

IL COMUNE

Governo e amministrazione
della comunità e del territorio

Manuale per consiglieri
e assessori comunali

Dispensa n. 3

3. L'attività amministrativa: le forme e gli strumenti di traduzione delle decisioni degli organi politici in progetti ed azioni. I responsabili dei servizi: autonomie e responsabilità

- La programmazione dell'attività di governo: dal programma elettorale alla programmazione dei servizi pubblici
- La gerarchia delle fonti, lo Statuto ed i Regolamenti, la Legge 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali)

LA PROGRAMMAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI GOVERNO

La relazione previsionale e programmatica

Gli Enti locali sono tenuti ad allegare al bilancio di previsione annuale una relazione previsionale e programmatica ed un bilancio pluriennale entrambi di durata pari a quella della Regione di appartenenza (durata che deve essere compresa fra i 3 ed i 5 anni).

La funzione della relazione revisionale e programmatica è quella di **operare**, in una prospettiva pluriennale, **la traduzione degli indirizzi politico-amministrativi** contenuti nel programma di mandato in **programmi amministrativi specifici**, chiaramente individuati.

Per ciascun programma la relazione indica le risorse umane, finanziarie e strumentali ad esso destinate e le modalità con le quali provvedere al loro reperimento.

La previsione delle entrate deve tener conto dell'andamento storico delle fonti di finanziamento.

L'insieme delle risorse da destinare annualmente alla realizzazione dei programmi e la strategia generale di reperimento devono essere indicate nella relazione previa verifica della **compatibilità** con le caratteristiche del territorio, della popolazione e dell'economia insediata e, più complessivamente, con il **contesto socio-economico di riferimento**.

La predisposizione della relazione previsionale e programmatica costituisce, pertanto, il momento in cui l'Ente locale opera una **riflessione sulle proprie prospettive di sviluppo nel medio periodo** e sulla **propria organizzazione interna** ponendole in relazione con il contesto complessivo in cui si trova ad operare.

Va inoltre fornita motivata dimostrazione delle variazioni intervenute rispetto all'esercizio precedente e, per gli organismi gestionali dell'Ente locale, la relazione indica anche gli obiettivi che si intendono raggiungere, sia in termini di bilancio dia in termini di **efficacia, efficienza** ed economicità del servizio.

Il piano esecutivo di gestione

L'art. 169 TU prevede che la Giunta, in quanto organo esecutivo chiamato a curare la concreta realizzazione dei programmi dell'ente, elabori il Piano Esecutivo di Gestione (**P.E.G.**) con il quale gli **obiettivi di gestione** vengono dettagliati ed **affidati, unitamente alle necessarie dotazioni finanziarie, umane e strumentali, ai responsabili dei servizi**.

Negli enti di minori dimensioni la previsione degli obiettivi di gestione nell'ambito del P.E.G. può essere fatta coincidere con il contenuto del Piano Dettagliato degli Obiettivi (**P.D.O.**) di cui all'art. 197, comma 2, lettera a), TU, la cui predisposizione è prevista in particolar modo ai fini dell'attività di controllo di gestione.

Passerini 16/10/09 18:20

L'efficienza esprime le modalità di operare e più precisamente l'attitudine ad operare economicamente: si misura in termini di consumo di risorse rapportato agli obiettivi e/o realizzazioni, esplicitando così la relazione "mezzi-fini".

L'efficacia esprime il grado di soddisfacimento dei fini perseguiti e può essere misurata attraverso una molteplicità di rapporti, quali il rapporto tra gli obiettivi di programma e gli obiettivi tendenziali e/o teorici, oppure confronti in base al tempo o rispetto ad enti diversi

Sotto questo profilo i due documenti possono essere coincidenti o, in alternativa, il P.D.O. può costituire un'ulteriore graduazione operativa e funzionale degli obiettivi del P.E.G. a livello di singole strutture organizzative dell'ente.

Il P.E.G. è un documento di enorme importanza per l'attività amministrativa dell'Ente locale.

