

A Bologna la relazione dev'essere predisposta entro il 31 maggio; a Firenze entro 20 gg. dal ricevimento della proposta di rendiconto; a Genova e Milano entro 20 gg. dalla trasmissione dei documenti al collegio.

A Napoli lo schema di rendiconto è inviato entro il 18 maggio al collegio dei revisori che deve redigere la relazione, sempre entro 20 giorni.

A Roma la Giunta approva entro il 30 aprile lo schema di rendiconto ed entro il mese di maggio il collegio dei revisori deve redigere la relazione.

A Torino i termini sono gli stessi di Roma, con la differenza che i revisori dovranno rendere la relazione entro 30 giorni.

A Venezia lo schema di rendiconto è sottoposto all'esame dei revisori entro il 10 maggio, la redazione della relazione deve avvenire entro il 31 maggio, e comunque entro 30 gg. dalla data di trasmissione degli atti.

Disposizioni con le quali si esercitano facoltà regolamentari previste da norme inderogabili

Art. 2, comma due: conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti ed organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi.

Tre soli comuni hanno utilizzato tale facoltà: Firenze, mediante una relazione complessiva allegata al bilancio di previsione sui risultati gestionali delle singole aziende, consorzi, società di capitale partecipate; Genova, mediante un riepilogo dell'andamento della gestione di ciascun servizio in economia risultante dall'ultimo rendiconto approvato e attraverso la relazione previsionale e programmatica, la quale deve assicurare la conoscenza consolidata dei risultati globali della gestione relativa ad enti ed organismi per l'esercizio di funzioni e servizi; Milano, attraverso la relazione della Giunta comunale al rendiconto, che deve dare la dimostrazione, possibilmente in forma consolidata, dei risultati globali della gestione comunale.

Art. 36, comma due: periodicità con la quale il consiglio effettua la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi anche al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio.

Presso il Comune di Bari i responsabili dei servizi provvedono, durante tutto il corso dell'esercizio, alla verifica sull'andamento della realizzazione degli obiettivi programmati e presentano una dettagliata relazione bimestrale. Il Consiglio Comunale entro il 30 settembre esprime le proprie valutazioni sull'attuazione del programma.

A Firenze i dirigenti verificano lo stato di accertamento e d'impegno ai fini della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi con cadenza quadrimestrale. Il direttore generale entro il 10 giugno e il 10 ottobre di ogni anno, nonché in sede di chiusura dell'esercizio finanziario, trasmette alla Giunta una relazione sullo stato di attuazione dei programmi riferiti all'attività complessiva dell'ente ed ai singoli programmi.

La Giunta, esaminate le risultanze di tali verifiche, le trasmette al Consiglio perché possa procedere alla ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi previsti dall'art. 36 d.lgs. 77/95. Il Consiglio adotta, alla scadenza del 30 giugno e 31 ottobre di ogni anno e comunque ogni qualvolta le segnalazioni del direttore di Ragioneria lo rendessero necessario, i provvedimenti finalizzati alla ricognizione sullo stato dei programmi, alla verifica del permanere degli equilibri generali di bilancio e all'eventuale adozione di provvedimenti di ripristino, alla copertura finanziaria e al pagamento degli eventuali debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. 77/95. Il Consiglio provvede al ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione che dovesse risultare dal rendiconto deliberato per l'ultimo esercizio chiuso.

A Genova i responsabili dei servizi provvedono alla verifica dell'andamento dell'attività gestionale e delle annotazioni contabili effettuate nel Piano Analitico di Rilevazione con cadenza quadrimestrale e comunicano i risultati al direttore del servizio finanziario, motivando gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni. Questi redige, alla fine di ogni quadrimestre,

una relazione complessiva sull'andamento della gestione. La relazione complessiva del secondo quadrimestre di ciascun esercizio costituisce il punto di riferimento per la delibera consiliare sullo stato di attuazione dei programmi e per la salvaguardia degli equilibri di bilancio da adottare entro il 30 settembre.

A Milano la verifica si svolge entro il 30 settembre e comunque quando l'amministrazione lo ritenga opportuno.

A Napoli, qualora il rendiconto si chiuda in disavanzo, il Consiglio entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto e comunque entro il 30 settembre adotta i provvedimenti di riequilibrio.

A Roma, entro 15 gg. dall'approvazione, e comunque non oltre il 30 settembre, si procede all'assestamento generale e alla verifica dello stato di attuazione dei programmi.

A Torino, al fine di verificare gli equilibri, i responsabili devono comunicare con cadenza trimestrale le situazioni anomale o gli scostamenti significativi di entrata rispetto alle previsioni di bilancio, e devono comunicare entro il 5 settembre l'ammontare presunto degli accertamenti di entrata di loro competenza, come anche le motivazioni degli eventuali scostamenti significativi, le iniziative assunte ed i provvedimenti che si propone di adottare. Il Consiglio, entro il 30 settembre provvede agli adempimenti di cui all'art. 36 d.lgs. 77/95. I responsabili dei servizi comunicano al direttore finanziario ogni elemento da cui possa derivare un'entrata, e relazionano su eventi atti a produrre minori entrate e comunque tali da pregiudicare il positivo conseguimento dei risultati di gestione. Il servizio Pianificazione e Controllo fornisce agli Amministratori le conclusioni delle proprie attività relative al controllo di gestione ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati.

A Venezia entro il 30 settembre deve essere effettuata la comunicazione dei responsabili di settore sullo stato di accertamento delle entrate.

Art.37, comma uno: periodicità riconoscimento di debiti fuori bilancio..

A Bari, qualora sussista l'esigenza di provvedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, si indicano i mezzi di copertura; la proposta di riconoscimento e finanziamento è sottoposta al C.C. per l'adozione con procedura d'urgenza e comunque non oltre il trentesimo giorno dalla presentazione.

Nel regolamento del Comune di Bologna tale facoltà non risulta esercitata.

Il Consiglio comunale di Firenze adotta alle scadenze del 30 giugno e 31 ottobre di ogni anno, e comunque ogni qualvolta le segnalazioni del direttore di Ragioneria lo rendessero necessario, i provvedimenti finalizzati alla copertura finanziaria e al pagamento degli eventuali debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. 77/95.

Presso il Comune di Genova il riconoscimento si effettua entro il 30 settembre.

A Milano si effettua alla stessa scadenza del 30 settembre, ma in casi di urgenza anche in altri periodi dell'esercizio, ove esistano i mezzi per farvi fronte.

A Napoli i debiti che si manifestino entro il 30 novembre sono riconosciuti in qualsiasi momento e non oltre il 31 dicembre; quelli manifestatisi successivamente a tale data sono riconosciuti entro 3 mesi dalla data di esecutività del bilancio successivo. I servizi sono tenuti ad informare il Sindaco, l'Assessore alle risorse strategiche ed il Ragioniere generale, istruendo motivata proposta di deliberazione di riconoscimento di debito.

A Roma il riconoscimento si compie entro il 30 settembre, e vi si fa fronte mediante stanziamento di appositi fondi nel bilancio annuale.

Secondo il regolamento del Comune di Torino, ove venga rilevata l'esistenza di debiti fuori bilancio, si riconosce la legittimità indicando i mezzi di copertura della spesa e l'impegno in bilancio dei fondi con vincolo prioritario.

Il Comune di Venezia ha riportato integralmente nel proprio regolamento le norme contenute nell'art.37 del d.lgs. n°77 del 1995.

Art. 64, comma due: verifiche autonome di cassa.

Nel regolamento del Comune di Bari c'è un semplice rinvio all'art. 65 del d.lgs. n° 77 del '95.

Nel regolamento di Bologna verifiche possono essere svolte da parte del Sindaco, dei Revisori e dalla Ragioneria in qualsiasi momento.

