

Un ulteriore aspetto di contaminazione (tra le altre norme) dell'ambito regolamentare degli enti locali, introdotto con norme provvedimentali contenute nelle misure di razionalizzazione della finanza pubblica della citata legge 724 del 1994, è costituito dalla definizione agevolata delle violazioni edilizie (art. 39), volta a definire rapporti instaurati in contrasto anche

Con i regolamenti edilizi e delle concessioni edilizie, nonché con lo strumento - di attribuzione consiliare - dei piani territoriali e urbanistici, alla unica condizione che corrispondessero a parametri spaziali e temporali predeterminati dalla stessa disposizione.

Il ripetuto ricorso allo strumento del condono edilizio, peraltro, più volte previsto nelle norme in materia di emergenza finanziaria, come dimostrano gli stessi richiami contenuto nel "collegato" non dovrebbe comparire più nella normativa successiva alla legge 724 del 1994, dopo il chiaro monito della Corte costituzionale (sent .n. 416 e n. 427 del 1995), secondo la quale "ulteriori reiterazioni di una simile disciplina, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini di riferimento degli abusi, andrebbero diversamente valutate sul piano della ragionevolezza, in funzione della perdita della giustificazione dell'eccezionalità e della natura dei valori in gioco, dal punto di vista sia dell'esigenza di repressione delle condotte, sia della tutela del territorio".

Ciò non toglie che si sono ormai prodotti gli effetti derivanti a carico delle comunità locali dalla repressione e dalla tutela mancate sino alla fine del 1994.

9.7 Rilevazione sull'applicazione della legge 127 del 1997 in materia di regolamenti

Trascorsi i termini stabiliti dalla legge n. 127 del 15 maggio 1997, per emanare o adeguare alcuni dei regolamenti degli enti locali, è stata svolta una rilevazione sui comuni superiori agli ottomila abitanti. La finalità della stessa consiste nell'accertamento dell'adeguamento formale (rispetto dei termini ove previsti) e sostanziale (emanazione o aggiornamento dei regolamenti), alle norme contenute nella legge medesima, concernente "misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo".

Secondo la suindicata legge, il termine per l'adeguamento dei regolamenti di contabilità di comuni e province ai principi del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, è scaduto il 31 ottobre 1997.

Quello per l'emanazione dei regolamenti in materia di procedimenti amministrativi, di termini per la loro adozione, per il responsabile del procedimento, per le conferenze di servizi e per la disciplina del diritto d'accesso, ove non adottati in precedenza, è scaduto il 17 novembre 1997. L'indagine ha inteso accertare in particolare:

- L'adozione dei regolamenti in materia di termine, di responsabile del procedimento e di diritto d'accesso;
- L'adeguamento dell'ordinamento generale degli uffici e dei servizi alle disposizioni contenute negli artt. 5 e 6 legge n. 127 del 1997 cit., nella parte in cui prevedono l'emanazione dello stesso da parte della giunta e la possibilità di costituire uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta e degli assessori per le funzioni d'indirizzo e di controllo attribuiti dalla legge;
- L'adeguamento del regolamento generale di contabilità ai principi del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77;
- L'adozione di un regolamento sui criteri di trasparenza ed adeguate forme di pubblicità

per acquisire e valutare proposte d'acquisto d'immobili comunali e provinciali (art. 12 comma due legge n. 127 del 1997);

- L'adozione di un regolamento sui limiti d'esenzione da versamenti e rimborsi relativi ad importi di modica entità (art. 17 legge n. 127 del 1997);
- L'adozione di un regolamento sul difensore civico (eventuale);
- L'adozione di un regolamento degli organi consiliari (art. 17 comma 36 legge n. 127 del 1997);
- L'adozione del regolamento sui servizi di provveditorato e d'economato. (eventuale);

La rilevazione è aggiornata al 18 marzo 1998, oltre dieci mesi dall'entrata in vigore della legge e, rispettivamente, dopo quattro e tre mesi circa di tempo trascorso dalla data del primo e del secondo dei termini suindicati.

Su un totale di cento province hanno risposto settantuno; su 1326 comuni hanno risposto 1027, pari al 77,45 per cento. A parte altre considerazioni, il silenzio delle 26 province e dei 299 comuni, sembra interpretabile come ritardo negli adempimenti previsti legge, data l'estrema accessibilità dello strumento d'indagine (un questionario di una facciata con dieci domande, cui si doveva rispondere barrando sulla casella del SI o su quella del NO).

Tra i comuni che hanno aderito maggiormente vi sono quelli del Molise, (100%). Hanno risposto meno i comuni del Trentino- Alto Adige con il 46,15%.

La classe demografica maggiormente rappresentata è la sesta, ma se considerata in rapporto agli enti d'appartenenza è quella dei comuni sopra il milione di abitanti (tutti).

Entrando nel merito delle risposte, alla domanda se l'ente aveva adeguato il regolamento degli uffici e dei servizi alle disposizioni degli artt.5 e sei, legge n. 127/97 (emanazione del regolamento da parte della Giunta, Costituzione di uffici alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta e degli assessori) hanno risposto di sì 234 comuni e 18 province, pari al 22,5% delle risposte.

Alla domanda se il regolamento generale di contabilità era stato adeguato ai principi stabiliti dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, come modificati, per quanto concerne la loro generalità e derogabilità, dall'art. 108 della legge n. 127 sopra citata, hanno risposto di sì 714 comuni e 47 province, pari rispettivamente al 69,5% e al 63,5% del totale degli enti che hanno dato riscontro al questionario e al 58% e al 47% del totale di quelli di competenza.

Alla domanda se si era proceduto all'adozione dei regolamenti in materia di termini e di responsabile del procedimento, hanno risposto di sì 696 comuni e 45 province, corrispondenti, in percentuale, al 69,5% ed al 63,5% del totale degli enti che hanno dato riscontro al questionario e al 56% e 45% degli enti di competenza.

Alla domanda sull'adozione o meno del regolamento per il diritto d'accesso da parte dei cittadini agli atti amministrativi, hanno risposto di 747 comuni e 50 province, con una percentuale sul totale del 56% e del 50% (percentuale sulle risposte risp. 72,73 dei comuni e 67,56 % delle province).

Degna di nota la differenza con la percentuale precedente, in relazione alla diversa previsione normativa contenuta nel comma 91 dell'art. 17 della legge n. 127 del 1997 rispetto all'art. 7, comma 4, della legge n. 142 del 1990.

Circa i regolamenti costituenti delle novità per l'ambito normativo locale, si nota il modesto tasso di successo della norma che prevede l'emanazione del regolamento sui

criteri di trasparenza e pubblicità, per le proposte d'acquisto d'immobili: 7 province e 69 comuni (neppure sette enti su cento hanno provveduto in tal senso). Questo dischiude un panorama non tranquillizzante sui patrimoni degli enti locali, sia sotto il profilo della parte d'essi ritenuta dagli enti idonea a tale operazione che delle procedure di vendita, anche se alcune risposte hanno precisato che la regolamentazione relativa era contenuta in altra fonte (confronta al riguardo anche il precedente cap...sulla ricostruzione degli inventari).

Tasso di successo ancora minore ottiene la norma che consente l'adozione di un "proprio" regolamento sulla determinazione del limite che l'ente può stabilire per esenzioni da versamenti e/o rimborsi di modica entità: 53, 3 province e 50 comuni con un valore che non raggiunge il 5% dei rispondenti (4,05% comuni e 4,8% province) e con valore del 3% sul totale delle province e del 3,33% sul totale dei comuni.

La regolamentazione sul difensore civico, non è prevista dalla legge la quale, peraltro, ampliando le competenze dell'organo in ambiti di notevole importanza, detta disposizioni procedurali volutamente essenziali, lasciando ogni eventuale specificazione all'ambito regolamentare dell'autonomia locale. Esso in ogni caso è stato adottato da 257 enti, pari al 23,75%.

Per quanto riguarda i regolamenti consiliari, si constata la differenza di successo fra il regolamento del Consiglio comunale e della Giunta (769 enti hanno adottato il regolamento del Consiglio, contro 117 che hanno adottato anche il secondo).

Quest'esito probabilmente non dev'essere posto tanto in connessione con la legge n. 127 del 1997, che peraltro contiene nel comma 36 dell'art. 17, riferimento alla normativa regolamentare disciplinante la messa a disposizione delle deliberazioni ai consiglieri, quanto alla circostanza che per il Consiglio comunale si tratta di forme regolamentari di antica tradizione, proseguita dai regolamenti comunali.

Elevata appare la percentuale d'enti che hanno adottato un regolamento, anch'esso solo facoltativo, per i servizi di provveditorato ed economato: 717- contro 341 che non hanno ritenuto provvedervi- pari al 68% del totale delle indicazioni.

Alcune risposte evidenziano particolari aspetti dell'attuazione della 127 del 1997 che si ritiene segnalare.

Al riguardo, dal caso della provincia di Rovigo - che ritiene ricondurre il regolamento per la gestione e l'alienazione degli immobili di proprietà dell'ente ⁸⁸ e quello sui limiti d'esenzione per versamenti e rimborsi di modica entità ⁸⁹ nell'ambito del regolamento generale di contabilità di comuni e province- si passa a quello del comune di Padova, che ritiene i regolamenti adottati anteriormente alla legge n. 127 del 1997 "non in contrasto con le disposizioni della stessa" e, quindi, non procede ad alcun'ulteriore regolamentazione.

Altri enti, (Cisternino in provincia di Brindisi), hanno adottato forme d'applicazione miste: la redazione del regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi è affidata all'ANCITEL. Il regolamento " per la gestione e l'alienazione degli immobili di proprietà dell'ente" non si emana, in quanto "già compreso in quello generale di contabilità".

Il regolamento sui limiti d'esenzione per i versamenti ed i rimborsi di modica

⁸⁸ Art. 12 comma 2 della legge 15 maggio 1997 n. 127;

⁸⁹ Art. 17 comma 88, della legge medesima;

entità, pur espressamente previsto dal già richiamato art. 17, comma 88, legge 15 maggio 1997, n. 127, non è predisposto, “perché non se ne ravvisa la necessità”.

Modena ha adottato un regolamento per la gestione, ma non per l’alienazione degli immobili, in quanto contenuta in quello per i contratti, previsto dall’art. 59, primo comma, della legge n. 142 del 1990.

Non intende adottare il regolamento della giunta comunale, peraltro adottato da altri 117 comuni, “perché non previsto da alcuna normativa”

Con ciò quest’ultimo comune, al contrario dei casi precedentemente descritti, sembra avallare un’interpretazione orientata verso il carattere obbligatorio dell’adozione degli altri, espressamente previsti dalla più volte richiamata legge n. 127,.

Il comune di San Martino Buon Albergo, in provincia di Verona, non ha emanato i regolamenti sull’alienazione d’immobili, sul difensore civico, e sui limiti d’esenzione per versamenti e rimborsi, sostenendo che la loro adozione è facoltativa, e che il termine per la loro emanazione non è perentorio. Medesima motivazione è addotta per l’adeguamento dei regolamenti sul procedimento e sull’accesso ai documenti amministrativi, non soggetto a termini.

Al riguardo, si fa osservare che termini d’alcun genere sono previsti per i primi tre regolamenti. Per i termini d’adeguamento dei regolamenti relativi al responsabile del procedimento e al diritto d’accesso, si rinvia al testo della legge n. 675 del 1996.

In tal senso, si sono orientate, del resto, la maggior parte delle risposte degli altri enti.

Tutti quelli che hanno rinviato i questionari hanno offerto pronta e vasta partecipazione, ad un’indagine volta ad offrire al Parlamento un quadro aggiornato e preciso sull’efficacia della legge in esame.

Circa le differenti scelte di normazione regolamentare sopra descritte, rispetto alla previsione normativa espressa si deve tuttavia osservare quanto segue.

L’autonomia dell’ambito, esistente per i contenuti della regolamentazione,⁹⁰ non pare possa estendersi sino alla valutazione dell’emanazione o meno della normativa, in rapporto a motivi di opportunità, che rendono facoltativa l’applicazione della previsione legislativa.

Innanzitutto, perché la norma medesima, quando vuole articolare le possibilità di scelta dell’ente, e quindi estenderne l’autonomia sino all’opportunità di esercitarle nei modi di legge, lo prevede espressamente.

In secondo luogo perché, ammettendo un simile principio di scelta per ogni forma regolamentare espressamente prevista, (per di più, in alcuni casi, con l’obbligo di rispettare certi termini per l’emanazione), si rischia di vanificare lo stesso potenziamento dell’ambito, voluto non solo per scelta dell’ente, bensì anche per scelta del legislatore nazionale a garanzia d’interessi non esclusivi dell’ente.

⁹⁰Secondo alcuni l’ente locale può decidere di erigere una norma prevista come regolamentare a livello statutario, ma il livello regolamentare previsto ne rappresenterebbe in tal caso, pur sempre, il livello minimo di espressione;

Un'eventuale tesi subordinata, secondo la quale l'ente sarebbe sì tenuto al contenuto della regolamentazione, ma non necessariamente nei modi indicati dal legislatore, presenterebbe il rischio, ancora più insidioso, di rendere sfuggente il contenuto medesimo, includendo fattispecie destinate a specifica e organica regolamentazione, in una normativa destinata solo indirettamente allo scopo e, in ogni caso, sotto un'angolazione diversa da quella che scaturirebbe da norme a tal fine espressamente destinate, secondo la legge delega.

QUESTIONARIO SUI REGOLAMENTI (LEGGE 127/1997): SUDDIVISIONE DELLE RISPOSTE PERVENUTE ALLA DATA DEL 18 MARZO 1998										
	n.					n. pari al				
AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI DI COMPETENZA:	100					74 74,00%				
COMUNI DI COMPETENZA (SUPERIORI A 8.000 ABITANTI)	1.326					1.027 77,45%				
	TOTALE 1.426					TOTALE 1.101 77,21%				
RIEPILOGO NAZIONALE	Regolamento dell'ordinamento generale degli uffici e dei servizi	Regolamento di contabilità dei comuni e delle province	Regolamento per la gestione ed alienazione degli immobili di proprietà dell'ente	Regolamento del difensore civico comunale (eventuale)	Regolamento sui limiti di esenzione per versam. e rimb. di modica entità	Regolamento per il procedimento amministrativo	Regolamento del diritto di accesso ai documenti amministrativi	Regolamento del Consiglio comunale	Regolamento della Giunta comunale	Regolamento del servizio di provveditorato ed economato
N. REGOLAMENTI ADOTTATI	252	761	69	257	53	741	797	823	122	742
N. REGOLAMENTI NON ADOTTATI	847	339	1.025	836	1.036	359	303	276	970	355
N. REGOLAMENTI NON ADOTTATI MA IN CORSO DI ELABORAZIONE	78	155	22	46	24	113	148	87	17	116
N. REGOLAMENTI NON ADOTTATI PERCHE' NON PREVISTI				23						
N. RISPOSTE NON INDICATE PER REGOLAMENTO	2	1	7	9	12	1	1	2	9	4

10 Ambiti e funzionamento dei controlli interni

10.1 Controlli interorganici

La Sezione ha da tempo approfondito i temi dei controlli interni, e ciò continua a fare, con appositi capitoli della Relazione, sia per obbligo specifico (art. 3, commi 4 e 7, della legge n. 20 del 1994), sia per avere un compiuto e costante monitoraggio del loro funzionamento, oltre che per considerare le eventuali modifiche normative che possano riguardarli.

Nei successivi due paragrafi si analizzano separatamente, anche attraverso apposite rilevazioni, l'andamento della revisione economico-finanziaria, affidata ai collegi dei revisori dei conti, e quello dei cosiddetti servizi di controllo interno o nuclei di valutazione. Qui si vuole porre in evidenza come l'azione di tali organi si intrecci con complesse situazioni (prodromiche e complementari all'esercizio del loro controllo), nelle quali risaltano sia le attività e gli indirizzi degli organi pubblici, sia le autonome attività direzionali dell'apparato amministrativo; tutte attività che, in parte significativa, si attecchiscono, esse stesse, come azioni di controllo interno."

Trattasi di particolari verifiche (o controlli interorganici) riscontrabili nella dinamica della gestione, e previsti dal legislatore per consentire meccanismi d'interazione, comunque funzionali al conseguimento di più proficui risultati per l'ente. È noto, infatti, che nell'ambito delle amministrazioni locali il dinamismo gestorio si articola in tre fasi, che si sviluppano a cascata:

- a) una programmazione strategica (di pertinenza del consiglio);
- b) una pianificazione operativa (di pertinenza della giunta);
- c) un'attività di attuazione (di pertinenza della struttura amministrativa).

La programmazione strategica - trattata peraltro in un apposito capitolo della Relazione (cfr. cap. 2) - è di competenza del consiglio e si sostanzia soprattutto in compiti di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

La giunta, che "opera attraverso deliberazioni collegiali", è venuta ad assumere, nell'ordinamento degli enti locali, un nuovo ruolo, rispetto al passato, vuoi per la sua attività pianificatoria (quale, in specie, l'elaborazione e l'approvazione del piano esecutivo di gestione), vuoi perchè è l'organo intestatario delle competenze residuali dell'ente; vale a dire, di quei compiti che dalle norme "non siano riservate al consiglio e che non rientrino nelle competenze, previste da leggi o dallo statuto, del sindaco, o del presidente della provincia, degli organi di decentramento, del segretario o dei funzionari dirigenti" (art. 35 della legge 142 del 1990, come sostituito dall'art. 17 della legge n. 81 del 1993).