Esso ha un ruolo centrale nell'ordinamento introdotto a partire dalla legge 142/1990 in quanto costituisce, il perno sul quale trova sostegno il principio della **separazione fra funzioni di indirizzo politico**, spettanti agli organi elettivi, **e funzioni gestionali**, di competenza degli organi burocratici, che è una delle innovazioni di portata più rilevante del nuovo ordinamento.

Il P.E.G. rappresenta la sintesi fra l'indirizzo politico e la gestione amministrativa.

Attraverso di esso gli obiettivi dell'organo esecutivo, elaborati sulla base degli atti di programmazione di competenza consiliare, divengono direttive vincolanti per gli organi burocratici che sono tenuti alla loro realizzazione ed allo scopo autorizzati all'impiego delle risorse che la Giunta ha inteso destinarvi, siano esse finanziarie, umane o strumentali.

Il P.E.G. costituisce inoltre il presupposto imprescindibile dell'attività di **controllo di gestione**, di cui agli artt. 196-198 TU, sia essa concomitante o consuntiva.

Ed è ancora sulla base del P.E.G. che il **Nucleo di valutazione** espletterà la propria attività di verifica fra i risultati della gestione dei singoli responsabili di servizio e gli obiettivi inizialmente ad essi affidati con conseguente graduazione dell'indennità di risultato ad essi spettante secondo il C.C.N.L. ed i contratti collettivi decentrati del comparto Regioni-Autonomie locali.

E' proprio nella chiarezza degli obiettivi affidati ai responsabili dei servizi attraverso il P.E.G. che si sostanzia la **responsabilità** di questi ultimi per i risultati della gestione.

Il controllo di gestione

Il comma 2 dell'art. 196 TU definisce il controllo di gestione come **"la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi"**.

Con questo controllo, pertanto, si valuta l'efficacia della spesa pubblica ed il grado di efficienza della P.A.

Spetta al regolamento di contabilità di ciascun ente stabilire le scadenze periodiche entro le quali va effettuato il controllo, esteso sia all'attività amministrativa che a quella gestionale.

Il controllo stesso si articola in almeno tre fasi che comprendono:

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

- la predisposizione degli **obiettivi**, a mezzo di un piano dettagliato, predisposto dal Direttore generale ove previsto;
- la rilevazione dei dati in ordine ai costi, proventi e risultati raggiunti (**efficienza**);
- la valutazione degli stessi dati in rapporto agli obiettivi per verificarne lo stato di attuazione (**efficacia**).

Le conclusioni del controllo sono comunicate agli Amministratori, in riferimento allo stato di attuazione degli obiettivi programmati, ed ai responsabili dei servizi con riguardo all'andamento della gestione.

L'AUTONOMIA STATUTARIA E REGOLAMENTARE

Che cos'è lo statuto

In termini generali l'espressione "statuto" indica l'atto normativo fondamentale che regge l'ordinamento politico e giuridico di uno Stato di tipo non assolutistico (ad es. lo Statuto albertino del 1848) o che disciplina un'associazione o ente di tipo privatistico.

Riguardo agli Enti locali lo statuto, in quanto espressione dell'autonomia statutaria ad essi riconosciuta, si configura come una "piccola Costituzione", ma anche quale strumento giuridico che dà la forma all'autonomia propria e speciale degli enti, ne plasma l'organizzazione e stabilisce le linee di sviluppo dell'attività.

Purtroppo gli Amministratori non hanno ancora acquisito sufficiente consapevolezza dell'importanza nodale di questo strumento fondamentale.

Occorre avere chiaro che dopo la legge viene lo statuto e che le decisioni debbono essere assunte rispettando quanto lo statuto prevede in materia.

Contenuti dello statuto

Secondo l'art. 6 TU il contenuto obbligatorio dello statuto deve avere ad oggetto solo le norme rivolte alla determinazione degli aspetti essenziali per l'organizzazione dell'ente, rinviando alla più opportuna sede regolamentare la disciplina di dettaglio.