Nel Comune di Firenze il responsabile della direzione Ragioneria o un suo delegato provvedono, entro il 30 giugno ed il 31 dicembre di ogni anno, alla verifica dei fondi di cassa e degli altri titoli e valori gestiti dal tesoriere, nonché dello stato di riscossioni e pagamenti. Alla verifica partecipa un membro dalla Giunta; ulteriori verifiche possono essere disposte in qualsiasi momento dalla Giunta o dal dirigente della direzione Ragioneria.

A Genova possono sempre essere disposte dall'amministrazione o effettuate ad iniziativa del servizio finanziario.

A Milano sono previste a seguito del mutamento della persona responsabile del servizio finanziario e ogni qualvolta lo richieda la Giunta.

A Napoli il Sindaco o delegato può disporla in qualsiasi momento con assistenza del Ragioniere generale e del Segretario generale.

Identica norma è contenuta nel regolamento di Roma, con l'unica differenza che il Ragioniere e il Segretario generale possono farsi sostituire da loro delegato.

Presso il Comune di Torino il direttore finanziario o suo delegato del servizio Risorse Finanziarie procedono ad autonome verifiche di cassa.

A Venezia l'Amministrazione o il settore finanziario possono disporle in qualsiasi momento.

Art. 70, comma sei: ulteriori parametri di efficienza ed efficacia.

Il regolamento di contabilità del Comune di Bari prevede che un rapporto contenente ulteriori indicatori finanziari, economici generali e parametri gestionali possa essere proposto alla Giunta e da questa comunicato al presidente del Consiglio. Quest'ultimo e la Giunta possono chiedere l'elaborazione e l'allegazione al conto del bilancio di altri specifici indicatori e parametri.

Nulla è previsto al riguardo nei regolamenti dei comuni di Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino.

A Venezia gli indicatori finanziari ed economici ed i parametri di efficacia ed efficienza annessi al modello di conto di bilancio, approvato ai sensi dell'art. 114 del d.lgs. 77/95, possono essere applicati ai risultati di entrata e di uscita dei singoli settori e dei relativi conti economici, gli indicatori ed i parametri da applicare e le finalità conoscitive da considerare e valutare in sede di rendiconto sono precisate nella Relazione previsionale e programmatica.

Art. 71, comma otto: compilazione di conti economici di dettaglio per servizi o centri di costo.

Presso il Comune di Bari un rapporto contenente proposte di conti economici di dettaglio per servizi o per centri di costo può essere presentato alla Giunta, e da questa comunicato al presidente del Consiglio. La Giunta ed il Consiglio possono chiedere l'elaborazione e l'allegazione al conto economico di altri specifici conti economici.

A Genova c'è, come già riferito, il Piano Analitico di Rilevazione; il quale prevede l'articolazione dei centri di costo in centri analitici ed una suddivisione in capitoli e delle risorse in articoli; criteri per l'individuazione dei centri analitici e loro classificazione (verticali ed orizzontali). La distribuzione delle risorse fra i vari articoli ed i centri analitici costituenti il dettaglio del PEG è affidata ai responsabili dei servizi. Questi registrano gli elementi di natura economica sul Piano Analitico di Rilevazione e i sistemi collegati.

A Milano è prevista la rilevazione e la contabilizzazione di costi comuni. Le contabilità dei magazzini ed i complessi industriali registrano le consistenze a valore e a quantità delle materie prime e rilevano le prestazioni di personale effettuate per ciascun servizio e centro di costo. Analoghe rilevazioni sono tenute dall'ufficio servizi ausiliari per il personale gestito; le

spese correlate a prestazioni di servizio devono trovare apposita e specifica imputazione sin dall'origine per servizio e per centro di costo.

A Napoli è solo previsto che siano redatti conti economici per singoli centri di costo e dal 2000 la contabilità economica con riferimento a ciascun centro di costo e/o ricavo al fine di individuarne i risultati.

A Roma è prevista analoga disposizione: la contabilità economica, i costi e ricavi sono rilevati con riferimento a ciascun centro di costo e/o di ricavo, da individuare ogni anno con deliberazione di Giunta in sede di definizione del PEG, in modo da assicurare che ciascun centro di costo e ricavo rientri integralmente in un unico dipartimento o in un'unica circoscrizione o in un unico ufficio extra dipartimentale.

Art. 72, comma sei (prima parte): compilazione conto consolidato patrimoniale per attività e passività interne ed esterne.

Presso il Comune di Bari il materiale bibliografico, documentario ed iconografico è tenuto in un separato inventario con autonoma numerazione; i beni e le collezioni di interesse storico, archeologico ed artistico sono descritti in un inventario separato.

A Bologna la catalogazione e l'inventario di beni delle pinacoteche, musei, cineteche e biblioteche comunali è affidata ai dirigenti responsabili dei servizi che sono i consegnatari di tali beni. E' previsto un inventario separato per beni di interesse storico, archeologico ed artistico, materiale bibliografico, documentario ed iconografico.

A Firenze gli inventari degli oggetti d'arte di proprietà del comune o ad esso affidati sono annotati in apposito registro dei beni mobili artistici.

A Milano, oltre a quanto previsto dall'art. 72 del d.lgs. n. 77/95, il conto generale del patrimonio riporta in termini riepilogativi i valori all'inizio dell'esercizio di tutte le attività e passività sia di natura permanente che finanziaria, le variazioni intervenute e la consistenza finale; le variazioni vanno riportate distintamente a seconda che provengano dalla gestione del bilancio o da altra causa.

A Napoli ai fini del conto del patrimonio le partecipazioni in aziende speciali, istituzioni, società organismi o enti sono valutate con il metodo del patrimonio netto e le partecipazioni azionarie sono valutate al valore nominale. E' prevista altresì ogni altra scrittura utile alla rilevazione degli aspetti patrimoniali della gestione.

Non vi sono norme che denotino esercizio di rilievo per l'autonomia in tale settore per quanto riguarda Roma, Torino e Venezia.

Art. 72, comma sei (seconda parte): previsione conti patrimoniali di inizio e fine mandato.

Analoga constatazione deve trarsi per questa norma che consente l'esercizio di facoltà per Bari, Bologna, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia.

A Genova, l'art. 86, c. 2-3, prevede che all'inizio di ciascun ciclo amministrativo il servizio finanziario rediga la situazione patrimoniale che viene trasmessa al Sindaco e al collegio dei revisori; analogamente si procede alla chiusura di ogni ciclo amministrativo ponendo in evidenza le risultanze positive e negative delle singole componenti del patrimonio rispetto ai valori relativi all'inizio del periodo stesso.

Norme regolamentari che prevedono esercizio di autonomia ai sensi di norme derogabili contenute nel d.lgs. n. 77 del '95

Art. 19, comma uno: modalità modifica delle dotazioni assegnate ai responsabili dei servizi.

Presso il Comune di Bari le proposte di variazione al PEG, consistenti in operazioni modificative delle previsioni degli articoli e dei capitoli all'interno di ciascun servizio, possono

essere presentate sino al 10 dicembre; presso il Comune di Bologna possono essere presentate in sede di predisposizione delle verifiche periodiche del controllo di gestione e in ogni caso quando si renda necessario. I direttori comunicano alla Giunta le motivate richieste di modificazione.

A Firenze i direttori entro il 30 novembre ne fanno proposta al sindaco con relazione motivata, contenente oltre le proprie valutazioni, quelle dell'ufficio qualità e controllo di gestione, della direzione di ragioneria sulla verifica del rispetto degli equilibri, sulla congruità della spesa e sull'attendibilità dell'entrata. La Giunta comunale può chiedere ulteriori elementi integrativi.

Qualora la richiesta verta sullo spostamento di mezzi ritenuti esuberanti la Ragioneria può proporre la diversa destinazione al Sindaco delle risorse che si rendano libere.

Art. 23, comma uno: modalità e tempi per la trasmissione della documentazione relativa all'accertamento delle entrate.

A Bari e a Bologna il termine è di quindici giorni (la documentazione comprende i frontespizi di ruoli, i prospetti riepilogativi di liste di carico ed elenchi, gli estremi dei contratti e gli atti da cui derivino gli accertamenti). A Firenze le entrate sono accertate con atto del dirigente e trasmessi entro cinque giorni dal perfezionamento e comunque entro il 31 dicembre. A Genova, registrato il credito nel piano analitico di rilevazione, il responsabile del servizio ne trasmette "tempestivamente" la documentazione al responsabile di ragioneria; a Milano il responsabile del procedimento, individuato dal responsabile delle entrate, trasmette la documentazione "in tempo utile per la riscossione". A Roma egualmente i responsabili delle unità organizzative la trasmettono "tempestivamente" alla competente unità organizzativa di ragioneria, ferma restando la competenza dell'accertamento da parte dei responsabili di ciascun centro di ricavo.

A Torino il responsabile del servizio trasmette la documentazione entro quindici giorni dall'acquisizione o contestualmente alla trasmissione del provvedimento deliberativo per il parere di regolarità contabile o comunque entro il 31 dicembre. A Venezia la documentazione dev'essere trasmessa all'inizio dell'anno o comunque quando si verifichino le condizioni per l'accertamento.

In caso di mancanza d'idonea documentazione, l'accertamento viene effettuato contestualmente alla riscossione del credito.

Non vi sono quindi, in linea generale, termini perentori, tranne che a Bari e a Bologna. Vi sono più frequentemente termini alternativi a tempi molto ristretti o termini meramente sollecitatori o non ne sono affatto previsti.

Art. 24, comma tre: individuazione del dipendente abilitato a sottoscrivere l'ordinativo d'incasso.

Presso i comuni di Bari, Firenze, Genova, Torino e Venezia il dipendente abilitato a sottoscrivere l'incasso è il responsabile della Ragioneria o direttore del servizio finanziario che, nel caso di Torino, può essere sostituito da suo delegato. A Milano l'ordinativo è firmato dal responsabile del competente ufficio del servizio finanziario e controfirmato dal direttore dello stesso servizio o da suo delegato. A Firenze la stessa competenza, ma senza la controfirma. A Bologna e Napoli dal dirigente o funzionario responsabile del servizio competente. A Roma sull'ordinativo d'incasso dev'essere riportato il codice identificativo dell'operatore o di suo delegato e la firma chirografa o elettronica del responsabile del centro di ricavo.

Come è agevole riscontrare, le fattispecie sono suddivise in città ove la competenza rimane nell'ambito del servizio finanziario, e sono la maggioranza, e città ove la responsabilità è di tipo verticale, per cui si afferma la competenza amministrativa dei singoli responsabili.

Art. 25, comma tre: cadenza per i versamenti in tesoreria da parte degli incaricati della riscossione.

A Bari la scadenza è entro il giorno successivo. A Bologna si rinvia a leggi, regolamenti e contratti. Le modalità organizzative ed i termini di versamento sono definiti con provvedimenti deliberativi, comunque non superiori a 10 giorni, ogni qual volta le somme riscosse siano superiori a lire 3.000.000. A Firenze entro il 15 ed il 30 di ogni mese e comunque quando la giacenza delle somme riscosse superi l'importo di lire 1.000.000. A Genova entro il primo giorno utile rispetto a quello di riscossione, salvo diversa disposizione di legge, regolamento o deliberazione. A Milano giornaliera. A Napoli, entro 3 gg. dalla riscossione, l'agente deve depositare cauzione in relazione alle somme di cui ha il maneggio. A Roma non oltre il terzo giorno lavorativo dalla riscossione, salvo diversa disposizione. A Torino le disponibilità dei c/c postali intestati al Tesoriere, riguardanti i proventi di servizi ed attività comunali, devono essere versate in Tesoreria con cadenza non superiore a 15gg., fermo restando che per rilevanti giacenze il suddetto termine è ridotto a 5 gg.. Il servizio Risorse Finanziarie effettua i riscontri dei versamenti effettuati dagli agenti e procede ai controlli tutte le volte che lo ritiene opportuno o ne riceve ordine dal Sindaco o dal Segretario generale. A Venezia secondo le disposizioni di legge ed eventuali accordi convenzionali.

Art. 29, comma due: individuazione del dipendente abilitato a sottoscrivere mandati di pagamento.

A Bari dal dirigente del settore mandati, dal direttore di ragioneria e dal segretario comunale; a Bologna dai Dirigenti e funzionari autorizzati; a Firenze dal competente ufficio della direzione Ragioneria preposto al servizio "Gestione Bilancio"; a Genova dal responsabile del servizio finanziario o dirigenti da lui delegati; a Milano dal responsabile dell'ufficio che li ha predisposti e del direttore del competente settore del servizio finanziario, controfirmati dal ragioniere generale o da un responsabile della direzione del servizio finanziario; a Napoli dal compilatore e dal dirigente competente; a Roma è prevista la firma chirografata o elettronica del responsabile dell'unità organizzativa competente; a Torino dal direttore finanziario o suo delegato del servizio Risorse Finanziarie; a Venezia dal responsabile del settore economico/finanziario la procedura non si discosta da quella prevista per gli ordinativi d'incasso, con le stesse differenze fra comuni sopra evidenziata.

Art. 40, comma uno: cadenza periodica del controllo di gestione.

A Bari il servizio controllo di gestione riferisce semestralmente al Consiglio con apposita relazione sui risultati della gestione.

A Bologna la relazione normalmente è quadrimestrale.

A Firenze sono previste relazioni periodiche sui risultati del controllo di gestione ed un rapporto finale sulla gestione dell'anno precedente.

A Genova i rapporti di gestione e le analisi consuntive da parte del servizio finanziario hanno cadenza quadrimestrale.

A Napoli la periodicità è da definire con ciascun responsabile del servizio e/o con cadenza diversa se nel frattempo si verificassero eventi modificativi e/o rilevanti.

A Roma è previsto al termine di ciascun trimestre rapporto periodico sui risultati del controllo di gestione.

Presso il Comune di Torino la periodicità dei referti del servizio Pianificazione e Controllo deve essere "regolare e congruente" alle esigenze informative ed operative dei destinatari (Amministratori e responsabile dei servizi); la cadenza, comunque non superiore all'anno solare, dovrà essere possibilmente infrannuale al fine di favorire la tempestiva diffusione delle informazioni e la conseguente adozione di eventuali azioni correttive.

A Venezia il rapporto di gestione dev'essere comunicato entro il 30 giugno di ogni anno alla giunta e al consiglio e dev'essere alla base di ogni richiesta di aumento di dotazione finanziaria.

E' previsto un rapporto finale di gestione da redigere entro il 28 febbraio relativamente all'esercizio precedente, che deve riferire in ordine agli scostamenti rispetto al budget, sui costi e risultati dei servizi e sul grado di qualità riscontrato dall'utenza sui servizi resi.

Art. 56, comma due: procedure relative alle operazioni di riscossione.

A Bari la modulistica deve essere preventivamente approvata dal responsabile di Ragioneria; la registrazione delle riscossioni è prevista giornaliera; il tesoriere deve comunicare entro il giorno successivo le operazioni di riscossione e pagamento.

A Bologna per le entrate patrimoniali e le contribuzioni il rilascio di quietanza deve avvenire su moduli specificamente predisposti per ogni singolo servizio. I modelli di quietanza sono definiti con il tesoriere prima dell'avvio della concessione del servizio.

Le comunicazioni delle operazioni di riscossione possono avvenire anche mediante mezzi informatici.

A Firenze, con riguardo alle attività connesse alla riscossione delle entrate, per ogni somma riscossa il tesoriere rilascia quietanza su bollette automatizzate; autorizzate mediante verbale di avvio di ciascun fascicolo a cura del direttore della direzione Ragioneria; le entrate registrate nel sistema informatico sono comunicate all'ente mediante rapporto giornaliero degli incassi.

A Genova è previsto rinvio alla disciplina contenuta nel capitolato speciale.

A Milano è regolamentata minutamente la procedura di riscossione delle entrate da parte del tesoriere

A Napoli dev'essere inviata comunicazione entro il giorno successivo delle operazioni di riscossione mediante trasmissione di copia del giornale di cassa

Nel regolamento del Comune di Roma si rinvia ad un apposito capitolato d'oneri per l'affidamento del servizio di tesoreria

A Torino nel capitolato d'oneri per l'affidamento del servizio di Tesoreria deve essere previsto che la fornitura di modelli connessi alle operazioni di riscossione è a carico del comune; la registrazione delle entrate deve essere eseguita quotidianamente, le riscossioni in attesa dell'emissione delle reversali sono registrate come entrate provvisorie; il Tesoriere deve comunicare entro il giorno successivo le operazioni di riscossione e di pagamento eseguite mediante trasmissione di copia stralcio del giornale di cassa o documento similare

Nel regolamento del Comune di Venezia è indicato l'obbligo di incassare somme anche senza ordinativo, salva regolarizzazione successiva, ed il contenuto minimo delle reversali d'incasso.

Art. 63, comma tre: definizione delle procedure di prelievo e di restituzione.

Presso il Comune di Bari gli ordinativi di incasso dei depositi cauzionali definitivi sono sottoscritti dal responsabile di Ragioneria con determinate modalità e tempi; lo svincolo dei depositi è disposto dal responsabile del servizio competente; i depositi provvisori per spese contrattuali sono oggetto di bolletta di tesoreria diversa dalla quietanza ed annotati in apposito registro.

Nel regolamento del Comune di Bologna è previsto lo svincolo o l'incameramento dal dirigente competente alla spesa.

Presso il Comune di Firenze i movimenti di prelievo, consegna e restituzione dei depositi effettuati da terzi per spese d'asta, contrattuali e cauzionali sono disposti dal responsabile del servizio con ordinativi da lui sottoscritti, i quali contengono le indicazioni atte ad individuare il depositante, la causale, il tipo di deposito, la loro copia è rimessa alla direzione Ragioneria entro 5 gg. dall'emissione.

Presso il Comune di Milano i depositi vengono ricevuti in base a singoli ordinativi emessi dal Comune; la restituzione avviene sulla base di ordinativi emessi dal comune. I depositi d'asta sono restituiti anche in giornata dietro semplice ordine firmato dal responsabile della direzione del servizio finanziario competente a tergo della ricevuta di deposito.

Nel regolamento del Comune di Napoli, la riscossione dei depositi dei terzi è prevista sulla base di richiesta a firma del dirigente del servizio competente, trasmettendo copia anche al Servizio Entrate della Ragioneria generale.

La restituzione è disposta dal medesimo servizio tramite apposito modello.

Presso il Comune di Torino le reversali d'incasso di depositi eseguiti da terzi a titolo di garanzia degli adempimenti assunti e relativi mandati di restituzione sono sottoscritti dal direttore finanziario o delegato; l'autorizzazione allo svincolo dei depositi è disposta dal responsabile del servizio che ha acquisito la documentazione giustificativa del rimborso.

Nel regolamento di Venezia per i depositi di breve durata, (massimo sei mesi), costituiti per gare, aste e simili, è ammessa l'accettazione di somme in deposito senza regolari ordinativi su istruzioni scritte del comune o su richiesta del depositante, rimborso su presentazione della quietanza firmata da persona autorizzata.

I regolamenti dei comuni di Roma e Genova non contengono disposizioni rilevanti ai fini dell'autonomia per questo aspetto.

Art. 101, comma tre: determinazione del periodo di tempo di impossibilità a svolgere l'incarico comportante la cessazione dallo stesso per i revisori.

Nel Comune di Bari si verifica la decadenza del revisore se si assenta ingiustificatamente a tre riunioni consecutive del collegio o a tre sedute consiliari dedicate all'approvazione del bilancio o rendiconto. Presso il Comune di Bologna la cessazione si verifica per la mancata partecipazione senza giustificato motivo a tre riunioni consecutive del Collegio (norma statutaria).

Presso il Comune di Firenze la cessazione si verifica in seguito all'assenza per un periodo di tempo continuativo superiore a 3 mesi. A Genova per la mancata partecipazione senza giustificato motivo a tre riunioni anche non consecutive nel corso dell'anno, o per l'impossibilità a svolgere l'incarico per almeno un bimestre. A Torino e a Milano la mancata partecipazione a tre riunioni del collegio nel corso dell'esercizio senza giustificato motivo determina la cessazione.

A Roma provoca la cessazione l'impossibilità a svolgere l'incarico per sei mesi o l'assenza ingiustificata a tre riunioni consecutive del collegio.

Art. 104, comma uno: limite all'affidamento di incarichi per i revisori.

Il regolamento del Comune di Bologna opera un rinvio all'art. 65 dello statuto, il quale prevede che non possano essere eletti i revisori di altri collegi.

Il regolamento di Firenze dispone che non possono assumere incarichi o consulenze presso l'ente o gli organismi o istituzioni dipendenti o sottoposti a controllo di vigilanza dell'ente.

Art. 117, comma due: modalità per considerare ammortizzati in fase di prima applicazione i beni mobili non registrati acquisiti da oltre un quinquennio.

Presso il Comune di Bari si considerano interamente ammortizzati. Per l'intero, non sono soggetti ad ammortamento i beni mobili non registrati di valore unitario inferiore a lire 2.000.000.

Presso il Comune di Firenze sono considerati interamente ammortizzati. I beni di cui all'art. 117 del d.lgs. 77/95 rimarranno registrati nell'inventario dei beni mobili fino al loro scarico con valore di 0 lire.

Nel regolamento del Comune di Napoli si considerano interamente ammortizzati e non sono valutati.

Presso il Comune di Torino i beni mobili non registrati acquistati dal comune anteriormente al 1990, sono stralciati dagli inventari e registrati in modo solo descrittivo in appositi elenchi.

Nel regolamento di Venezia si considerano totalmente ammortizzati.

Gli enti che hanno regolamentato la fattispecie hanno colto l'occasione offerta dal legislatore di evitare oneri amministrativi e finanziari non indifferenti nella ricostituzione economica della consistenza di tali beni.

Disposizioni particolari

Presso il Comune di Bologna per quanto attiene agli incaricati interni alla riscossione, delle somme riscosse è data quietanza mediante bollettari o ricevutari a madre e figlia o a biglietti a più sezioni, numerati progressivamente, consegnati dalla Ragioneria e da questa annotati su apposito registro. Sono consentiti abbonamenti o biglietti unici per l'accesso a più servizi aventi analoga natura, secondo le modalità previste da specifiche deliberazioni.

E' previsto il rimborso delle spese legali per patrocinio degli amministratori.

Presso il Comune di Firenze è possibile la rateizzazione dei crediti: tenuto conto della natura dell'entrata, comportando la corresponsione quanto meno degli interessi legali e la fornitura di garanzie ipotecarie e fideiussorie, la G.C. con deliberazione può istituire servizi di cassa interna per provvedere ad una tempestiva realizzazione delle entrate, in particolare, tra l'altro, dei proventi derivanti da tariffe e contribuzioni per servizi pubblici a domanda individuale, mediante l'applicazione di marche contrassegnate sui documenti o l'uso di bollettari dati in carico con verbale di consegna della direzione di Ragioneria o analoghi strumenti informatici.

E' consentita la cessione di crediti e procure all'incasso riguardanti crediti derivanti da appalti di opere pubbliche.

A Milano è regolamentata l'elargizione di contributi in danaro per beneficenza ed assistenza.

