



Il candidato Sindaco, un soggetto da formare

Documenti e procedure da conoscere per amministrare

di Clara Brunacci, 2 maggio 2021

Indice

Il Sindaco	pg. 1
Il Consiglio comunale	pg. 2
La Giunta	pg. 2
I Responsabili di Servizio	pg. 2
Lo Statuto Comunale	pg. 3
I Regolamenti	pg. 4
Regolamento dei procedimenti amministrativi comunali e diritto di accesso agli atti	pg. 4
Regolamento degli Uffici e dei Servizi e dotazione organica dell'Ente	pg. 4
Regolamento dei controlli interni	pg. 5
Regolamento di contabilità	pg. 6
Regolamento dei contratti	pg. 7
Regolamento edilizio	pg. 7
Il Documento Unico di Programmazione	pg. 8
Il Bilancio annuale e pluriennale	pg. 8
Il Rendiconto dell'esercizio finanziario	pg. 9
Il Piano Esecutivo di Gestione - PEG	pg. 10
Il Piano Regolatore Generale - PRG	pg. 11
Il Piano triennale per la Prevenzione della Corruzione	pg. 12

Il Sindaco è legale rappresentante, e responsabile dell'Amministrazione Comunale a cui spettano tutte le funzioni amministrative riguardanti la popolazione e il territorio nei settori dei servizi, dello sviluppo economico, dell'assetto e della utilizzazione del suolo, quando non siano espressamente attribuite dalla legge ad altri soggetti.

Il Sindaco emana ordinanze contingibili¹ e urgenti per motivi sanitari e di igiene, quando necessitano interventi finalizzati a superare situazioni di grave incuria e degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o nei casi di pregiudizio al decoro e alla vivibilità urbana.

Al Sindaco compete infine l'esercizio diretto delle funzioni statali che gli sono attribuite dalla legge e dai regolamenti, tra cui si evidenzia la facoltà di emanare atti e ordinanze contingibili e urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Considerata l'autorevole posizione e le delicate funzioni sopra indicate che è chiamato a svolgere, si ritiene indispensabile, o quanto meno auspicabile, per il candidato Sindaco, il possesso di una adeguata preparazione che includa la conoscenza, non solo delle principali norme giuridiche che disciplinano l'attività amministrativa comunale, ma anche dei documenti più importanti emanati nell'ambito del Comune, che costituiscono nel contempo il presupposto e il limite delle scelte amministrative, che ogni Sindaco deve fare.

Accedere alla carica di Sindaco, ma anche presentare la propria candidatura, senza adeguata preparazione e informazione significa, da un lato incorrere in pesanti responsabilità oltre che politiche, anche di natura

¹ <https://www.treccani.it/vocabolario/contingibile/>



amministrativa, contabile e penale, dall'altro indurre nel gruppo politico di appartenenza e negli elettori, false aspettative per programmi che non possono concretamente essere attuati.

La legge fondamentale cui un candidato Sindaco deve far riferimento è il D.P.R. (Decreto Presidente della Repubblica) n.267 del 2000 e successive modifiche e integrazioni (ss.mm.e ii) TUEL, testo unico delle norme disciplinanti l'organizzazione degli Enti locali (Testo Unico Enti Locali), che costituisce il fondamento di tutti i principali atti del Comune e del quale si ritiene opportuno sottolineare, in primis, l'importanza di quanto stabilito dall'art.78 per cui il comportamento degli Amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione con l'obbligo di astensione nel caso in cui gli atti adottati abbiano diretta correlazione con interessi personali o di parenti e affini.

Nel TUEL vengono stabiliti gli organi del Comune quali il Sindaco, il Consiglio Comunale, la Giunta, disciplinate le modalità della loro elezione, nomina e scioglimento, nonché definite le rispettive competenze.

Al Consiglio comunale, massimo consesso cittadino direttamente eletto dal popolo e costituito da un numero variabile di membri in relazione al numero di abitanti del Comune, spetta la potestà normativa e il generale potere di programmazione e pianificazione dell'attività amministrativa dell'Ente. In tal senso è la competenza esclusiva attribuita al Consiglio Comunale, nelle materie tassativamente indicate dall'art.42 del TUEL.

Il TUEL stabilisce anche il diritto di iniziativa dei singoli consiglieri e quello di ottenere tutte le notizie e informazioni utili all'espletamento del loro mandato, con le modalità stabilite nell'apposito regolamento consiliare.

È demandata invece allo Statuto comunale la determinazione delle forme di garanzia e di partecipazione alla vita amministrativa dei Gruppi di minoranza, al fine di assicurare il regolare svolgimento della loro importante funzione di controllo.

La Giunta, anch'essa costituita da un numero di Assessori variabile in relazione alla grandezza del Comune, collabora con il Sindaco nel governo dell'Ente e nell'attuazione del programma di mandato secondo gli indirizzi generali deliberati dal Consiglio.

La competenza attribuita alla Giunta tuttavia può essere definita di tipo residuale essendo ad essa riservati, in forma generica, tutti gli atti che non sono espressamente attribuiti alla competenza del Sindaco o di altri organi, ivi inclusi i Dirigenti o Responsabili di servizi.

La Giunta svolge anche attività propositiva e di impulso nei confronti del Consiglio cui riferisce annualmente sul proprio operato.

Si ritiene di dover evidenziare, perché di particolare importanza, che nel nuovo TUEL approvato con il D.P.R. 267/2000 e ss. mm. e ii. anche i **Responsabili di Servizio** assurgono al ruolo di organi tecnici del Comune essendo loro attribuita la facoltà di emanare propri atti con rilevanza esterna, nel rispetto degli indirizzi e dei programmi approvati dal Consiglio, nonché in attuazione delle decisioni della Giunta, assumendo con ciò il ruolo di attori principali nella gestione amministrativa del Comune.

I Responsabili di Servizio sono chiamati anche ad esprimere il proprio parere, di natura tecnica e contabile, di cui rispondono in via amministrativa e contabile, su tutti gli atti del Consiglio e della Giunta, fatti salvo quelli di mero indirizzo politico (art.49 del TUEL), venendo con ciò a costituire di fatto un importante ed ulteriore limite alla libera espressione della volontà degli organi politici dell'Ente. Si tratta peraltro di pareri obbligatori ma non vincolanti per il superamento dei quali è richiesta, da parte dell'organo deliberante adeguata motivazione e l'assunzione diretta della responsabilità per le delibere assunte in deroga.

Spetta ai Responsabili infine la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettate dallo Statuto e dai regolamenti, che si uniformano al principio cardine per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico amministrativo sono di competenza degli Organi di governo, mentre la gestione amministrativa,



finanziaria e tecnica è attribuita ai Responsabili mediante autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane e strumentali loro assegnate.

Agli stessi dirigenti spettano tutti i compiti relativi ai servizi di propria spettanza, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Spiccano tra gli altri la presidenza delle commissioni di gara e di concorso e la responsabilità delle relative procedure, la stipula di contratti, gli atti di gestione finanziaria e il fatto che le relative disposizioni di attribuzione possano essere derogate esclusivamente ad opera di specifiche disposizioni legislative.

Tale principio appare altresì rafforzato dal fatto che la legge attribuisce agli stessi dirigenti, in via esclusiva, la diretta responsabilità della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati e della gestione.

Una volta compresi ruoli e competenze dei singoli organi comunali, appare indispensabile per il soggetto che ambisca alla carica di sindaco conoscere i principali atti disciplinanti la vita dell'Amministrazione comunale a partire dallo Statuto

Lo **Statuto Comunale** ² è l'atto fondamentale del Comune, esso esprime il potere di autorganizzazione dell'Ente nell'ambito dei principi e dei limiti imposti dal TUEL.

Come per la Costituzione, per l'approvazione dello Statuto, di competenza del Consiglio Comunale, è prevista dalla legge, una procedura rafforzata poiché si richiede il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati all'ente. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione viene ripetuta in sedute da tenersi nei successivi trenta giorni e lo Statuto risulta approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati all'Ente.

Considerato che la stessa procedura è stabilita anche per l'approvazione delle modifiche statutarie, i laboriosi confronti delle forze politiche presenti in Consiglio per la predisposizione delle proposte di modifica, nonché l'attivazione della partecipazione popolare da promuovere nelle modalità previste dallo Statuto stesso, appare evidente come risulti difficoltoso, e senz'altro protratto nel tempo, un procedimento di modifica eventualmente voluto dalla compagine politica neo eletta.

Lo Statuto si esprime in primis sulle forme di partecipazione popolare nel procedimento relativo alla adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive, nel rispetto della legge 241/1990, nonché sulle procedure per l'ammissione di istanze petizioni e proposte di cittadini singoli e associati, dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi, prevedendo idonee garanzie per il loro tempestivo esame.

Altrettanto rilevante è la normativa statutaria concernente il diritto di accesso e di informazione del cittadino, che costituisce la base del relativo regolamento in tempi, come quelli attuali, in cui è chiamato sempre di più a rivestire un ruolo attivo nella vita pubblica.

Allo Statuto compete anche stabilire la possibilità dell'esercizio associato di funzioni e servizi, mediante convenzioni con altri Enti pubblici, accordi di programma, Unioni di Comuni peraltro auspicate. Tutti strumenti finalizzati in primis al risparmio economico e in ogni caso utili alla elaborazione delle migliori pratiche amministrative scaturenti da un costante e costruttivo confronto tra esperienze diverse.

Appare superfluo ricordare che sempre nello Statuto si trovano le norme fondamentali per la disciplina delle sedute consiliari, la previsione della eventuale elezione del Presidente del Consiglio per i Comuni minori e la determinazione del numero degli Assessori nonché l'eventuale possibilità di nomina in Giunta di membri esterni al Consiglio comunale, nei Comuni con meno di 15.000 abitanti.

Oltre a quella dello Statuto si ritiene indispensabile, per il futuro Amministratore, la conoscenza almeno dei principali regolamenti che, in quanto atti normativi per l'amministrazione, vengono approvati dal

² Vedi lo Statuto del Comune di Assisi in ConfrontiAssisi: <https://confrontiassisi.it/index.php/2021/03/31/statuto-comune-di-assisi-ultima-versione-08-sett-2014/>



Consiglio Comunale che può prevedere forme di pubblicità rafforzata delle delibere di approvazione, finalizzate alla diffusa conoscenza tra la popolazione.

Tra i **regolamenti** si ricordano i principali.

Regolamento dei procedimenti amministrativi comunali e diritto di accesso agli atti

Il Regolamento in oggetto, redatto in attuazione della L. 241/1990 e ss. mm.e ii., è finalizzato principalmente alla tutela del privato che interagisce con il Comune e alla trasparenza dell'azione amministrativa dell'Ente.

Individuati tutti i procedimenti dell'ente, il regolamento ne stabilisce i tempi di conclusione al fine di assicurare certezza nella emanazione del provvedimento finale e, per ciascuno di essi, individua tra i Dirigenti il responsabile, che ne risponde di fronte al cittadino interessato dall'atto.

Sempre sulla base dei principi stabiliti dalla legge, con lo stesso regolamento viene inoltre disciplinata la partecipazione al procedimento da parte dei soggetti interessati i quali possono interloquire con l'amministrazione, rappresentata dal Dirigente o Responsabile di servizio, anche con la presentazione di osservazioni di carattere oppositorio. A tal fine i viene obbligatoriamente data comunicazione dell'avvio del procedimento ad ogni soggetto interessato all'atto

Va evidenziato in proposito che tutti i soggetti, portatori di interessi pubblici o privati o di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, hanno facoltà di intervento nel procedimento, se da esso possa loro derivare pregiudizio.

Altro principio fondamentale disciplinato dai regolamenti in questione è la pubblicità di tutti gli atti, fatta eccezione per quelli che sono espressamente sottratti all'accesso con giustificata motivazione. Ne consegue il riconoscimento di un generale diritto di accesso e consultazione garantito ai cittadini. Per la concreta attuazione di tale diritto ha assunto primaria importanza l'attenzione alla tenuta del sito informatico dell'Ente e la gestione dell'albo pretorio online, suddiviso in sezioni nelle quali possono essere facilmente visionati, da qualsiasi postazione informatica, provvedimenti, delibere, regolamenti, gare e concorsi.

Senza entrare nel dettaglio, sembra opportuno evidenziare che viene ad essere riconosciuto, dalla L.241/90 e dalle successive modifiche, un potere di controllo diffuso sull'attività amministrativa assicurato anche con il diritto di ricorrere, in caso di inottemperanza nel rilascio di copie da parte del responsabile del procedimento, al soggetto preposto al controllo del sistema di trasparenza, di norma individuato nel segretario comunale.

Regolamento degli Uffici e dei Servizi e dotazione organica dell'Ente

La conoscenza del regolamento degli uffici e dei servizi, redatto in conformità dei principi statutari e nel rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro, è fondamentale ai fini della comprensione del funzionamento della struttura dell'Ente.

Con esso vengono definiti i singoli settori e le rispettive competenze, nonché la consistenza organica preposta a ciascuno di essi.

Alla base della definizione organica dell'Ente è prevista peraltro la programmazione triennale del fabbisogno di personale, che costituisce un allegato del bilancio di previsione nel rispetto del principio di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse.

La redazione e le modifiche del regolamento in questione sono di competenza della Giunta, il che farebbe pensare, in prima analisi, ad un procedimento di rapida conclusione, se non fosse per il fatto che la formazione di un testo definitivo e anche di una definitiva dotazione organica nei singoli settori è frutto, a monte, di complesse trattative sindacali.

Il regolamento è redatto, stabilisce l'art.89 del TUEL, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di funzionalità e responsabilità, considerazioni queste che possono essere svolte solo dopo un periodo di conoscenza e attento esame della situazione esistente.



Un minimo approfondimento merita la conoscenza della figura del Dirigente o Responsabile di servizio e delle competenze che l'ordinamento giuridico attribuisce loro. Spetta infatti ai Dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettate dallo Statuto e dai regolamenti, che si uniformano al principio della separazione dei poteri.

Indirizzo e controllo politico amministrativo spettano agli organi di governo, mentre gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai Dirigenti che esercitano autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali loro assegnate e di controllo dell'apparato che dirigono. I Dirigenti esplicano i propri poteri, come si è detto, mediante l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi anche con rilevanza esterna.

Sono attribuiti altresì ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dagli Organi politici dell'Ente.

Particolare attenzione si ritiene debba essere prestata ai controlli interni a cui è sottoposta tutta l'attività amministrativa dell'ente.

Si tratta di un sistema di controlli individuati dal TUEL e organizzati con il **Regolamento dei controlli interni**

La legittimità, la regolarità e la certezza dell'azione amministrativa degli Enti locali viene assicurata nell'ambito della propria autonomia normativa e organizzativa, attraverso il sistema di controlli espressamente indicati dalla legge e organizzati dall'ente stesso in attuazione dei principi statutari. Anche in questo caso va sottolineata la necessità di rispetto del principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.

I controlli possono essere effettuati anche in forma associata tra Enti diversi che stipulano tra loro specifiche convenzioni.

Partecipa sempre al sistema dei controlli il direttore generale e il segretario comunale.

Primo fra tutti il **controllo strategico** è diretto a verificare la rispondenza e l'efficacia dell'azione amministrativa in relazione ai programmi pluriennali dell'Ente ed il loro stato di attuazione annuale. Attraverso la metodologia individuata nel Regolamento in oggetto il controllo strategico rileva i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, gli aspetti economico finanziari connessi ai risultati ottenuti, i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, la qualità dei servizi erogati e la soddisfazione degli utenti rispetto alla domanda espressa. Esso può essere definito, in sintesi, un compendio generale di tutti gli altri tipi di controllo individuati dal sistema normativo. L'unità tecnica operativa preposta al controllo strategico, sotto la direzione del Direttore Generale ove previsto o del Segretario Comunale negli Enti che ne sono sprovvisti, prepara dei report periodici da sottoporre alla Giunta e al Consiglio Comunale, per la successiva predisposizione degli atti eventualmente necessari alla rettifica dell'azione amministrativa.

Il Controllo di gestione consiste nella verifica della efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche attraverso interventi correttivi, il rapporto tra azioni realizzate e obiettivi nonché tra risorse impiegate e risultati, nei singoli servizi erogati. Esso consiste anche nella valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani e programmi, in termini di congruenza tra i risultati ottenuti e gli obiettivi predefiniti.

Il controllo costante degli equilibri finanziari è esercitato sulla gestione di competenza, sulla gestione dei residui e della cassa, anche ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento del responsabile dei servizi finanziari, nonché attraverso l'attività di controllo esercitata dagli stessi responsabili dei servizi.

Il controllo sugli equilibri finanziari, che costituisce una delle più delicate attività del responsabile dei servizi finanziari, è disciplinato dal regolamento di contabilità ed è svolto nel rispetto dell'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali, dalle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nazionale, nonché dalle norme di attuazione dell'art.81 della Costituzione.



Degli esiti dell'attività di controllo degli equilibri finanziari, vengono informati gli organi di governo, il segretario comunale e il direttore generale, ove previsto, per i provvedimenti di riequilibrio eventualmente necessari. Sul controllo degli equilibri finanziari svolge un'azione di vigilanza l'Organo di revisione contabile.

Il Controllo di regolarità amministrativa e contabile è esercitato nella fase preventiva dell'atto dai responsabili dei servizi con l'espressione dei pareri di regolarità tecnica che assicura la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, mentre il controllo di regolarità contabile è assicurato dal responsabile dei servizi finanziari con il rilascio del parere di regolarità contabile e l'attestato di copertura finanziaria.

Nella fase successiva all'atto viene esercitato il controllo successivo di regolarità amministrativa, con le modalità ed i sistemi stabiliti nel regolamento e sotto la direzione del segretario comunale. Vengono sottoposti a controllo le determinazioni dirigenziali di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi scelti con una selezione casuale e con tecniche di campionamento.

Controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, efficacia, efficienza ed economicità **degli organismi gestionali esterni all'Ente** (società partecipate). A tal fine vengono definiti preventivamente gli obiettivi gestionali, secondo specifici parametri qualitativi e quantitativi, che la società è chiamata a raggiungere e viene in via prioritaria definito il sistema informativo finalizzato a rilevarne i risultati

Controllo della qualità dei servizi erogati è svolto anche attraverso organismi esterni, con metodologie di rilevazione varie aventi lo scopo di misurare la soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell'ente.

Giova ricordare che il controllo esterno è affidato dall'ordinamento alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti. Esso viene esercitato su tutti gli atti del Comune aventi rilevanza contabile a partire da quelli di programmazione generale come il Bilancio, il Documento Unico di programmazione fino al report del controllo di gestione e al Conto consuntivo annuale.

Con il **Regolamento di contabilità** ciascun ente locale applica i principi contabili contenuti nel Testo Unico degli Enti Locali e nel D.Lgs. n.118/2011 con le modalità organizzative adeguate alle caratteristiche di ciascuna comunità, nel rispetto delle norme previste dall'ordinamento al fine di assicurare l'unitarietà e la uniformità del sistema finanziario e contabile nazionale.

Il regolamento in questione stabilisce, in particolare, le norme relative alle specifiche competenze dei soggetti che, nell'amministrazione, sono preposti alla programmazione, adozione ed attuazione dei provvedimenti di gestione con carattere finanziario e contabile, nel rispetto del TUEL e delle altre norme vigenti in materia.

L'organizzazione dei servizi finanziari è stabilita con il regolamento degli uffici e dei servizi in relazione alla grandezza dell'ente ed è diretta da un responsabile che è preposto alla verifica della veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa proposte dai responsabili dei vari servizi. Tali proposte vengono iscritte nel bilancio di previsione e sottoposte alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, in quanto il Responsabile dei servizi finanziari, oltre a garantire la regolare tenuta della contabilità economico patrimoniale dell'ente, assicura costantemente la salvaguardia degli equilibri finanziari e della gestione, nel suo complesso,

IL regolamento di contabilità stabilisce le modalità con cui vengono resi i pareri di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione di Giunta e Consiglio, che comportino spese e quelle con cui viene apposto il visto di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati.

Sempre il regolamento stabilisce le modalità con cui il Responsabile attesta la copertura della spesa in relazione alle effettive disponibilità economiche esistenti negli stanziamenti di spesa e, quando necessario, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata.

Con il regolamento vengono disciplinati anche i casi di segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni



del responsabile dei servizi finanziari al Sindaco, al Consiglio comunale nella persona del Presidente, al segretario comunale ed all'organo di revisione contabile, nonché alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, qualora siano ravvisate situazioni che possano pregiudicare lo stato degli equilibri di bilancio. Questo per porre gli Organi politici nella condizione di promuovere ogni attività necessaria al ripristino degli equilibri.

Il regolamento di contabilità istituisce anche un servizio di economato per la gestione della cassa di spese d'ufficio di modica entità.

Per la programmazione di interventi sul territorio, risulta indispensabile ad un candidato Sindaco conoscere il **Regolamento dei contratti**.

Il regolamento dei contratti viene adottato in forza del codice dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi approvato con il D.P.R. 50/2016 e ss.mm.e ii, per disciplinare le procedure contrattuali del Comune. Tale normativa si applica ad ogni altra attività di carattere e rilevanza sia economica che sociale, posta in essere al fine di generare un rapporto negoziale.

La scelta della procedura da adottare, improntata al soddisfacimento dell'interesse del Comune, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità efficacia, tempestività e correttezza.

L'affidamento deve inoltre rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, nonché quello di pubblicità.

Nella pratica la facoltà normativa dell'Ente appare notevolmente limitata da quella superiore statale diretta all'attuazione di una uniforme disciplina europea che assicuri la possibilità di equo interscambio, in termini economici, tra i vari paesi.

Tra i regolamenti, di primaria importanza appare anche il **Regolamento edilizio**.³

Secondo il Testo Unico sull'edilizia il regolamento edilizio è lo strumento normativo che disciplina a livello comunale le modalità costruttive della edificazione, garantendo il rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi.

Il Regolamento Edilizio dà le principali definizioni edilizie ed urbanistiche, precisa i metodi di misurazione, indica gli elaborati tecnici da predisporre per ciascun tipo di intervento, definisce per la materia i compiti del Dirigente o del Responsabile del servizio, determina la composizione e le attribuzioni della Commissione Edilizia.

Con lo stesso regolamento viene descritta la procedura dei provvedimenti di competenza comunale, viene disciplinata l'esecuzione degli interventi, nonché il collaudo delle opere e le modalità per il controllo e la vigilanza, che gli uffici comunali esercitano durante l'esecuzione dei lavori, definiti i requisiti di sicurezza ed igienico-sanitari rispetto ai diversi usi cui sono destinati gli immobili, nonché le caratteristiche edilizie ed abitative delle costruzioni.

Il regolamento è nato prima della legislazione urbanistica, quando non era neppure concepibile una pianificazione del territorio e con l'avvento della legislazione urbanistica esso ha mantenuto la ricchezza originaria del suo contenuto ed anche la sua autonomia formale dal piano regolatore, di cui è peraltro uno strumento integrativo.

Così mentre lo strumento urbanistico effettua la suddivisione in zone del territorio comunale, il regolamento edilizio disciplina le modalità costruttive disponendo in particolare in ordine alle altezze, alle distanze dei fabbricati, all'ampiezza dei cortili e degli spazi interni, all'aspetto dei fabbricati, ecc., per cui le norme del regolamento edilizio, sebbene ispirate a finalità pubblicistiche, sono anche rilevanti nei rapporti interprivati

Il procedimento di formazione del regolamento edilizio, che ha la sua base nell'art. 36 della legge

³ Vedi Regolamento Edilizio del Comune di Assisi in ConfrontiAssisi: <https://confrontiassisi.it/index.php/2021/05/01/prg-e-regolamento-edilizio-del-comune-di-assisi/>



urbanistica, si svolge attraverso le fasi della **adozione, approvazione e pubblicazione**. La prima, quella dell'adozione, di competenza del Consiglio comunale, non trova nella legge urbanistica una specifica disciplina, mentre la competenza della approvazione viene attribuita della Regione. Per quanto riguarda, infine, la pubblicazione si applicano le apposite prescrizioni degli statuti comunali.

Il carattere normativo del regolamento edilizio non può essere messo in dubbio.

Tale configurazione implica anzitutto il dovere di conoscenza, da parte del giudice, delle disposizioni regolamentari analogamente a quanto avviene per ogni altra norma giuridica primaria o secondaria, in secondo luogo, la regola secondo cui il regolamento, a differenza del piano regolatore generale e del programma di fabbricazione, non può normalmente essere impugnato direttamente, data la generalità ed astrattezza del suo contenuto. Solo in casi eccezionali, quando la disposizione regolamentare sia capace di ledere direttamente e autonomamente l'interesse dei privati, è stata riconosciuta la possibilità di una sua immediata impugnativa non collegata a quella dell'atto applicativo.

Terminata la descrizione degli atti normativi dell'Ente (Statuto e principali regolamenti), si ritiene utile procedere alla descrizione degli atti di natura programmatica e gestionale indispensabili nella formazione di chi si avvicina al Comune con l'intento di avviarsi all'esperienza amministrativa.

Primo tra tutti in ordine temporale **il Documento Unico di Programmazione - DUP**.⁴

Il Documento Unico di Programmazione costituisce, nel rispetto dei principi di coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione dell'Ente e si compone di due sezioni:

- La **sezione strategica** che, in relazione al programma di mandato del Sindaco, si occupa di un arco temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, sviluppa annualmente in termini concreti le linee strategiche di mandato, individua gli indirizzi strategici dell'ente, ossia le principali scelte che caratterizzano il programma dell'Amministrazione, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, nonché con le linee di indirizzo della programmazione regionale, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica.
- **la sezione operativa** coincide con un orizzonte temporale pari a quello del bilancio di previsione triennale. E' composta da due parti nella prima delle quali sono individuati, per ogni singola missione e coerentemente agli indirizzi strategici contenuti nella Sezione Strategica, i programmi operativi che l'ente intende realizzare; nella seconda parte sono inseriti il programma Triennale dei lavori pubblici e i suoi aggiornamenti annuali, il programma del fabbisogno di personale, il Piano delle alienazioni e valorizzazioni patrimoniali, nonché tutti gli ulteriori strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale del Comune previsti dalle norme che concorrono a delineare il quadro di riferimento dell'ente.

Il DUP viene predisposto dalla Giunta comunale e presentato al Consiglio per la sua approvazione entro il 31 luglio di ogni anno per il suo aggiornamento. Nel caso in cui, entro tale data, non ci siano le condizioni informative per delineare il quadro finanziario pluriennale, la Giunta predispone la sola sezione strategica rimandando l'approvazione della sezione operativa alla successiva Nota di aggiornamento. I contenuti del DUP presentati dalla Giunta al Consiglio sono approvati dall'organo di indirizzo di norma, entro il 31 ottobre. La Nota di aggiornamento è predisposta dalla Giunta comunale contestualmente allo schema di bilancio di norma entro il 15 novembre ed è approvata dal Consiglio Comunale, previo parere del Collegio dei Revisori dei Conti, prima dell'approvazione del Bilancio di Previsione finanziario.

Il Bilancio annuale e pluriennale è uno degli atti più complessi dell'amministrazione comunale, ma anche quello la cui conoscenza è essenziale per chi pensa alla presentazione della propria candidatura alla carica di Sindaco.

⁴ Vedi Documento Unico di Programmazione del Comune di Assisi in ConfrontiAssisi:
<https://confrontiassisi.it/index.php/2021/03/28/documento-unico-di-programmazione-dup/>



Anche per chi amministra un Ente pubblico, come per qualsiasi altro soggetto che non abbia natura lucrativa, la regola fondamentale è quella dell'equilibrio di bilancio, che le spese cioè non debbano mai superare le entrate e che la cassa sia sempre attiva.

Ciò anche nel caso di investimenti che richiedano indebitamento poiché il mutuo, che in questi casi è considerato un'entrata, deve essere stipulato sempre e assolutamente prima dell'uscita.

Perché ciò sia assicurato il Comune, dotato in qualche modo di sovranità rispetto al territorio amministrato può, a differenza dei soggetti privati, decidere di prevedere in anticipo rispetto al bilancio l'aumento delle entrate, ad esempio con manovre tributarie.

Per questo motivo, a differenza dei soggetti privati, la finanza pubblica in generale, e così anche quella comunale, è basata sul **bilancio di previsione che autorizza in qualche modo la gestione annuale** con la previsione delle entrate che si prevede di incassare (eventualmente anche di nuove entrate) e con la previsione delle spese che si prevede di sostenere. Più precisamente, prima dell'approvazione del bilancio di previsione, si provvede annualmente ad approvare le tariffe dei servizi erogati a richiesta e quelle sui tributi di competenza.

Per questo nel Comune, come nel resto della pubblica amministrazione, il bilancio di previsione costituisce il documento fondamentale della gestione, non solo sotto il profilo tecnico, ma anche sotto l'aspetto politico, richiedendo per questo l'impegno più gravoso nel corso dell'anno amministrativo, sia per gli organi esecutivi (Sindaco e Giunta), che per il Consiglio Comunale, mentre il rendiconto annuale viene ad assumere un ruolo marginale.

La gestione, puntualmente disciplinata dalle regole finanziarie e contabili contenute nel TUEL, recentemente integrate dalla normativa della "contabilità armonizzata" di cui al D.Lgs. 118/2011, è scandita dalle fasi della entrata (accertamento, riscossione e versamento) e da quelle della spesa (impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento).

Ciascuna fase e le relative registrazioni comportano, di fatto, una verifica di legittimità anche in termini di competenza, oggi potenziata dalla nuova contabilità "armonizzata", che tende ad avvicinare alla situazione di cassa le imputazioni di spese e di entrate.

Massima attenzione va prestata, in ogni caso, agli equilibri finanziari del bilancio ogni volta che si procede all'impegno di una spesa per cui il Responsabile dei servizi finanziari è tenuto a controllare che a fronte della spesa, sia previsto uno specifico stanziamento di bilancio ed una effettiva copertura in termini di entrate.

Considerato che questa costituisca una attività fondamentale nella gestione dell'ente, il TUEL prevede all'art. 193 l'obbligo per il Consiglio comunale di approvare una delibera di ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e di salvaguardia degli equilibri di bilancio, almeno una volta all'anno e comunque entro il 31 luglio, pena lo scioglimento del Consiglio Comunale stesso.

Nel bilancio di un Comune va distinta la gestione finanziaria con entrate e spese contrapposte, da quella di cassa, così come la parte delle spese correnti va distinta da quella delle spese di investimento, le prime finanziate con le entrate correnti, cioè di natura ordinaria e ripetitiva mentre le altre possono essere finanziate anche con entrate una tantum o con l'indebitamento dovuto all'assunzione di mutui. Unico punto di collegamento tra le due parti è la possibilità di utilizzo della parte disponibile dell'avanzo di amministrazione, in via prioritaria, per il finanziamento di investimenti.

Nonostante che il TUEL stabilisca che il bilancio debba essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, molto spesso vengono concesse dalla legge proroghe al termine suddetto anche consistenti fatto questo che, insieme al meccanismo delle variazioni di bilancio nel corso dell'anno fa venir meno, di fatto, l'impegno politico che il bilancio rappresenta.

Correlato al bilancio è il **rendiconto dell'esercizio finanziario** che assume tuttavia una minore importanza sotto il profilo politico. Con il rendiconto viene a determinarsi l'eventuale avanzo di amministrazione



secondo il seguente schema:

Residui Attivi + Fondo di Cassa – Residui Passivi = Avanzo (o Disavanzo) di Amministrazione.

I residui attivi sono entrate accertate, ma non ancora riscosse e i residui passivi sono spese impegnate ma non ancora liquidate.

Ciò evidenzia in primo luogo che è possibile impegnare l'avanzo e quindi spenderlo ancor prima di aver incassato i crediti, spesso con conseguente disinteresse, per gli amministratori, verso l'incasso dei propri crediti, il che può comportare situazioni anche critiche che sono state mitigate nell'ambito dell'armonizzazione.

In secondo luogo appare evidente che l'avanzo di amministrazione dipende dall'entità dei residui per cui la veridicità di quelli attivi risulta di fondamentale importanza, tanto che il TUEL ne impone il riaccertamento, come atto necessario, ogni anno prima dell'approvazione del bilancio. Poiché l'esistenza dei residui è spesso dubbia, il legislatore ha richiesto inoltre un consistente accantonamento in sede di bilancio e di rendiconto, a fronte di residui non incassati. Le operazioni di riaccertamento dei residui e di accantonamento del fondo si svolgono sotto la vigilanza dell'organo di revisione contabile.

Un discorso a parte richiedono gli investimenti, che per il Comune comportano quasi sempre una situazione di indebitamento per il ricorso ai mutui, oggi complicata dal concorso obbligatorio al patto di stabilità interno, che serve a garantire il contributo degli Enti locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale.

Sostanzialmente un investimento pubblico è sempre un fatto positivo per il territorio, ma è sempre necessario valutarne attentamente la sostenibilità finanziaria, affinché non venga a concretizzare un motivo di squilibrio di bilancio.

Il legislatore poi, nell'art.3 della L. n.350/2003 ha dettagliatamente definito il concetto di investimento e le categorie di investimento stanti le frequenti forzature politiche che, nella pratica, tendono a finanziare con debiti anche ciò che investimenti non sono.

Con il bilancio viene approvata **la relazione previsionale e programmatica**, che è il documento con cui si attua il collegamento tra la programmazione pluriennale e la programmazione annuale con l'illustrazione dei programmi e dei progetti che debbono essere attuati nel corso dell'anno per il conseguimento degli obiettivi strategici e l'indicazione delle risorse economiche, che si vogliono utilizzare allo scopo.

Il Piano Esecutivo di Gestione – PEG - rappresenta uno dei principali strumenti di programmazione dell'ente locale e costituisce l'elemento di passaggio delle competenze dall'organo politico ai Responsabili di servizio. Con esso, approvato dalla Giunta in armonia con gli indirizzi impartiti dal Consiglio Comunale attraverso gli strumenti di programmazione di sua competenza, vengono infatti indicati gli obiettivi gestionali assegnati ai Responsabili, insieme alle risorse economiche, organiche e strumentali necessari al loro raggiungimento.

Il documento descrive sostanzialmente, in termini quantitativi e qualitativi gli obiettivi che l'ente intende perseguire e allo stesso tempo costituisce uno strumento di controllo per la rilevazione dei risultati ottenuti e per apportare i correttivi eventualmente necessari.

La stessa veridicità e attendibilità del bilancio di previsione possono essere verificate solo attraverso il Piano Esecutivo di Gestione che definisce tra l'altro le linee d'azione da seguire per la realizzazione degli obiettivi, stabilisce il tempo utile per raggiungerli, determina le risorse a tal fine necessarie, sia in termini organici che strumentali.

Per motivi di coordinamento e di collaborazione tra i diversi settori della struttura comunale, il PEG viene normalmente redatto per obiettivi distinti in obiettivi di sviluppo o di mantenimento descritti nel dettaglio, con l'indicazione delle risorse necessarie nelle singole fasi e l'individuazione dei responsabili di ciascuna fase. Per ciascun obiettivo vengono specificate le azioni trasversali, che coinvolgono cioè più settori dell'Ente e quelle settoriali, proprie cioè di un singolo settore.



Nel Piano unitario degli obiettivi viene fornito dunque il quadro generale delle azioni che tutte le unità operative devono intraprendere sotto il coordinamento dei soggetti, anche essi espressamente individuati.

Grazie a questo documento, ciascun responsabile acquisisce consapevolezza in ordine agli obiettivi che gli sono affidati e degli obiettivi affidati agli altri responsabili, ma sui quali è chiamato ad intervenire con funzioni di supporto e collaborazione.

Con lo stesso documento vengono definiti gli indicatori di risultato, indicatori che possono essere misurati in termini numerici o qualitativi. In quest'ultimo caso il valore viene quantificato attraverso un giudizio a contenuto discrezionale, che di norma viene espresso da un Nucleo tecnico di valutazione appositamente nominato dall'ente.

Il Piano Regolatore Generale - PRG

Sebbene relativo ad altro settore di intervento, il Piano Regolatore Generale costituisce uno dei più importanti esempi di pianificazione del nostro ordinamento, non solo per il suo carattere globale, ma anche per la sua natura programmatica e al tempo stesso precettiva, stante il suo carattere coercitivo, sia per i soggetti pubblici che privati.

Secondo la legge del 17 agosto 1942, n. 1150 cosiddetta Legge urbanistica il sistema di pianificazione urbanistica viene suddiviso come segue:

1. al livello più elevato si trovano i **piani territoriali di coordinamento**;
2. al livello intermedio si trova la **pianificazione comunale** (piano regolatore generale, programma di fabbricazione, piano intercomunale);
3. a livello inferiore si trovano i **piani attuativi** (piani particolareggiati).

Il Piano Regolatore Generale disciplina ed organizza la totalità del territorio comunale sia nella parte urbana che extraurbana, determina e individua le varie zone in cui viene ripartito e ne disciplina lo sviluppo.

Sono parti essenziali del piano **le localizzazioni** con cui vengono indicate le aree destinate a sede di opere o di impianti pubblici e quindi determinate le aree destinate a futura espropriazione, la zonizzazione con cui si effettua la divisione in zone del territorio comunale, con la precisazione di quelle destinate all'espansione urbana e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna di esse.

Il Piano regolatore generale definisce in sostanza una mappa di zone omogenee ad uso residenziale quali il **centro storico (zona A)**, la **zona di completamento (zona B)**, la **zona di espansione (zona C)**, nonché le aree da utilizzare a scopo produttivo industriale, turistico, commerciale, agricolo;

Sono parte sostanziale del PRG anche **le norme per l'attuazione del piano stesso**, finalizzate a precisare i caratteri e le limitazioni di ciascuna zona (indici di sfruttamento edilizio), nonché i vincoli attinenti alle particolari servitù e contenenti gli elementi necessari ad integrare il regolamento edilizio comunale.

I piani particolareggiati costituiscono, assieme alle lottizzazioni, gli strumenti d'attuazione del piano regolatore generale.

Dato il carattere essenzialmente esecutivo del piano particolareggiato, esso (di regola) non può contraddire la disciplina stabilita nel P.R.G., dovendo, invece, sviluppare, con prescrizioni più dettagliate, le direttive di massima contenute in questa ultimo.

A differenza del P.R.G. che ha durata illimitata, il piano particolareggiato deve essere attuato nel tempo massimo di dieci anni (art. 16 L.U.), scaduto inutilmente il quale, esso diviene inefficace per la parte che non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti nel piano stesso. L'effetto fondamentale del piano particolareggiato è il vincolo di espropriazione sui beni destinati a sede di impianti pubblici: l'approvazione del piano equivale, infatti, a dichiarazione di pubblica utilità delle opere nello stesso previste.

Complessa è la procedura per l'approvazione del Piano regolatore che parte dall'adozione consiliare e vede



coinvolta anche la Regione cui compete l'atto di approvazione definitiva. Nella fase intermedia è previsto anche un lungo periodo di pubblicazione per l'acquisizione delle osservazioni dei cittadini che vengono esaminate ed ove possibile accolte.⁵

A conclusione della carrellata dei documenti la cui conoscenza si ritiene indispensabile per ogni pubblico amministratore si ricorda il **Piano triennale per la Prevenzione della Corruzione che, stante il diffuso fenomeno della corruzione in Italia, il legislatore ha voluto introdurre e disciplinare con la L.190/2012.**

Esso non rappresenta un documento di studio, ma lo strumento per l'introduzione di misure concrete da realizzare per la preventiva lotta alla corruzione.

La sua stesura, nella sostanza, comporta un'analisi attenta e dettagliata di tutte le fasi dei numerosi procedimenti posti in essere dalla complessa macchina amministrativa comunale, per valutarne il vario livello di esposizione ai fenomeni corruttivi e per definire misure concrete atte a prevenirli, in rapporto alla organizzazione locale,

Al Segretario Comunale, nella sua veste di Responsabile della prevenzione della corruzione, compete il controllo della loro corretta applicazione e della loro efficacia in relazione alla organizzazione locale.

⁵ Vedi Piano Regolatore Generale di Assisi in ConfrontiAssisi: <https://confrontiassisi.it/index.php/2021/05/01/prg-e-regolamento-edilizio-del-comune-di-assisi/>