Lo statuto specifica:

- **le attribuzioni degli organi** siano essi obbligatori o facoltativi Non si può, infatti, procedere alla costituzione (o alla modifica) da parte dell'ente di un organo se di esso lo statuto non abbia preventivamente specificato con precisione le relative competenze.
- **le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze:** il concetto di minoranza va inteso in senso ampio, ricomprendendovi sia le minoranze presenti nel tessuto sociale, sia quelle più precipuamente politiche, rappresentanti le forze che si contrappongono alla maggioranza caratterizzante gli organi politici dell'ente.

Le forme di partecipazione si concretizzano nella presenza delle minoranze in organi e istituzioni dell'ente.

- **la rappresentanza legale, anche in giudizio:** l'art. 50, comma 2, TU, attribuisce innanzitutto al Sindaco e al Presidente della Provincia la cosiddetta rappresentanza istituzionale.

Per quanto riguarda la rappresentanza giuridica o legale dell'ente essa andrebbe individuata in capo ai dirigenti secondo la previsione dell'art. 107 TU che fa rientrare nella loro sfera di competenza "tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno".

E' da ritenere che nei Comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, spetti allo statuto individuare l'organo (ad es. Sindaco o assessore delegato) cui attribuire il potere di stipulare atti in rappresentanza dell'ente.

Circa la rappresentanza in giudizio, che spesso richiede la tutela giudiziale di interessi di natura politica, si ritiene che spetti al Sindaco e al Presidente della Provincia ex art. 50 TU, ma può essere delegata al dirigente.

- **l'ordinamento degli uffici e dei servizi:** in materia di organizzazione e personale il Testo unico degli Enti locali dà indicazioni precise nei seguenti articoli:
 - all'art. 6, comma 2, laddove prevede che lo statuto stabilisca i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente e non il concreto ordinamento degli uffici e dei servizi;
 - all'art. 42, che affida al Consiglio la competenza in relazione ai suddetti criteri generali;
 - all'art. 48, che assegna esclusivamente alla Giunta il disegno compiuto e dettagliato dell'ordinamento degli uffici e dei servizi;
 - all'art. 88, che individua nello strumento regolamentare la disciplina di dettaglio in materia.
- **le forme di collaborazione sovracomunale** si riferiscono alle modalità esteriori, tassativamente indicate nello statuto, attraverso le quali si attua una stabile collaborazione tra Comuni e Province, allorquando l'esercizio di determinate competenze ecceda la singola sfera istituzionale o sia di tale complessità da richiedere una concertazione di più sedi istituzionali (convenzioni, consorzi, Unioni di Comuni, accordi di programma, esercizio associato di funzioni e servizi).
- **gli istituti di partecipazione e il diritto di accesso:** questa materia, che riguarda il rapporto tra i cittadini – singoli e associati – ed il Comune, è ampiamente trattata in un successivo capitolo.
- **l'istituzione del difensore civico** (art. 11 TU), con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa.
- **l'istituzione di municipi e delle circoscrizioni di decentramento comunale** (artt. 16 e 17 TU): si tratta di strumenti di rappresentanza di porzioni del territorio comunale, ai quali possono essere affidate anche funzioni gestionali.
- **i segni distintivi dell'Ente locale:** lo stemma è inteso quale segno distintivo del Comune e della Provincia. E' facoltà dell'Amministrazione locale impedire l'uso improprio dello stemma stesso da parte di chiunque.

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

Altro emblema dell'ente è il gonfalone di cui l'ente è autorizzato a far uso nelle cerimonie ufficiali, purché insieme alla bandiera nazionale alla quale spetta il posto d'onore.