L'apparato burocratico dell'ente svolge attività d'attuazione degli obiettivi della gestione sotto il profilo finanziario, tecnico ed amministrativo (art. 3 del D.lgs. n. 29 del 1993; artt. 51, 52, 53 della legge n. 142 del 1990 e successive modificazioni; art. 6 - commi 2 e 10 - della legge n. 127 del 1997; statuti e regolamenti).

Trattasi di un'attività che i diversi preposti ai servizi, incardinati nella struttura, esercitano con autonomi poteri, adottando atti che impegnano l'ente verso l'esterno e dei quali, ovviamente, assumono la connessa responsabilità in base al principio secondo il quale generalmente non può esserci potere senza responsabilità, come non può esistere alcuna responsabilità se manca l'esercizio di un potere.

Comunque, quella dei preposti ai servizi è un'attività esclusiva e completa, nel senso che riguarda tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dal potere politico; compiti attribuiti direttamente dalla legge e che gli statuti ed i regolamenti possono solo accrescere.

L'attività dei preposti ai servizi è coordinata - in una sorta di "reductio ad unitatem" - dal direttore generale (quando costui viene nominato), il quale "provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia e sovrintende alla gestione dell'ente perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza" (art. 6 legge 127 del 1997).

A questo punto occorre, peraltro, considerare che le riforme della pubblica amministrazione, intervenute nei correnti anni Novanta, hanno tra l'altro perseguito lo scopo di fissare normativamente una separazione fra le funzioni di natura politico-programmatoria, assegnata agli organi di governo, e quelle più spiccatamente operative, attribuite alla struttura amministrativa, rafforzando, rispetto a quelli, principalmente la posizione di quest'ultima, la quale nel pregresso ordinamento subiva sovente gli interventi invasivi dei primi. Soprattutto negli enti locali.

Ma alla separatezza delle funzioni, concettualmente ben definite, non ha fatto riscontro un'apposizione di precisi limiti perimetrali alle sfere giuridico-funzionali degli organi chiamati ad esercitarle.

Così, a fronte delle più recenti convergenti indicazioni normative - da ultimo l'art. 3 del D.lgs. n. 80 del 1998 - che a partire dal D.lgs. 29 del 1993 hanno confermato la separazione tra azioni gestorie degli apparati e azioni "di governo" degli organi politici dell'amministrazione, residuano dubbi, - pur considerando quanto previsto dall'art. 45 del citato D.lgs. n. 80 - ad esempio, sulla persistente applicabilità dell'art. 32, comma 2 lettere l) ed m), della legge 142, che attribuisce direttamente al consiglio le competenze in materia di spese che impegnano i bilanci degli esercizi successivi, nonché in materia di acquisti, alienazioni immobiliari, relative permute, appalti e concessioni che non siano previsti in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che comunque non rientrino nell'ordinaria amministrazione.

In questo quadro va ricordata anche la recente disposizione dell'art. 17, comma 38, della legge 127, che reintroduce poteri di giunta e di consiglio per appalti e affidamento di servizi e forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario.

10.2 Controlli tra organi di governo e struttura burocratica

Tornando al consiglio, deve sottolineare come tale organo esercita un potere generale di controllo politico-amministrativo, il quale trova anche specifici riferimenti negli artt. 23, 32, 35, 51 della legge 142 e successive modificazioni.

Il consiglio mira ad accertare, tra l'altro, sotto il profilo gestorio, se i vincoli posti dal bilancio preventivo (e relativi allegati) - e, ovviamente, dalle scelte operate con l'allocazione delle risorse - siano stati osservati dalla struttura amministrativa, e se i risultati conseguiti (o in via di realizzazione) siano coerenti con le suddette scelte e con le finalità ad esse connesse. Insomma, che siano in linea con gli indirizzi programmatici di propria competenza. È, questo, un controllo d'ordine generale.

Ma il consiglio esercita anche controlli specifici in corso d'esercizio. Infatti, esso è chiamato ad intervenire nell'attività gestoria sia in occasione di variazioni di bilancio

(art. 17 del D.lgs. 77), sia per i provvedimenti di riequilibrio dello stesso (art. 36 del medesimo decreto 77) (cfr. par. 4).

Trattasi, come è evidente, di occasioni di controllo, le quali trovano poi chiusura e completamento in sede di approvazione del conto consuntivo, in uno sia con la ratifica della regolarità contabile, attestata dall'organo di revisione, sia con la valutazione della situazione di effettivo perseguimento o di elusione degli obiettivi.

Tra gli organi di governo dell'ente, oltre al consiglio anche il sindaco e il presidente della provincia svolgono taluni compiti di controllo e verifica sull'attività gestoria delle rispettive strutture burocratiche.

Comunque, tali compiti non si concludono - come generalmente avviene nell'attività di controllo in senso stretto - con un atto tipico. Invero, trattasi dell'esercizio di un potere generale di vigilanza, verifica e controllo - connesso, del resto, alla loro posizione di responsabili dell'amministrazione - che è mediato, ai sensi dell'art. 6 della legge 127 del 1997, dall'attività del direttore generale, o del segretario dell'ente quando il primo non viene nominato.

Devesi ancora evidenziare che, poichè la giunta (ed i singoli assessori che la compongono) collaborano, ai sensi dell'art. 35 della legge 142 (e successive modificazioni) con il sindaco e il presidente della provincia nei loro suindicati compiti di sovrintendenza dell'attività della struttura burocratica, anche essi svolgono compiti di controllo.

Ancora. Il sindaco, il presidente della provincia, la giunta e gli assessori di riferimento possono impartire direttive all'apparato burocratico, che è tenuto ad osservarle a pena della revoca degli incarichi di preposizione ai vari servizi (art. 51, comma 6, legge 142).

In questo caso trattasi evidentemente di esercizio di compiti comportante anche un controllo continuo sull'attività.

Orbene, il sistema sopra delineato presenta degli elementi di ambiguità nascenti principalmente dalle varie fonti di direttiva, le quali potrebbero tra loro trovarsi in posizione confliggenti, determinando, perciò stesso, fenomeni di inefficienza gestionale.

In sostanza, nel predetto sistema circolare "direttive - controllo - responsabilità", sembrano essere presenti nell'ambito della stessa legge un difetto di coordinamento se non delle vere e proprie incongruenze. Infatti, mentre l'art. 51 - comma 6 - della legge 142 prevede il potere sanzionatorio di revocare gli incarichi di preposizione ai servizi per le inosservanze delle direttive impartite dal sindaco, dal presidente della provincia, dalla giunta e dall'assessore di riferimento, l'art. 51 bis della medesima legge pare limitare ai soli sindaci e presidente delle province il potere di emanazione delle direttive, con ciò escludendo giunta e assessori. Di qui la perplessità sulla disciplina normativa riguardante le direttive alla struttura.

10.3 Rapporti di controllo all'interno della struttura burocratica

Circa i controlli che ineriscono ai rapporti tra i diversi organi burocratici, di particolare rilievo sono quelli nascenti dall'esercizio delle competenze del direttore generale, del segretario, dei preposti ai vari servizi e del responsabile del servizio finanziario.

Al riguardo occorre osservare che, ai sensi del comma 1 dell'art. 51 bis della legge 142 del 1990 (introdotto dal comma 10 dell'art. 6 della legge 127 del 1997), il direttore

generale deve provvedere, con diretta responsabilità (art. 51, comma 4, della legge 142), "Ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia" ed a sovrintendere "alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia e di efficienza"; egli deve altresì predisporre il piano dettagliato degli obiettivi e formulare la proposta del piano esecutivo di gestione; inoltre, deve effettuare un controllo sull'attività dei vari dirigenti. Infatti, costoro, in virtù della citata norma - e fatta eccezione per il segretario comunale o provinciale - devono rispondere del loro operato al direttore generale, ovvero al segretario qualora quello non sia stato nominato. Per quanto concerne il ruolo del segretario, c'è da osservare che egli, oltre ad esercitare le funzioni attribuitegli dalla legge 142, dalle norme autonomie dell'ente e da quelle contenute nell'art. 17, comma 68, della legge 127, può essere attributario - come sopra accennato - anche dalle competenze assegnate al direttore generale quando quest'ultimo organo sia mancante.

Un particolare tipo di controllo interorganico è quello previsto dall'art. 55, comma 5, della legge 142, come modificato dal comma 11 dell'art. 6 della legge 127.

Trattasi di un controllo dal cui esercizio dipende l'esecutività (e, quindi, l'efficacia) di tutti quei provvedimenti che, adottati dai preposti ai vari servizi, comportino impegni di spesa.

E ciò deve avvenire "in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa" (art. 3, comma 5, del D.lgs. n. 77) come modificato dall'art. 1 del D.lgs. 336 del 1996.

Infatti, la legge fa obbligo a detti preposti ai servizi di trasmettere i loro provvedimenti al responsabile del servizio finanziario affinché questi vi apponga il "visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria". Soltanto dopo il positivo intervento del dirigente del servizio finanziario il provvedimento può dispiegare i suoi effetti.

Non pare dubbio che si è in presenza di un'attività di controllo da parte del responsabile del servizio finanziario dell'ente; attività di duplice contenuto, che investe sia la regolarità contabile che la copertura finanziaria. Laddove la prima importa la verifica "della legalità della spesa e della regolarità della documentazione", oltre che l'accertamento della "giusta imputazione della spesa medesima al bilancio, nonché la disponibilità del fondo sul relativo capitolo", come avveniva nella vigenza dell'art. 327 del T.U. n. 383 del 1934, mentre la seconda - come già affermato da questa Sezione con la deliberazione n. 2 del 1991 - comporta un'indagine ulteriore, cioè la verifica dell'"effettiva" esistenza di mezzi finanziari per far fronte alla spesa. La quale non deve trovare copertura soltanto nei fondi formalmente risultanti dal relativo capitolo di bilancio - tali fondi, come è noto, sono frutto di una previsione, che poi, in concreto, può manifestarsi fallace - ma da tutta una serie di valutazioni e verifiche che il responsabile del servizio finanziario deve svolgere ai sensi dei commi 4, 5 e 6 dell'art. 3 del D.lgs. 77 (e successive modificazioni), anche ai fini dell'applicazione dell'art. 36 - e successive modificazioni - dello stesso decreto. Ovviamente, è escluso dal sindacato del responsabile del servizio finanziario qualsiasi esame che possa riguardare l'applicazione, da parte del dirigente firmatario del provvedimento controllato, di norme giuridiche (legittimità) che non siano di specifica natura contabile.

11 Revisione economico-finanziaria

11.1 Premessa

Come è noto, il comma 7 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, dopo aver introdotto, nel comma 4, il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, ha "cristallizzato" in capo a questa Sezione, al comma 7, le competenze attribuite dalla legge n. 51 del 1982 (e successive modificazioni) ed ha commesso alla stessa il compito di integrare le sue periodiche relazioni al Parlamento anche con "valutazioni sul funzionamento dei controlli interni" istituiti negli enti locali.

Pertanto - e nella linea di continuità con la Relazione rassegnata lo scorso anno - si riferisce sul funzionamento di tali controlli, prendendo in considerazione, in questo paragrafo, quelli esercitati dagli organi della revisione economico-finanziaria (collegi dei revisori dei conti), mentre nel successivo sono esaminati i servizi di controllo interno o nuclei di valutazione.

Per quanto concerne il primo dei due sopra indicati organi controllanti, la Sezione ha ritenuto opportuno, quest'anno, di fermare la propria attenzione su di un campione costituito da tutti i 98 comuni facenti parte delle classi 8^a (50 enti), 9^a (34 enti), 10^a (6 enti), 11^a (6 enti); vale a dire, tutti i comuni con più di 60 mila abitanti⁹¹.

Tale scelta scaturisce dalla considerazione che gli enti del campione rappresentano, per le loro dimensioni, gestioni particolarmente significative sotto il profilo economico-finanziario.

Questa stessa Sezione fa riserva di inserire nel piano delle rilevazioni per il prossimo anno un'indagine su un campione riguardante i comuni di altre classi demografiche.

Per quanto concerne il campione prescelto per quest'anno, l'esame viene condotto su quanto risulta dalle relazioni finali che gli organi di revisione sono obbligati a produrre in base alla legge, tenuto conto che la vigente normativa accorda ai revisori la facoltà di operare mediante "tecniche motivate di campionamento". Laddove è possibile, le relazioni stesse sono riguardate operando utili riscontri con i dati desumibili dai conti consuntivi.

La rilevazione, comunque, procede per due ambiti: per il primo, si esaminano i rilievi e le osservazioni formulate dai revisori nel 1996 in ordine ai fenomeni gestori di maggiore importanza; per il secondo, partendo da dati ed elementi tratti dai conti consuntivi 1996 e suoi allegati, si cerca di individuare ulteriori comportamenti dei revisori per desumere più precisi parametri valutativi delle loro attività.

Per il primo ambito, si considerano in particolare: andamento delle entrate e delle spese; amministrazione dei beni; personale ed organizzazione degli uffici; rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione; gravi irregolarità di gestione.

Le voci che sono prese in considerazione nel secondo ambito riguardano: anticipazioni di tesoreria; disavanzo d'amministrazione; debiti fuori bilancio.

⁹¹ Lo scorso anno furono esaminate 100 relazioni relative ai comuni capoluoghi di provincia e 100 relative alle province (cfr. Relazione approvata con delibera n. 1 del 1997, Parte III, cap. 2.1)

11.2 Andamento delle entrate e delle spese

Tra i compiti che il legislatore ha attribuito ai revisori (art. 105, comma 1, lettera c), del D.lgs. n. 77 del 1995), di grande rilievo è la “vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all’acquisizione delle entrate ed all’effettuazione della spesa”.

Trattasi dell’esercizio di una funzione che, come è evidente, ha ad oggetto l’attività di base dell’ente, cioè quell’attività che funge da presupposto di tutte le altre e che si estrinseca in flussi monetari in entrata e in uscita, secondo i termini previsti nel bilancio preventivo formalmente approvato.

Siffatta funzione viene a porsi come cerniera tra il bilancio di previsione e il conto consuntivo, in relazione ai quali l’intervento dei revisori si manifesta prima con il parere al consiglio sulla proposta di bilancio e poi con la relazione finale sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema del rendiconto medesimo.

Giova rammentare che, comunque, il bilancio preventivo deve sempre figurare in pareggio. E tale sua connotazione occorre sia mantenuta per tutto il corso dell’esercizio. Per cui, gli atti gestori non devono turbare l’iniziale equilibrio e, qualora questo risulti per qualche ragione modificato - vuoi per erronee valutazioni in sede di allocazione delle poste del bilancio preventivo, vuoi per accadimenti sopravvenuti - diventa indispensabile eliminare i fenomeni perturbatori (o comunque porvi rimedio) e, quindi, ristabilire il perduto equilibrio (art. 36 dello stesso D.lgs. n. 77).

Tali fenomeni, che sovente trovano la loro origine nelle errate previsioni delle entrate e/o delle spese, producono effetti che pur interessando, ovviamente, in una prima fase l’aspetto finanziario della gestione, hanno una ricaduta anche su quello economico, che con il primo è strettamente collegato. La vigilanza dei revisori deve incentrarsi su tutti e due i profili, tenuto conto che la individuazione concettuale degli accertamenti e degli impegni fa coincidere gli stessi, rispettivamente, con i crediti ed i debiti.

Trattasi, quindi, di controlli sostanziali oltre che formali, i quali per un verso concernono la regolarità contabile, nel senso che sono volti a verificare il rispetto delle disposizioni disciplinanti i procedimenti di contabilità pubblica - i cui dati finali, come è noto, sono poi soggetti all’attestazione di veridicità - e per altro verso riguardano la gestione sotto l’aspetto prettamente economico, nel senso che accertano se (e come) vengono applicate le regole di sana amministrazione, per inferire valutazioni, giudizi e proposte da rappresentare al consiglio dell’ente, del quale i revisori costituiscono la “longa manus” ai fini degli indirizzi e del coordinamento.

La vigilanza sulla regolarità contabile comporta, per sua natura, l’esame dei fatti gestori via via che individualmente questi si verificano.

Risulta evidente, pertanto, che nella relazione finale, che accompagna il conto consuntivo, l’organo di revisione espone soltanto dati di sintesi e tendenze di massima.

È molto diffusa, nella maggior parte delle relazioni, l’evidenziazione di scostamenti fra previsioni di bilancio e dati di consuntivo; scostamenti che in taluni casi riguardano tutti i titoli (sia d’entrata che di spesa), in altri casi soltanto alcuni titoli.

Tali fenomeni rivelano non solo una scarsa attendibilità delle previsioni, ma anche, come viene ripetutamente considerato, il distacco fra gestione ed obiettivi programmati dal consiglio.

In merito a siffatto fenomeno generale, soltanto alcuni organi di revisione ne precisano le cause. Ad esempio, i revisori di Perugia le individuano nella eccessiva considerazione in cui viene tenuto il “trend” degli esercizi precedenti.

Circa gli investimenti, si fa riferimento (cfr. comuni di Como e Cremona) ad una notevole differenza fra previsioni ed accertamenti delle relative entrate, che dimostra la scarsa capacità delle amministrazioni di programmare e realizzare le opere: viene consigliato (Cremona) di basare in futuro “tali previsioni sulle effettive possibilità strutturali di concretizzare tali operazioni in quanto la previsione del ricorso all’indebitamento influisce sulla possibilità di spese correnti da programmare negli esercizi successivi essendo autorizzatorio anche il bilancio pluriennale.”

In altro caso (ancora Como) viene osservato che “non sono state realizzate le previsioni di smobilizzo e privatizzazione anche se, rispetto alle gestioni precedenti, sono stati ceduti beni per circa 10 miliardi, cifra già ragguardevole, ma notevolmente inferiore al progetto iniziale”.