La programmazione dei tempi di pagamento degli ordinativi è effettuata dal Ragioniere generale.

Presso il Comune di Napoli il risultato di gestione di competenza è dato dal confronto del complesso degli accertamenti di entrata e degli impegni di spesa.

E' tenuto distinto il risultato riferibile al confronto tra gli accertamenti dei primi tre titoli di entrata e gli impegni delle spese correnti aumentati delle quote di capitali delle rate di ammortamento per rimborso dei prestiti.

Sono tenuti, altresì, distinti i risultati riferibili al confronto tra gli accertamenti delle entrate e degli impegni delle spese in conto capitale e tra gli accertamenti delle entrate e gli impegni delle spese per servizi per conto terzi.

Nel regolamento del Comune di Roma vi sono norme riguardo alle prescrizioni da osservare in sede di rilascio della quietanza per i minori di età, eredi legittimi, eredi testamentari, società semplici, di fatto, associazioni non riconosciute, società di persone, di capitali, enti, società costituita all'estero con sede nel territorio dello Stato, società in liquidazione, creditore fallito, associazione temporanea di imprese, modalità per la cessione dei crediti e le procure all'incasso, aperture di credito per minute ed urgenti spese d'ufficio o funzionamento di unità organizzative riscuotitori speciali.

Anche a Roma vi è norma analoga al Comune di Napoli per quanto concerne il risultato di gestione di competenza.

Nel regolamento di contabilità di Torino può essere istituito un servizio decentrato di cassa per particolari esigenze di carattere amministrativo e contabile, in ausilio al Tesoriere possono essere nominati agenti contabili.

E' possibile prevedere in bilancio un fondo svalutazione crediti da utilizzare a fronte dell'eliminazione di crediti di dubbia o incerta esigibilità.

Riscontri fra analisi comparativa del regolamento di contabilità e autodichiarazioni dei comuni

Al termine dell'analisi condotta mediante raffronto con le norme che prevedono espressamente l'esercizio dell'autonomia e, per quanto attiene ai modi, tra le singole normative delle stesse città metropolitane, è possibile trarre alcune prime sintetiche valutazioni sul loro singolo atteggiarsi di fronte al modulo autonomistico contabile, tenendo conto delle loro stesse indicazioni.

Bari non ha fornito, nonostante esplicita richiesta, alcuna indicazione sugli indirizzi autonomistici seguiti. Tuttavia, dall'analisi precedentemente condotta, l'autonomia risulta esercitata per quanto concerne le norme inderogabili, con particolare riguardo ai termini per la predisposizione del bilancio e alla presentazione degli emendamenti, alle modalità di assunzione degli atti d'impegno attuativi del PEG e del Piano Risorse, di collaborazione dei revisori, e per l'ammortamento in fase di prima applicazione, dei beni mobili registrati. Per quanto riguarda le norme che attribuiscono facoltà regolamentari, è stata disciplinata la periodicità della ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la realizzazione di ulteriori parametri di efficacia ed efficienza (unico comune del campione) la compilazione di conti economici di dettaglio per servizi e centri di costo e di un conto consolidato patrimoniale.

Bologna ha chiaramente esposto la tesi comunale sulla non opportunità di introdurre o modificare, nel regolamento, istituti che non siano coerenti con l'assetto normativo tempo per tempo vigente, interpretando il regolamento stesso come uno strumento a garanzia con il quale sia assicurata l'individuazione delle responsabilità nelle procedure di spesa e la sussistenza della relativa copertura finanziaria.

Ha comunque segnalato le disposizioni regolamentari che equiparano le prenotazioni d'impegno agli impegni, ai fini della verifica della sussistenza della copertura finanziaria. Si segnalano, in ogni caso in base all'analisi precedentemente condotta, con riguardo alle norme inderogabili la regolamentazione delle competenze specifiche relative alla programmazione e gestione finanziaria e contabile, l'organizzazione del servizio finanziario, la possibilità per il dirigente di chiedere la registrazione dell'impegno anche in caso di parere negativo, le modalità di assunzione degli atti d'impegno attuativi del PEG, le categorie di beni mobili non inventariabili, tra le norme facoltative la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per attività e passività interne ed esterne, la particolare disciplina degli incaricati interni della riscossione.

Il direttore del servizio di ragioneria di Firenze ha fornito un'elencazione approfondita e dettagliata degli articoli del regolamento ove sono state ravvisate espressioni dell'autonomia regolamentare comunale. Ad esse, in base all'analisi precedente, occorre aggiungere per le norme inderogabili, la regolamentazione delle competenze specifiche relativamente alla programmazione e alla gestione finanziaria e contabile, l'organizzazione del servizio finanziario, le modalità dei pareri di regolarità e le attestazioni di copertura, le modalità di segnalazioni obbligatorie e dei casi di pregiudizio agli equilibri di bilancio, i tempi per la comunicazione al consiglio dei prelievi dal fondo di riserva, più in generale di quanto non segnalato i termini per la predisposizione del bilancio e la presentazione degli emendamenti agli schemi di bilancio.

Per le norme inderogabili facoltative le modalità di collaborazione dei revisori con l'organo consiliare, di modifica delle dotazioni assegnate ai responsabili dei servizi. Tra quelle derogabili le modalità ed i tempi per la trasmissione della documentazione relativa all'accertamento delle entrate e infine, tra le disposizioni particolari, le norme riguardanti la rateizzazione dei crediti ed i riscuotitori speciali.

Le segnalazioni circa l'esercizio dell'autonomia regolamentare contabile da parte del Comune di Genova trovano sostanziale corrispondenza nell'analisi precedentemente condotta con riguardo al regolamento inviato.

Tuttavia la stessa più che ad una segnalazione sembra diretta ad una ricognizione delle norme costituenti adempimento a quelle che tale esercizio prevedono, in quanto taluni articoli ivi indicati (modalità dei pareri e delle segnalazioni obbligatorie per i casi di compromissioni dell'equilibrio di bilancio, affidamento del servizio di tesoreria, funzioni dell'organo di revisione) non dimostrano un contenuto di autonomia particolarmente significativo.

Vi sono viceversa dei casi non evidenziati, come, per le norme inderogabili, le modalità della modifica delle dotazioni assegnate ai responsabili dei servizi e, per le norme non derogabili che assegnano delle facoltà, la compilazione di conti economici di dettaglio per servizi e centri di costo, la previsione di conti patrimoniali d'inizio e fine mandato, con dei contenuti non irrilevanti sotto lo stesso profilo.

Il Comune di Milano ha inviato una segnalazione molto sintetica dei contenuti regolamentari della propria autonomia, non considerando espressioni della stessa rinvenibili nella regolamentazione delle competenze specifiche relative alla programmazione e alla gestione finanziaria e contabile, alle modalità di diffusione dei contenuti significativi e caratteristici del bilancio annuale e degli allegati, ai termini per predisposizione della presentazione degli emendamenti agli schemi di bilancio, alle modalità di modifica delle dotazioni assegnate ai responsabili dei servizi alla compilazione di conti economici di dettaglio per servizi e centri di costo, sulle quali si è riferito nelle pagine precedenti.

L'esatto opposto è rappresentato dalla comunicazione del Comune di Napoli, nella quale è riportato anche un minimo sviluppo dell'autonomia in un regolamento significativamente dettagliato con il quale non risultano diversità di vedute.

La comunicazione del Comune di Roma è egualmente analitica ma non contiene inspiegabilmente richiamo ad alcune discipline particolari che sia pure secondarie (intestazioni dei mandati di pagamento, compilazione conti economici di dettaglio e centri di costo, risultato gestione di competenza relazioni dei coordinatori delle circoscrizioni) appaiono espressione dell'autonomia regolamentare.