- **pari opportunità:** allo statuto è affidato il compito di promuovere le cosiddette azioni positive, di cui alla legge 10 aprile 1991, n. 125, finalizzate a favorire le donne nell'accesso al lavoro, nella progressione professionale ed economica, nell'inserimento in attività professionali particolari superando qualsiasi forma di disparità discriminante.
Spetta altresì allo statuto prevedere forme di incentivazione della presenza femminile nelle Giunte, negli organi collegiali di Comune e Provincia, nonché negli enti, aziende, istituzioni da essi dipendenti.
- **composizione numerica della Giunta:** l'art. 47 del Testo unico demanda allo statuto la fissazione della composizione numerica della Giunta, con il vincolo che il numero degli assessori non può essere superiore a un terzo, arrotondato aritmeticamente, dei consiglieri comunali assegnati, conteggiando tra questi ultimi anche il Sindaco.

I contenuti facoltativi dello statuto possono essere così esemplificati:

- la disciplina dell'ordinamento e del funzionamento delle istituzioni (art. 114, comma 5);
- la previsione di consultazioni referendarie (art. 8, comma 3);
- la figura del Presidente del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti;
- l'istituzione del difensore civico;
- la costituzione di commissioni consiliari e di consulte.

Iter di approvazione

Il procedimento di approvazione dello statuto, valido anche per le modifiche del suo contenuto, si configura come "**procedimento aggravato**", data l'importanza dell'atto e la conseguente necessità di consentire ampia discussione e comparazione d'interessi da parte della maggioranza e dell'opposizione consiliare.

In particolare, l'art. 6, comma 4, TU richiede che la delibera contenente lo statuto ottenga il voto favorevole dei 2/3 dei consiglieri assegnati all'organo consiliare e che, in caso contrario, la votazione vada ripetuta entro 30 giorni in successive sedute.

Lo statuto s'intende approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri assegnati al collegio (50% + 1) comprendendo in questo calcolo anche la figura del sindaco.

Tipologia dei regolamenti

L'art. 117, comma 6 della Costituzione riconosce la potestà regolamentare a favore di Comuni, Province e Città metropolitane **"in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"**.

Vale dunque anche per i regolamenti ciò che si afferma per gli statuti, che, cioè, limiti inderogabili per l'esplicazione della potestà regolamentare possono essere posti solo dai principi sanciti dalle leggi, oltreché dalle enunciazioni di principio poste dallo statuto di riferimento. Inoltre, l'art. 1, comma 3, TU fa risalire, all'autonomia normativa e, dunque, anche alla potestà regolamentare, il principio obbligatorio in base al quale la legislazione sull'ordinamento degli Enti locali, nonché di disciplina nello svolgimento delle funzioni ad essi affidate, deve contenere in modo espresso i principi che ne costituiscono il limite inderogabile. In virtù di ciò i regolamenti non sono più gli statici strumenti di esecuzione, ma diventano gli elementi propulsivi dei procedimenti e degli atti amministrativi.

Sanzioni

L'art. 16 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 ("Disposizioni in materia di pubblica amministrazione") ha introdotto nel TU l'art. 7 bis concernente le sanzioni amministrative. Tale disposizione stabilisce che, per l'ipotesi di violazione delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali, salva diversa disposizione di legge, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria che oscilla tra un minimo di 25 euro ad un massimo di 550 euro.

L'organo preposto ad irrogare la suddetta sanzione è individuato ai sensi dell'art. 17 della legge 689/1981.

Tale disposizione, dunque, prevede solo sanzioni amministrative pecuniarie, ma non menziona altre tipologie di sanzioni quali, ad esempio, quelle accessorie (ripristino dei luoghi danneggiati, interdizione da attività, confisca ecc.).

Sull'articolo 7 bis TU è intervenuto successivamente il d.l. 31 marzo 2003, n. 50 convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2003, n. 116, che ne ha aggiunto il comma 1bis.

Quest'ultimo colma un precedente "vuoto legislativo" laddove estende l'applicazione della sanzione amministrativa di cui sopra anche alle violazioni delle ordinanze adottate dal Sindaco e dal Presidente della Provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari.