 del 1990;

sembra non far venir meno il precedente e non conferire rango di norma di principio alla disposizione, peraltro temporalmente storicizzata.

La legge produce ulteriori conseguenze a carico dell'ambito normativo locale.

Se è palese, infatti, l'intento di rafforzare il ruolo del sindaco in senso monocratico, affidandogli l'intera responsabilità dell'amministrazione (come anche al presidente della provincia) e la nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi, tanto più appare posta all'attenzione degli organi collegiali la necessità e l'urgenza di distinguere fra gestione e indirizzo politico, e di riempire il vuoto degli spazi lasciati dalla legge all'autonomia, come nel caso delle modalità e dei criteri per la definizione degli incarichi dirigenziali e di collaborazione esterna.

Stessa opportunità s'intravede per quanto riguarda l'equilibrio, da una parte, tra competenze che lo statuto può attribuire alla giunta, in quanto non rientranti fra quelle affidate dalla legge al sindaco e al presidente della provincia e agli altri organi di gestione, e competenze di questi ultimi dall'altra.

Il decreto legislativo 15 novembre 1993 n. 507:

Fenomeno analogo si riscontra nella disciplina contenuta nel decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, concernente "Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province, nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale" ed in particolare per la designazione del funzionario responsabile dell'imposta sulla pubblicità.⁸¹

Nel citato decreto legislativo le disposizioni riguardanti l'ambito regolamentare del comune appaiono numerose: in base all'art. 3, comma 1, il comune è tenuto ad adottare apposito regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni.

Ai commi due e tre sono predeterminati i contenuti facoltativi ed obbligatori del regolamento medesimo.

Nell'art. 4 sono precisati i limiti percentuali delle categorie delle località entro le quali il comune può applicare le maggiorazioni dell'imposta.

Nell'art. 18, dopo aver precisato che, nei comuni con abitanti superiori a tremila unità è obbligatoria l'istituzione di un servizio per le pubbliche affissioni, il legislatore delegato demanda al regolamento la determinazione della superficie degli impianti e la proporzionalità della stessa in rapporto al numero degli abitanti, fissando limiti minimi e massimi in rapporto a tale ultimo parametro.

Nell'art. 22 è previsto che il regolamento comunale stabilisca criteri e modalità per l'espletamento del servizio "per quanto non disciplinato dai commi seguenti".

Alla luce di tali commi per la verità lo spazio che residua non appare eccessivamente esteso, infatti ne seguono altri nove, con una disciplina talmente particolareggiata da costituire un compiuto regolamento, cui aggiungere ulteriori disposizioni da parte dei comuni appare problematico.

L'art. 24 dispone, a carico del comune, l'obbligo di vigilanza sulla corretta

⁸¹In questo caso però il legislatore non indica l'organo collegiale che deve provvedere, limitandosi a disporre "il comune designa";

osservanza delle disposizioni legislative e regolamentari riguardanti l'effettuazione della pubblicità.

La norma apparirebbe pleonastica se ad essa non seguissero una serie di disposizioni sanzionatorie amministrative a carico di chiunque violi le norme regolamentari comunali, prevedendo la destinazione dei proventi al comune e la loro destinazione al potenziamento ed al miglioramento del servizio e dell'impiantistica comunale.

Le deliberazioni di approvazione del regolamento e delle tariffe devono essere inviate - a norma dell'art. 35 del decreto legislativo in esame - alla Direzione centrale per la fiscalità locale del Ministero delle finanze, "cui compete la vigilanza sulle gestioni dirette o in concessione dell'imposta sulla pubblicità e del servizio delle pubbliche affissioni".

Alla citata Direzione è conferito il potere di chiedere il riesame delle deliberazioni d'approvazione del regolamento, se le ritiene contrarie a disposizioni di legge, ferma restando la loro esecutività.