Più specificatamente, in ordine all’andamento delle entrate, la Sezione rileva che taluni collegi di revisione hanno evidenziato:

- accertamenti di dubbia esigibilità (Carrara);
- il divario tra accertamenti e riscossioni (Potenza);
- la lentezza “da parte dell’Amministrazione di porre in essere le procedure idonee per la riscossione dei diritti per la raccolta e la depurazione delle acque reflue” (Giugliano in Campania);
- la necessità di accelerare la riscossione delle entrate (Pisa) e delle entrate proprie (Perugia);
- la scarsa capacità di riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie (Messina);
- le pesanti difficoltà di riscuotere le entrate in conto residui (Firenze);
- l’opportunità di effettuare un monitoraggio delle riscossioni (Trento);
- la necessità di ridurre l’evasione tributaria attraverso l’informatizzazione (Siracusa);
- il mancato avvio (o l’intensificazione) dell’azione di controllo dei versamenti I.C.I. e del recupero delle evasioni (Caltanissetta e Gela);
- l’inadeguatezza del sistema di riscossione dell’I.C.I. per mancanza di strumenti di controllo (Novara);
- il rilevante contenzioso in materia di I.C.I. (Perugia);
- una minore entrata conseguente ad una pregressa contabilizzazione dell’I.C.I. in termini di cassa anziché in termini di competenza (Caltanissetta);
- “la mancata riscossione di alcuni (ben individuabili) corrispettivi (residui e competenza) per il conferimento di rifiuti solidi urbani (sin dal 1991 e successivamente fino ad oggi) nonostante gli inviti formulati” (Trapani);
- una “maggiore attenzione alle riscossioni dei seguenti tributi: Tassa per le occupazioni permanenti e temporanee di spazi ed aree pubbliche e diritti sulle pubbliche affissioni” (Lamezia Terme);
- la già rilevata non “fisiologica entità dei «residui attivi» relativi alle voci di bilancio «tassa sui RR.SS.UU.», «canoni per la fornitura di acqua potabile», che di fatto potrebbero - anche solo parzialmente - diventare inesigibili” (Reggio Calabria);

- la necessità di maggiore puntualità e tempestività nell'attivazione delle procedure per il recupero dei crediti attraverso un miglior coordinamento delle operazioni interne (Udine);
- il completamento del recupero dei crediti con riferimento particolare alle rette scolastiche (Imola), alla gestione dell'acquedotto, ai fitti attivi, alle rette dell'asilo nido, alla gestione del mercato ittico e degli impianti sportivi (Pescara);
- la necessità di ridurre i tempi che decorrono "dall'acquisizione del finanziamento per opere pubbliche all'inizio dei lavori delle stesse, e che tale riduzione sia praticata anche per l'utilizzazione delle risorse comunitarie" (Perugia);
- la necessità "di accrescere il recupero tariffario dei seguenti servizi, che mostrano perdite elevate rispetto alla loro potenzialità: asili nido, mercati, teatri e musei, trasporto alunni, locali adibiti a riunioni" (Pavia).

Un riferimento particolare viene riservato all'ampia relazione in materia di andamento delle entrate, da parte dei revisori dei conti del comune di Catanzaro, i quali hanno rilevato:

- a) che "non sono state effettuate riscossioni nel corso dell'esercizio riguardo al servizio fognature e depurazioni mentre carenti risultano le riscossioni relative alla TARSU";
- b) "L'opportunità di pervenire ad una riduzione dei tempi di introito dei flussi finanziari provenienti dalla TARSU, al fine di contrarre il lungo sfasamento temporale fra le uscite che misurano i costi e le entrate tramite Concessionario";
- c) "quanto alla gestione del servizio delle entrate tributarie, che la relazione della Giunta non offre utili informazioni sull'azione di accertamento svolta o da svolgere per conseguire le entrate di che trattasi e contrastare le eventuali evasioni";
- d) che sussistono residui di entrate tributarie per i quali occorre accelerare la riscossione al fine di evitare possibili prescrizioni;
- e) che la riscossione di contributi di concessione edilizia avviene troppo lentamente;
- f) che continuano ad essere contabilizzati fondi residui già esistenti all'1 gennaio 1980, e già evidenziati nelle relazioni ai consuntivi precedenti.

Per quanto concerne l'andamento delle spese, la Sezione registra che taluni organi di revisione hanno fatto presente:

- che "la rinegoziazione dei mutui avvenuta nell'esercizio 1996 ha prodotto una minore spesa in tema di rimborso mutui per l'esercizio '96 ed i successivi, ma produrrà conseguentemente in futuro una maggiore spesa per effetto della dilazione dei termini dei mutui stessi e per la cessazione del rimborso da parte dello Stato che continua ad essere computato sulla scadenza originaria". Non solo, ma "il vantaggio finanziario attuale, determinato dalla predetta rinegoziazione, viene utilizzato per la copertura delle spese correnti. Si invita pertanto l'ente a tenere in debita considerazione questo aspetto nei piani di investimenti futuri". (Imola);
- che appare "alquanto rallentata l'esecuzione di opere pubbliche che comporta un notevole immobilizzo di risorse" (Cremona);
- che occorre contenere la spesa corrente non obbligatoria (Alessandria), la spesa per acquisto di beni e servizi attraverso la maggiore produttività delle proprie risorse umane (Genova), procrastinare le opere finanziate con risorse derivanti da alienazioni di beni immobili sino al momento dell'incasso definitivo (Alessandria);

- l'opportunità di valutare forme alternative di gestione per ridurre le perdite derivanti dai servizi a domanda individuale (Piacenza);
- l'opportunità di revisionare i conti delle gestioni degli asili nido, dei ricoveri per anziani, dei teatri e musei (Como);
- la necessità di innalzare la copertura dei servizi a domanda individuale come piscine e palasport (Udine);
- l'opportunità di verificare l'andamento del servizio fiere e mercati (Lamezia Terme);
- l'antieconomicità del servizio mensa (Perugia);
- il notevole importo delle spese sostenute "per manifestazioni culturali, sportive e festeggiamenti vari, nonché contributi concessi ad associazioni di vario genere e società sportive" (Giugliano in Campania).