Il Comune di Torino ha riferito di non essere intervenuto con una più estesa autonomia dato che l'attuale regolamento è ancora funzionale all'organizzazione, tuttavia la Sezione nell'analisi che precede, ha individuato ed evidenziato quegli articoli che, indipendentemente dal grado di estensione, costituiscono in ogni caso una manifestazione delle scelte normative del comune.

Il Comune di Venezia ha inviato la scarsa comunicazione di cui è cenno all'inizio del paragrafo 3, senza accennare alle fattispecie in cui comunque si è appalesato un esercizio dell'autonomia, come nella regolamentazione delle competenze specifiche relative alla programmazione, nelle modalità con cui sono resi i pareri di regolarità contabile e le attestazioni di copertura finanziaria, nei casi di inammissibilità e d'improcedibilità, nell'attuazione del PEG, nella previsione di ulteriori parametri di efficacia ed efficienza.

Com'è facile constatare più in generale per quanto riguarda il complesso delle città metropolitane, l'area dove più estesamente si sono rinvenuti contenuti normativi autonomi non è, come sarebbe stato logico supporre, quella della derogabilità, bensì quella delle norme inderogabili, con delle saltuarie ma sintomatiche forme non del tutto catalogabili, che contribuiscono a fornire del regolamento di contabilità un aspetto ambivalente, di garanzia e di rappresentazione normativa di interessi non facilmente inquadrabili nella previsione normativa del d.lgs. n°77 del 95 ma pur sempre rientranti nell'ambito dell'attenzione gestionale degli amministratori locali.

5 Programmazione e pianificazione operativa nei comuni

La crisi finanziaria dello Stato, i vincoli posti dalla costituzione economica europea e la crescente integrazione dei mercati rendono sempre più evidente l'esigenza che tutte le strutture pubbliche assicurino non solo il rispetto di regole e procedimenti, ma anche il conseguimento di concreti ed adeguati risultati amministrativi. E poiché congrui risultati non possono essere certo sperati da una gestione che s'improvvisi momento per momento, è anche necessaria un'organica e realistica programmazione.

D'altra parte, solo una vera programmazione consente una chiara distinzione, senza confusione di ruoli, tra politica e amministrazione (in attuazione del principio stabilito dall'art. 2 della legge 421 del 1992, dagli artt. 3 e 14 e segg. del d.lgs. n. 29 del 1993 più volte modificato nonché, con riferimento agli enti locali, dall'art. 51 della legge n. 142 del 1990, modificato prima dall'art. 6 della legge 127 del 1997 e poi dall'art. 2 della legge 191 del 1998, e dall'art. 19 della legge 265 del 1999). A ben vedere, l'indirizzo politico si realizza proprio in questa definizione di obiettivi, programmi e progetti per la concreta amministrazione: si potrebbe anche dire che la politica è (o almeno dovrebbe essere) programmazione, progettualità.

Le previsioni dei bilanci delle amministrazioni pubbliche risultano poi realmente significative solo se sono connesse a ben definiti obiettivi, programmi e progetti (cfr. gli artt. 1, 3 e 5 della legge n. 94 del 1997, gli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 279 del 1997 nonché, con riferimento agli enti locali, l'art. 55 della legge 142 del 1990 e gli artt. 7 e 11 e segg. del d.lgs. n. 77 del 1995).

Inoltre, senza una chiara programmazione non è possibile una reale trasparenza sulle motivazioni e finalità dell'agire amministrativo, e risulta infine problematica se non arbitraria ogni verifica dei risultati (prevista invece dagli artt. 2 della legge 421 del 1992, 20 del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni, 1 e segg. del d.lgs. n. 286 del 1999 nonché, per gli enti locali, dagli artt. 55 della legge 142 del 1990, 36, 39-41 e 69 del d.lgs. 77 del 1995).

Se i principi cui si è ora accennato valgono certo per tutte le amministrazioni pubbliche, impegnate da anni in un faticoso cammino di riforma, rilevano forse particolarmente per gli enti locali, il cui rinnovamento presenta aspetti specifici.

Va infatti ricordato che l'art. 1 comma 2 della legge 59 del 1997 ha previsto il trasferimento agli enti territoriali, "nell'osservanza del principio di sussidiarietà"⁴⁰, di "tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità", e che in attuazione di tale norma sono stati emanati vari decreti legislativi e numerose leggi regionali.

Tra le molte attribuzioni devolute agli enti locali dalle recenti norme, appare opportuno richiamare qui, per la loro portata innovativa, alcune nuove competenze nel settore economico e in quello sociale.

Benefici per gli investimenti delle imprese, e anche per l'occupazione, dovrebbero ad esempio derivare dalla realizzazione degli sportelli unici per le attività produttive (artt. 23-27 del d.lgs. n. 112 del 1998 e d.P.R. n. 447 del 1998). Come ha giustamente osservato il CNEL, "nelle intenzioni del legislatore lo sportello unico è lo strumento attraverso il quale la più ampia struttura comunale si rapporta con le imprese del territorio. In questa accezione lo sportello unico è il punto di contatto diretto con l'utenza-impresa: esso è l'occasione per le amministrazioni locali di liberare capacità e potenzialità e di giocare un ruolo più attivo quali promotrici dello sviluppo locale"⁴¹.

⁴⁰ Il principio di sussidiarietà ricordato nel testo è richiamato dall'art. 2 della legge n. 265 del 1999 ed anche dall'art. 16 del disegno di legge costituzionale sull'ordinamento federale della Repubblica presentato il 18.3.1999 (A.C. n. 5830).

⁴¹ CNEL - 13° rapporto sullo stato dei poteri e dei servizi locali 1999, pag. 106.

V. anche CENSIS - 33° rapporto sulla situazione sociale del paese 1999, pag. 539.

Tra le prime esperienze, quella del comune di Mantova presenta alcuni aspetti interessanti. Presso l'amministrazione in questione, è operativo dal 27.5.1999 uno Sportello Unico per le Imprese e i Cittadini che offre non solo alle imprese, ma anche ai cittadini, "un unico punto di riferimento, anche rispetto agli endoprocedimenti di competenza di enti esterni al comune ... al quale rivolgersi per ottenere informazioni e per inoltrare la richiesta di autorizzazioni e

Importanti risultati si attendono anche dall'attuazione della riforma del mercato del lavoro prevista dal d.lgs. n. 469 del 1997, che prevede tra l'altro l'affidamento alle province, con legge regionale, di una non facile "integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative" (art. 4).

I servizi sociali sono ora definiti dall'art. 128 del d.lgs. n. 112 del 1998 come "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia". E per l'art. 131 dello stesso d.lgs. n. 112 sono appunto "attribuiti ai comuni, che li esercitano anche attraverso le comunità montane, i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, anche con il concorso delle province".

Orbene, sembra evidente che attribuzioni così rilevanti possano essere esercitate efficacemente solo sulla base di un'organica programmazione, un "piano generale di sviluppo" (v. infra) che identifichi e valuti attentamente bisogni, priorità e compatibilità finanziarie.

Analoghe considerazioni valgono anche in relazione alla migliore utilizzazione di alcune rilevanti opportunità. Ci si riferisce in particolare ai patti territoriali e ai contratti d'area disciplinati con gli altri strumenti di programmazione negoziata dall'art. 2 commi 203 e segg. della legge n. 662 del 1996, e ai fondi strutturali comunitari ridefiniti dal regolamento del Consiglio n. 1260/1999 del 21.6.1999⁴².

Il ruolo degli enti locali nel proprio specifico contesto socio-economico potrebbe poi ulteriormente evolversi in conseguenza dell'eventuale approvazione del disegno di legge sui servizi pubblici locali (A.S. 4014) attualmente in fase di avanzata discussione.

Del disegno di legge in questione - e senza soffermarsi qui sui temi al momento ancora in discussione - ci si limita ad evidenziare due punti. In primo luogo, la prevista ampia autonomia delle amministrazioni locali nella stessa individuazione dei servizi pubblici, anche in vista dello sviluppo economico e civile delle comunità locali⁴³. In secondo luogo, l'ipotizzata distinzione tra la gestione del servizio da parte delle imprese e le funzioni di indirizzo, di vigilanza, di programmazione e di controllo degli enti locali⁴⁴.

Dagli esempi che precedono, appare chiaro che agli enti locali viene oggi richiesto di assumere un ruolo di promozione e sostegno dello sviluppo socio-economico del territorio⁴⁵, sia pure nel rispetto delle competenze delle regioni e dello Stato, ed anzi secondo una logica di concertazione e coordinamento con le altre amministrazioni pubbliche. Che tutto questo possa avvenire con iniziative frammentarie ed improvvisate, e non invece nell'ambito di programmazioni accurate ed organiche, sembrerebbe in effetti del tutto irrealistico.

Una congrua programmazione nelle amministrazioni locali è chiaramente richiesta anche da altre recenti disposizioni.

concessioni". In prospettiva, è prevista "la completa virtualizzazione dello Sportello in modo che il cittadino, ma soprattutto l'impresa, dialogando in via telematica con l'Ente, possa ottenere il documento di cui necessita senza doversi recare in loco".

Si precisa che l'esperienza del comune di Mantova viene qui ricordata - al pari delle altre menzionate nel presente capitolo - a titolo meramente esemplificativo, senza voler affatto escludere che altre esperienze di concreta "progettualità", magari meno note, siano parimenti o anche più meritevoli di considerazione.

⁴² Per un'indagine sull'utilizzazione dei fondi strutturali, v. anche la Relazione di questa Sezione al Parlamento sui risultati dei controlli eseguiti su gestioni di enti locali, approvata con deliberazione n. 1/2000. Nella deliberazione in questione, vengono anche sottolineate, tra l'altro, "carenze nella programmazione", da parte degli enti locali, degli interventi che hanno beneficiato dei contributi.

⁴³ Sui rapporti tra tale autonomia e il fondamentale principio di concorrenza, v. il capitolo sulle prospettive di riforma per i servizi pubblici locali.

⁴⁴ Sul particolare significato che nell'A.S. n. 4014 assumono i concetti di indirizzo, vigilanza etc., v. ancora il citato capitolo sui servizi pubblici locali.

⁴⁵ In tal senso, v. peraltro già l'art. 9 della legge n. 142 del 1990.

In relazione ad esempio al patto di stabilità disciplinato dall'art. 28 della legge 449 del 1997 e dall'art. 30 della legge 488 del 1999, l'obiettivo di ridurre il "disavanzo" non può essere certo raggiunto con bilanci di puro stanziamento, e cioè non fondati su attente programmazioni (cfr. lo stesso art. 28, commi 2 e 2 bis): è noto infatti che di per sé i trends di entrata sono stazionari e quelli di spesa crescenti.

Sul versante delle entrate, l'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997 stabilisce poi che i comuni e le province possono "disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie", e possono in particolare "affidare a terzi, anche disgiuntamente, la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le altre entrate". E un'ampia "autonomia impositiva e finanziaria", nell'ambito "dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica", è ora anche prevista dall'art. 2 della legge 265 del 1999. Orbene, il dispiegarsi di quest'autonomia deve evidentemente fondarsi su un'accurata programmazione che tenga conto della situazione di partenza, delle esigenze di gestione diverse per ogni tipo di entrata, dell'eventuale opportunità di associarsi con altri enti per conseguire congrue economie di scala etc. etc.⁴⁶.

Sul versante invece delle spese, si ricorda qui solo - a titolo esemplificativo - che l'art. 39 della legge 449 del 1997 (commi 1 e 19) richiede agli enti locali una "riduzione programmata delle spese per il personale": si tratta di una programmazione che dovrebbe essere ora agevolata dall'art. 13 della legge 265 del 1999, per il quale gli enti locali provvedono "alla determinazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa e organizzativa, con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti".

Un nuovo ruolo per lo sviluppo economico e sociale del territorio, una maggiore responsabilizzazione finanziaria, una razionale programmazione delle gestioni. Sembrano in effetti questi alcuni dei principali caratteri delle amministrazioni locali in questi primi anni del nuovo millennio.

Ma ci si deve anche domandare se l'ambito territoriale delle amministrazioni locali sia effettivamente sempre adeguato alle nuove esigenze.

Si pensi in particolare alla questione delle aree metropolitane, annosa ma sempre attuale in relazione alla competizione già in atto tra i poli metropolitani della comunità europea.

Sostanzialmente fallito il disegno delineato dalla legge 142 del 1990 - secondo la comune opinione anche a causa di una discutibile prospettazione per legge di soluzioni uniformi per realtà territoriali anche molto diverse tra loro - il tema è stato in effetti rilanciato dal d.lgs. n. 265 del 1999, che prevede tra l'altro un maggiore coinvolgimento degli enti locali⁴⁷ e la costituzione di "città metropolitane ad ordinamento differenziato" secondo le varie specificità territoriali⁴⁸.

Anche per la riorganizzazione dei numerosissimi piccoli comuni che caratterizzano l'amministrazione locale italiana - i c.d. comuni polvere - si è dovuto prendere atto della scarsa efficacia, in generale, del disegno formulato dalla legge 142 del 1990⁴⁹.

⁴⁶ Può essere utile qui ricordare, a titolo esemplificativo, il "progetto fiscalità locale" del comune di *Rimini*. Una convenzione tra il comune e l'ufficio tecnico erariale del dicembre 1994 dovrebbe permettere di ultimare, entro la fine del 2000, la verifica a mezzo di sopralluoghi delle oltre "120.000 unità immobiliari presenti sul territorio comunale", di evidenziare "tutte le difformità fra il dato catastale e quello reale", di mettere "in relazione fra loro tutte le informazioni raccolte a qualsiasi titolo" negli archivi e nelle banche dati di riferimento, di emettere infine un "avviso unico di pagamento di tutti i tributi e corrispettivi predeterminabili, unitamente alla stampa dei bollettini di versamento". Inoltre e soprattutto, questa capillare conoscenza del contesto geografico permetterà anche "di programmare qualsiasi intervento sul territorio (programmazione urbanistica, della mobilità, raccolta rifiuti, servizi sociali, piano della protezione civile ...)".

⁴⁷ La regione procede infatti alla delimitazione dell'area metropolitana solo su "conforme proposta degli enti locali interessati".

⁴⁸ Secondo il disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri il 9.3.1999, "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

⁴⁹ La constatazione non esclude peraltro l'esistenza di alcune esperienze valide o forse addirittura esemplari. Tra queste, può essere menzionata quella del Servizio Tributi Intercomunale della *Associazione dei Comuni Modenesi dell'Area Nord*. Dopo un'accurata preparazione che ha visto anche la stipulazione di una convenzione per la

La legge 265 del 1999 presenta pertanto innovazioni di un certo rilievo: la previsione di “un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi” predisposto sì dalle regioni, ma in ogni caso concordato con i comuni “nelle apposite sedi concertative”; la possibilità di costituire con convenzione “uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti”; la possibilità di una “delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi”; la costituzione di unioni di comuni “senza alcun vincolo alla successiva fusione”; incentivi regionali proporzionati “al livello di unificazione”; la previsione della costituzione di municipi in caso di fusione da parte dello statuto del nuovo comune e non mediante legge regionale.

In sostanza, sembra innegabile che tutta la materia è regolata secondo una logica che richiede l'attiva responsabile adesione dei comuni interessati. Senonché, il piccolo o piccolissimo comune si caratterizza spesso non solo per la debolezza strutturale e finanziaria, ma anche per una scarsa capacità di elaborazione strategica e progettuale. Esiste pertanto il concreto pericolo che molti enti minori non siano neanche in grado di programmare efficacemente il necessario processo di associazione o aggregazione⁵⁰.

Anche per quest'aspetto, un ruolo significativo potrebbe essere svolto dalle province.

In effetti, dalle più recenti norme sembra evincersi un certo rilancio dell'“ente locale intermedio”, con l'attribuzione di varie nuove funzioni in attuazione della legge 59 del 1997, e con l'espressa precisazione, nella legge 265 del 1999, che anche la provincia “rappresenta la propria comunità”. In linea con questo orientamento, occorrerebbe concretizzare anche quelle funzioni di “assistenza tecnico amministrativa agli enti locali” e di “coordinamento dell'attività programmatica dei comuni” che erano già previste dalla legge 142 del 1990 e che però sono rimaste in gran parte sulla carta⁵¹.

Ed è appena il caso di rilevare che anche per le province tutto ciò comporta un'adeguata riorganizzazione, che ancora una volta non può essere improvvisata e va invece attentamente programmata.

formazione di personale degli altri comuni interessati e per l'assistenza tecnica da parte del servizio tributi del comune di Mirandola, il Servizio Intercomunale in questione è stato istituito il 1°3.1999 tra i comuni di Cavezzo, Concordia, Mirandola, Medolla, San Felice, San Possidonio e San Prospero. Il Servizio, che comprende un “ufficio centrale” e “lo sportello informatributi dei singoli comuni (aperto almeno tre giorni alla settimana)”, permette tra l'altro la compilazione gratuita di denunce e bollettini ICI, prevede la riscossione dell'ICI direttamente dai comuni (con risparmi dichiarati dell'80% rispetto alle spese di riscossione precedentemente sostenute), consente ulteriori risparmi nella gestione diretta del contenzioso, e al 31.12.1999 ha già consentito l'emissione di 8.897 avvisi ICI per un totale di 4.185.579.000.

⁵⁰ A questo proposito, sembra significativa una vicenda che riguarda il comune di *Reggio Emilia*.

Va premesso che l'amministrazione in questione ha acquisito negli ultimi anni una notevole esperienza in materia di emissione di prestiti obbligazionari: ben 9 emissioni a tasso variabile dal dicembre 1997 al marzo 2000, per un importo complessivo di 165.633.550.150 e per il finanziamento di 141 progetti o piani di investimento. Questo nuovo percorso ha permesso una rilevante riduzione di costi rispetto alle forme tradizionali di indebitamento, una notevole semplificazione nelle procedure e nei tempi di finanziamento delle opere, un maggior coordinamento interno tra uffici tecnici e uffici finanziari con elevazione del grado di attivazione degli investimenti etc.

Orbene, forte dell'esperienza acquisita, il comune di Reggio Emilia ha promosso anche una convenzione ai sensi dell'art. 24 della legge n. 142 del 1990 “per la negoziazione unitaria delle condizioni di emissione di prestiti obbligazionari e delle altre forme di ricorso all'indebitamento”. L'iniziativa, avviata all'inizio del 2000, dopo appena tre mesi aveva già conseguito l'adesione di 24 comuni. In tal modo, anche comuni di piccola dimensione potranno avvantaggiarsi delle prestazioni di una struttura operativa sempre più qualificata e dinamica, in grado anche di far valere un “maggiore potere contrattuale nei confronti degli istituti di credito”.

⁵¹ L'art. 19 comma 3 della legge quadro sui lavori pubblici n. 109 del 1994 prevede ora, nel testo modificato dalla legge n. 415 del 1998, una specifica ipotesi di assistenza tecnico-amministrativa: le amministrazioni comunali aggiudicatrici possono affidare “le funzioni di stazione appaltante” non solo ai provveditori alle opere pubbliche ma anche, appunto, “alle amministrazioni provinciali”.

L'opportunità di un'assistenza ai piccoli comuni da parte delle province era già stata evidenziata da questa Sezione nella sua Relazione al Parlamento sull'esercizio finanziario 1995, pag. 38.

Sul punto, v. anche, a pag. 145, la già citata Relazione sui risultati di controlli su gestioni di enti locali approvata con deliberazione n. 1/2000.

La programmazione nell'ordinamento degli enti locali

Nelle ultime Relazioni di questa Sezione, è stato diffusamente sottolineato come l'esigenza di una programmazione non meramente finanziaria ma anche concretamente amministrativa sia ampiamente recepita dal nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, approvato con d.lgs. n. 77 del 1995. In questa sede, si vuole ora evidenziare come la programmazione degli enti locali si inserisca in un processo che si svolge in più fasi, la prima delle quali può essere situata addirittura in un momento precedente l'elezione degli amministratori.

L'art. 3 della legge 81 del 1993 prescrive infatti che insieme alla lista dei candidati al consiglio e alla carica di sindaco (o di presidente dell'amministrazione provinciale) debba essere presentato anche "il programma amministrativo da affiggere all'albo pretorio". In realtà, si tratta spesso di indicazioni molto vaghe, anche se va riconosciuto che al candidato che non conosce ancora bene la situazione dell'amministrazione locale può risultare in concreto molto difficile delineare specifici programmi di azione.

Una volta eletti i nuovi amministratori, l'art. 34 della legge 142 del 1990, modificato prima dall'art. 16 della legge n. 81 del 1993 e poi dall'art. 16 della legge 265 del 1999, stabilisce che "entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato". La norma ora citata si limita a parlare di linee programmatiche, ma si tratta in realtà di un documento - il c.d. programma di mandato - che dovrebbe essere certo ben più puntuale e specifico del programma amministrativo che viene affisso all'albo pretorio dai candidati: tra l'altro, non avrebbe senso richiedere una "partecipazione del consiglio alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche" (cfr. ancora il citato comma 2 bis), se poi per la sua genericità il documento risultasse di fatto scarsamente significativo, ed inidoneo a consentire una qualsiasi concreta verifica della sua attuazione.

In coerenza con il c.d. programma di mandato, il consiglio deve poi approvare ogni anno, insieme con i bilanci annuale e pluriennale, la relazione previsionale e programmatica prevista dall'art. 12 del d.lgs. n. 77 del 1995.

A questo proposito, va peraltro rilevato che i "programmi" della manovra di bilancio vanno collocati, per l'art. 7 comma 7 del d.lgs. n. 77, nell'ambito di un "piano generale di sviluppo dell'ente". Sembra doversi ritenere che l'ordinamento richieda non tanto un ulteriore e distinto documento programmatico, quanto piuttosto che risultino chiaramente, dalla relazione previsionale e programmatica e prima ancora dalle sopra menzionate linee programmatiche, un'adeguata visione d'insieme dello specifico contesto socio-economico ed una conseguente unitaria ed organica strategia⁵².

Infine, con il piano esecutivo di gestione previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 77 del 1995⁵³ la giunta determina, "sulla base del bilancio di previsione annuale" e "prima dell'inizio dell'esercizio", "gli obiettivi di gestione" che vanno affidati, "unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi". Ovviamente, gli obiettivi del PEG devono essere coerenti con i "programmi" e i "progetti" della relazione previsionale e programmatica, di cui costituiscono appunto una specificazione sul piano operativo.

Tra gli "allegati al bilancio di previsione", l'art. 14 del d.lgs. n. 77 del 1995 menziona tuttora "il programma triennale dei lavori pubblici" previsto dalla legge 11.2.1994 n. 109, c.d. Merloni.

Va peraltro rilevato che la legge 109 del 1994 prevedeva l'emanazione, da parte del Ministro dei lavori pubblici, di uno "schema tipo di programma triennale" che in realtà non è

⁵² Questo concetto di strategia è presente anche nel recente d.lgs. n. 286 del 1999, secondo il quale nelle amministrazioni pubbliche una funzione di "valutazione e controllo strategico supporta l'attività di *programmazione strategica*".

⁵³ Come è noto, l'utilizzazione del PEG è facoltativa per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e per le comunità montane.