Una riflessione a questo punto, sembra opportuna: generalmente, secondo la giurisprudenza, la vigilanza sui tributi compete all'autorità locale⁸²

L'essersi formata, la giurisprudenza citata, in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990 e, soprattutto, dopo l'entrata in vigore della legge delega n. 421 del 1992, ⁸³ danno la misura del cambiamento subito nella finanza locale e, per certi aspetti, dell'ambito dell'autonomia dell'ente in qualche modo implicata nell'acquisizione delle entrate, che la legge statale vuole ricavare tramite fonti e sistemi certi d'imposizione diretta, onde impedire il ripetersi, con l'accumulo dei disavanzi, dei fenomeni che resero necessaria la legge delega.

Ulteriore forma regolamentare obbligatoriamente introdotta per i comuni da quest'ultimo decreto, è relativa all'applicazione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. Con esso occorre disciplinare i criteri d'applicazione, le modalità per la richiesta, il rilascio e la revoca delle concessioni e delle autorizzazioni.

Ove le tariffe non siano adottate entro i termini fissati dal comma 3 dell'art. 40 del D.lgs. n. 507 del 1993, si applicano le tariffe in vigore, se rientrano entro i limiti fissati dal capo ove la tassa è disciplinata, ovvero vengono adeguate automaticamente alla misura minima fissata nel capo medesimo ove non rientrano nei limiti ivi previsti.

Anche in questo caso, quindi, l'ambito dell'autonomia regolamentare - ove non esercitata tempestivamente - cede di fronte all'esigenza di entrate certe derivanti dalle forme d'imposizione diretta, il che può avvenire agevolmente, grazie anche alla minuzia delle disposizioni contenute nel capo sopra richiamato, ed anche in questo caso si applicano le norme sulla vigilanza previste per il precedente tributo.

Anche con riguardo alla disciplina della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, il contenuto è largamente predeterminato, come risulta dal tenore minuto delle norme contenute nell'art. 59. Là dove è prevista l'estensione dell'ambito (art. 60) ciò avviene con predeterminazione di criteri o con rinvio alla normazione statale, regolamentandosi anche il caso ove i rifiuti non rispondano ai requisiti richiesti o i casi in

⁸²"La potestà di imperio esercitata (dal Comune) sulla porzione di territorio, oltre alla prestazione continuativa di servizi pubblici, all'espletamento di funzioni amministrative, comprende anche la pianificazione, la vigilanza e la riscossione di tributi (c. d. jus collectandi)." Cons. Giust. Amm. Sic. sez. Consult. (Pareri), 7 settembre 1988, n. 351 del 1988;

⁸³Vedasi art. 4 legge precedentemente citata;

cui il regolamento non contenga tutte le indicazioni richieste nella disposizione:

Al comune è dato altresì il potere di applicare riduzioni percentuali della superficie tassabile in relazione alle caratteristiche di nocività e tossicità dei rifiuti, al cui smaltimento devono provvedere a proprie spese i produttori stessi in base alle norme vigenti. Nulla è previsto, nel regolamento in esame, sui controlli corrispondenti al riconoscimento di tali riduzioni

È previsto che i comuni possano prevedere agevolazioni ed esenzioni, e le prime possono concretarsi in riduzioni in favore di attività produttive, commerciali e di servizi per le quali gli utenti (rectius gli esercenti) dimostrino di aver sostenuto spese per forme tecniche di agevolazione o di pretrattamento dei rifiuti per lo smaltimento o il recupero da parte del gestore, ovvero per le quali gli utenti dimostrino possano derivare entrate per recupero o riciclo dei rifiuti.

In tal caso, "le esenzioni e le riduzioni di cui al comma uno sono iscritte in bilancio come autorizzazioni di spesa e la relativa copertura assicurata da risorse diverse dai proventi della tassa relativa all'esercizio cui si riferisce l'iscrizione predetta"

La norma, alquanto sibillina rispetto al solito metodo analitico di disporre, sembra volersi cautelare nel prevedere sostanzialmente un obbligo, in ogni caso, di copertura dei minori introiti.

È infine previsto l'obbligo, a carico dei comuni di prevedere, con il regolamento per l'applicazione della tassa, la tassa di smaltimento da applicare in base alla tariffa giornaliera per il servizio da attuare nei confronti degli utenti che occupano temporaneamente e non ricorrentemente locali od aree pubblici o similari.

Per concludere, il decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, rivela come periodi prolungati di emergenza finanziaria abbiano condizionato, non solo sotto il profilo temporale ma anche dell'organizzazione, l'ambito dell'autonomia delle fonti secondarie locali nei rapporti con l'amministrazione centrale e per l'esigenza che dalle fonti impositive dirette locali provengano tutti i flussi d'entrata prevedibili in base alla progettazione del tributo, per cui l'autonomia è dalla normativa delegata indirizzata verso questo obiettivo.

Decreto legge 20 dicembre 1993, n. 523, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 1994, n. 108:

Il provvedimento d'urgenza, emanato sulla scia della legislazione speciale e spesso eccezionale riguardante i fenomeni d'infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, si presenta con le carte in regola per una legislazione di tipo derogatorio anche nei confronti dell'autonomia statutaria dell'ente locale:

E difatti, all'art. 4, prevede che, "ferme restando le forme di partecipazione popolare previste dagli statuti in attuazione dell'art. 6 comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, la commissione straordinaria di cui al comma 4,⁸⁴ allo scopo di acquisire ogni utile elemento di conoscenza e valutazione in ordine a rilevanti questioni d'interesse generale, si avvale, anche mediante forme di consultazione diretta, dell'apporto di rappresentanti delle forze politiche in ambito locale, dell'ANCI, dell'UPI, delle associazioni imprenditoriali e degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative,

⁸⁴Si tratta della commissione straordinaria per la gestione dell'ente, nominata con il decreto di scioglimento dei consigli comunali o provinciali, la quale esercita le attribuzioni conferitele con il decreto stesso;

nonché delle organizzazioni di volontariato e di altri organismi locali particolarmente interessati alle questioni di trattare.”

La suddetta commissione⁸⁵ ha altresì il compito di procedere alla nomina del rappresentante del personale in seno alla commissione di disciplina prevista dall'art. 51, c. 10 della legge n. 142 del 1990, ove quest'ultima non sia in grado di funzionare per la mancata elezione del rappresentante del personale, nonché di un suo supplente.

È evidente che il provvedimento d'urgenza incide profondamente sull'autonomia dell'ente, in diretta derivazione da quanto stabilito dalla legge 31/5/1991, n. 164, di modificazione della legge 19/3/1990, n. 55, che ha ampliato, estendendoli, i casi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali elencati nell'art. 39 della legge n. 142 del 90 alle eventualità in cui emergano elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata, o su forme di condizionamento degli amministratori stessi da parte di quest'ultima.

Accanto alle forme di consultazione diretta popolare, tuttavia, la legge introduce forme di consultazione “anche diretta” dei responsabili delle organizzazioni portatrici d'interessi collettivi.

La legge 24 dicembre 1993, n. 537:

La legge suindicata entra nell'ambito regolamentare anche degli enti locali disponendo, oltre alle facoltà previste nel primo periodo dell'art. 6, concernente i contratti pubblici, che “i contratti delle pubbliche amministrazioni, (quindi anche degli enti locali), per la fornitura di beni e servizi, non possono prevedere prezzi superiori a quelli pubblicati negli elenchi di cui al comma 2”.

Responsabilità, tempi, obblighi, criteri e procedure per la rilevazione e la comparazione dei prezzi sono sottratti all'ambito regolamentare autonomo dell'amministrazione per essere riversati in un regolamento interministeriale, con l'unico temperamento dei contratti in corso d'approvazione, che devono essere sottoposti a giudizio di congruità in relazione ai prezzi di riferimento.⁸⁶

La pubblica amministrazione, stabiliti in generale i termini per provvedere, è obbligata a nominare il responsabile del procedimento che deve concludere entro trenta giorni, trascorsi i quali i contratti possono essere approvati, fatte salve le responsabilità del funzionario.

La legge non omette di prevedere che la normativa contenuta nell'art. 6 provochi uno sconvolgimento dell'ambito regolamentare locale, e per certi enti non sia d'applicabilità immediata.

Consente, infatti, agli enti stessi di unirsi mediante convenzione, onde creare uffici unici per l'espletamento delle procedure di acquisto di beni e servizi, “per ottenere condizioni contrattuali più favorevoli ed una economia procedimentale”.

Questa disposizione, tuttavia, più che introdurre nuove facoltà, rafforza quelle già previste, forse nell'intento di prevenire eventuali alibi futuri.

⁸⁵Ai sensi del D.M. 28/7/95 n. 523, in applicazione dell'art.3 d.l. 20/ 12/93 n. 529, la commissione straordinaria per la provvisoria gestione degli enti locali, può affidare a singoli componenti le competenze esercitabili individualmente dal Sindaco (T.A.R. Puglia, Bari, Sez.II,827, 17/12/96);

⁸⁶C d c., Sez. Stato, n. 112, 20 .12. 94: “l'art.6 legge 537/93 non è applicabile all'atto di riconoscimento di debito”;

Onde non lasciar adito a dubbi sulla portata della norma, l'art. 6 prevede la nullità dei contratti stipulati in violazione dei divieti sopra accennati.

Esso detta, inoltre, una disciplina analoga per i contratti di forniture di beni e di servizi, d'appalto di opere pubbliche e per le concessioni (standardizzazione dei costi e creazione di un ufficio unico per definirli, obbligo di mantenersi entro gli standard, giudizio di congruità per i contratti per i quali non sia intervenuta l'approvazione, obbligo di nominare un funzionario responsabile del procedimento che concluda entro termini certi, rifiuto di approvazione per i contratti incongrui).

L'ente locale, oltre ad una riduzione pari al 5% dei risparmi ottenuti dall'applicazione delle riduzioni previste nei commi da 28 a 33 dello stesso art. 6, viene sottoposto anche ad una forma — attenuata — di vigilanza da parte del Ministero dell'interno, cui dev'essere inviata una relazione sui contratti, sui relativi prezzi e sugli adeguamenti operati.

Inoltre, il Ministero del tesoro, nella relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale deve illustrare gli effetti finanziari rilevabili sul bilancio delle province, dei comuni e degli altri enti locali, delle disposizioni di cui al presente articolo.

In conclusione, l'emergenza economica e finanziaria, ma anche quella riveniente alla pubblica amministrazione come contraccolpo dalle parallele vicende giudiziarie in tema di appalti pubblici, sembra aver provocato per taluni rilevanti aspetti dell'ambito delle autonomie, un innalzamento e un accentramento dei livelli di normazione e di conseguenza, in linea di fatto, una restrizione dell'ambito regolamentare contrattuale locale.

Gli enti locali devono, tra l'altro, provvedere alla rideterminazione delle dotazioni organiche previa verifica della congruità delle metodologie utilizzate per determinare i carichi di lavoro, devono rivedere la composizione delle commissioni di concorso secondo quanto previsto nel comma ventuno dell'art. 3, escludendo dalle stesse i politici ed i sindacalisti⁸⁷ non possono, al pari delle altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma due del D.lgs. n. 29 del 1993, prevedere d'impiegare i dipendenti in favore d'associazioni e organizzazioni di dipendenti pubblici le quali, per usare beni pubblici, devono corrispondere un canone determinato sui prezzi di mercato.

Una lettura diversa delle norme dettate non solo per gli enti locali, ma per le amministrazioni pubbliche, è quella che non vi sia stata tanto una riduzione dell'ambito di autonomia dell'ente, bensì una valorizzazione della funzione d'indirizzo politico del governo in vista delle scadenze che si era impegnato a rispettare e che avrebbero potuto essere compromesse dal suo mancato esercizio.

La legge 23 dicembre 1994, n. 724:

Il provvedimento di legge collegato alla finanziaria per il 1995 torna ad occuparsi di ambiti riservati o, in ogni caso, sovrapponibili all'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali.

⁸⁷Questo, più che effetto di un mutato indirizzo di politica del personale lo è dell'intervento, verificatosi nello stesso 1993, del giudice delle leggi, secondo il quale è costituzionalmente illegittimo che le operazioni di un concorso per titoli siano svolte da organi "la cui Costituzione è improntata a logiche di rappresentanza politica ed amministrativa e di interessi delle varie categorie di lavoratori, e non garantisce una sufficiente competenza tecnica né una sicura imparzialità nella valutazione e nella scelta dei candidati" (Corte costituz. 23/7/1993, n. 333)