11.3 Amministrazione dei beni

È di comune intelligenza che nel pregresso ordinamento il patrimonio degli enti pubblici (e quindi anche degli enti locali) veniva considerato in funzione conservativa e di produzione di adeguato reddito. Si era, pertanto, in presenza di una visione statica della gestione.

Senonché, la recente introduzione (anche normativa) di elementi di tipo aziendalistico nel settore pubblico ha portato ad un graduale coinvolgimento anche del patrimonio nei processi produttivi, facendo acquistare ai relativi beni una nuova considerazione di tipo dinamico. Di tal che gli stessi hanno cominciato a svolgere un ruolo più incisivo non soltanto nella combinazione ottimale dei fattori produttivi, ma anche, quando necessario, per la riduzione dell'indebitamento o per contribuire a realizzare il riequilibrio del bilancio.

Orbene, l'amministrazione del patrimonio comporta necessariamente la piena conoscenza dei singoli beni che lo compongono sotto il profilo quantitativo, qualitativo ed economico-finanziario. Sia per gli immobili che per i beni mobili.

Ciò posto, dall'esame delle relazioni pervenute alla Sezione, e concernenti le gestioni 1996 dei comuni presi a campione, si osserva che non tutti gli organi di revisione hanno trattato il settore di specie. Ciò principalmente per il fatto che - come risulta da apposito paragrafo di questa stessa relazione - taluni enti non hanno ancora predisposto (o comunque completato od aggiornato) gli inventari.

È ovvio che i revisori non possono in tali ipotesi fare osservazioni di merito. Valga al riguardo quanto fatto presente a proposito del comune di Ancona: "questo collegio non è attualmente in condizione di fare osservazioni in merito alla consistenza patrimoniale dell'ente, rilevando una diminuzione del netto patrimoniale che non ha alcuna rilevanza sul risultato della gestione finanziaria".

Taluni collegi (Cagliari) rilevano che "è anche necessaria l'individuazione del regime giuridico di ciascun bene, rientrando nel conto del patrimonio, ai fini della classificazione degli stessi beni, tra demaniali, patrimoniali indisponibili e patrimoniali disponibili".

Altri collegi (Cosenza e Latina) osservano che nella predisposizione del conto patrimoniale non si è tenuto conto dei criteri di valutazione stabiliti dal D.lgs. n. 77 del 1995. Altri collegi ancora rilevano una scarsa redditività, senza adeguata motivazione, dei beni patrimoniali ed una modesta utilizzazione diretta degli stessi (comuni di Benevento,

Gela, Carrara, Lamezia Terme, Catanzaro, Cremona, Siracusa, Caltanissetta, Cosenza, Ercolano, Portici, Como, Casoria, ecc.).

L'organo di revisione di La Spezia ha richiesto all'amministrazione un progetto di collegamento tra inventario fisico dei singoli beni immobili e relativi proventi al fine di valutare analiticamente il rendimento dei cespiti.

I revisori dei conti di alcuni comuni (Giugliano in Campania e Torre del Greco) rilevano una scarsa attenzione per la manutenzione dei beni patrimoniali; altri (Taranto, Latina e Cagliari) raccomandano una costante attività di conservazione e manutenzione del patrimonio, nonché (Ercolano) di ristrutturazione dello stesso. Infine, maggiori premure vengono richieste (Pescara) per la manutenzione dei beni strumentali, soprattutto allo scopo di assicurare agli stessi una precisa memoria storica, esaltando il primario ruolo socioculturale.

In taluni casi vengono rilevati mancati introiti derivanti dalla morosità per canoni non riscossi, con possibile inesigibilità (Torre del Greco e Giugliano in Campania).

In particolare, il collegio dei revisori del comune di Bari rileva una percentuale di riscossioni, per il 1996, soltanto del 22% delle somme accertate relativamente al patrimonio di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.). Infatti, risulta inapplicata la delibera consiliare che prevedeva la riscossione dei canoni mediante emissione di ruoli esecutivi da porre in carico all'esattoria, con la conseguenza di rimettere i pagamenti alla "buona volontà" degli occupanti.

È ancora precisato che il fenomeno delle mancate riscossioni è presente in misura rilevante anche per gli anni precedenti al 1996.

Analoga situazione si verifica nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica del comune di Milano, affidata all'Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.).

Infatti, per il 1996 e anni precedenti, è indicato un mancato introito di oltre 50 miliardi, gran parte dei quali è costituita da crediti ritenuti ormai inesigibili.

Una particolare menzione circa gravi irregolarità nella gestione del patrimonio del comune di Casoria è sottolineata dal competente collegio dei revisori dei conti, il quale oltre a rilevare il persistente mancato adeguamento dei canoni, registra:

1. le costruzioni abusive su alcuni terreni di proprietà del comune;
2. la mancanza assoluta di contratti di locazione per alcuni cespiti;
3. l'occupazione abusiva di alcune unità immobiliari;
4. l'esistenza di immobili non accatastati;
5. l'esistenza di immobili per i quali manca l'atto di acquisto pur essendo iscritti al patrimonio immobiliare.

Taluni revisori (cfr. comuni di Ercolano, Cagliari, Trieste, Foggia, Siracusa, Sassari, Castellammare di Stabia), segnalano l'opportunità che l'ente controllato stipuli polizze assicurative al fine di ottenere il risarcimento di danni patrimoniali contro incendi, furti e responsabilità civile.

Merita una specifica notazione il rilievo che gli organi di revisione dei comuni di Parma e Catanzaro fanno circa la necessità di un più razionale utilizzo del patrimonio immobiliare, nel senso di considerare attentamente se esista o meno la convenienza di utilizzare, per i propri servizi, beni immobili altrui al posto dei propri, dati in affitto a terzi.