

Osservazioni al D.L. 25 gennaio 2010 n. 2 - Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni.
On. Maria Piera Pastore – maggio 2010

Il decreto legge (convertito in legge dalla L. 26 marzo 2010 n. 42) modifica alcune disposizioni del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d. lgs 267/2000).

Il decreto interviene anche sulla parte ordinamentale modificando alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2010 (legge 191/2009) e anticipando alcune disposizioni contenute nel disegno di legge (C. 3118) avente ad oggetto "Semplificazione dell'ordinamento degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali" (in discussione presso la commissione affari costituzionali della Camera dei deputati).

Vediamo quali sono le modifiche di maggiore rilievo che riguardano l'ordinamento degli enti locali e che intervengono sulle disposizioni dell'articolo 2 della legge 191/2009.

1) La legge finanziaria per il 2010 ha modificato le disposizioni del Testo Unico riguardanti il numero dei consiglieri (comunali e provinciali) e degli assessori (comunali e provinciali).

Il decreto legge interviene su tali disposizioni precisandole, eliminando problemi interpretativi e chiarendo che:

comma 184, art. 2, legge 191/2009 - ...il numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali è ridotto del 20 per cento. L'entità della riduzione è determinata con arrotondamento all'unità superiore. Ai fini della riduzione del numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali di cui al primo periodo non sono computati il sindaco e il presidente della provincia.

comma 185, art. 2, legge 191/2009 - Il numero massimo degli assessori comunali è determinato, per ciascun comune, in misura pari a un quarto del numero dei consiglieri del comune, con arrotondamento all'unità superiore. Il numero massimo degli assessori provinciali è determinato, per ciascuna provincia, in misura pari a un quarto del numero dei consiglieri della provincia, con arrotondamento all'unità superiore. Ai fini di cui al presente comma, nel numero dei consiglieri del comune e dei consiglieri della provincia sono computati, rispettivamente, il sindaco e il presidente della provincia.

Ne risulta che la riduzione, sia per i consiglieri sia per gli assessori, è determinata con arrotondamento all'unità superiore.

Ma nel conteggio, ai fini della riduzione dei consiglieri, non sono conteggiati il sindaco e il presidente della provincia. Mentre, ai fini della riduzione del numero degli assessori (che rimane collegato al numero dei consiglieri dell'ente) sono computati il sindaco e il presidente di provincia.

Il decreto legge 2/2010 contiene un'altra importante precisazione: prevede espressamente che le disposizioni di cui al comma 185 dell'art. 2 (riduzione degli assessori) si applicano a decorrere dal 2010, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo.

Mentre le disposizioni del comma 184 dell'art. 2 (riduzione dei consiglieri) si applicano dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo.

Infatti, ai comuni e alle province che sono andati ad elezione nel 2010 è stata applicata solo la riduzione del numero degli assessori.

Solo dalle elezioni amministrative che si svolgeranno nel 2011 si verificherà sia la riduzione dei consiglieri sia la riduzione degli assessori.

2) Il decreto legge 2/2010 aggiunge, all'articolo 2 della legge finanziaria per il 2010, il comma 185 bis il quale dispone:

“I circondari provinciali esistenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione sono soppressi”.

La norma modifica, e in parte abroga, quanto contenuto nell'articolo 21 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs 267/2000).

In base all'articolo 21 del TU, la provincia, in relazione all'ampiezza e peculiarità del territorio, alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi, poteva disciplinare nello statuto la suddivisione del proprio territorio in circondari e sulla base di essi organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini.

Con l'introduzione del comma 185 bis i circondari sono soppressi.

3) il decreto legge 2/2010 modifica, precisandone il contenuto, il comma 186 dell'art. 2, della legge finanziaria 2010.

Il comma 186 prevede che, al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono sopprimere alcune figure e alcuni organismi. Ne risulta che:

- a) E' soppressa la figura del difensore civico comunale di cui all'articolo 11 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

L'articolo 11 del TU stabiliva che lo statuto comunale e quello provinciale potevano prevedere l'istituzione del difensore civico, con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. Lo statuto, inoltre, disciplinava l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico.

Anche se, in pratica, il difensore civico poteva solo chiedere all'amministrazione di riesaminare l'atto che era stato adottato.

Il comma 186 dell'art. 2 della legge finanziaria 2010, come modificato dal decreto legge 2/2010 sopprime la figura del difensore civico comunale e stabilisce che le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune. In questo caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di “difensore civico territoriale“ mantenendo le stesse funzioni e cioè la competenza a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

In base al D.L. 2/2010 la disposizione si applica dalla data di scadenza dell'incarico dato al difensore civico comunale.

- b) Sono soppressi le circoscrizioni di decentramento comunale, di cui all'articolo 17 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti. Tali comuni hanno la facoltà di articolare il loro territorio in circoscrizioni, la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000 abitanti.

Rimane comunque in vigore il comma 5 dell'articolo 17 del TU, il quale dispone che “nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale, determinando, altresì, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione, gli

organi di tali forme di decentramento, lo status dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina o designazione. Il consiglio comunale può deliberare, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione delle nuove forme di autonomia ai sensi della normativa statutaria”.

Quindi, la previsione dell’istituzione delle circoscrizioni di decentramento comunale deve essere contenuta nello statuto dell’ente ed è consentita solo per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti (che hanno perciò la facoltà di articolare il loro territorio in circoscrizioni).

Tra l’altro, l’articolo 17 del TU stabiliva che i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti “articolano” il loro territorio in circoscrizioni: si passa quindi da un obbligo ad una facoltà rimessa all’autonomia statutaria.

In base al D.L. 2/2010 la soppressione opera dal 2011. Pertanto, dalle elezioni amministrative che si terranno nel 2011, i comuni con popolazione inferiore a 250.000 abitanti non potranno istituire (o mantenere) le circoscrizioni di decentramento comunale.

Le circoscrizioni di decentramento comunale erano già previste dalla legge 142/1990 e poi sono state inserite nel d.lgs 267/2000. Ma l’articolo 17 del TU è stato modificato con la legge 244/2007 al fine di consentire la loro istituzione solo nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

Dato che anche ai componenti dei consigli di circoscrizione si applicavano le norme relative allo status degli amministratori e alle indennità e che i loro compensi erano rilevanti per il bilancio dell’ente, anche al fine di contenere le spese, si è intervenuti con la legge 296/2006 stabilendo che l’indennità di funzione spetta ai presidenti dei consigli circoscrizionali dei soli comuni capoluogo di provincia.

- c) E’ soppressa la figura del direttore generale, tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

La figura del direttore generale è disciplinata dall’articolo 108 del Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali.

Fino all’entrata in vigore del decreto legge 2/2010, il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia potevano nominare un direttore generale, al di fuori della pianta organica e con contratto a tempo determinato; mentre nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti era consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipulazione di una convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungevano i 15.000 abitanti.

Con il D.L. 2/2010 la figura del direttore generale è consentita solo nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti. Si prevede espressamente che la soppressione si applica dalla data di scadenza dell’incarico dato al direttore generale che, quindi, non potrà essere nuovamente nominato nei comuni con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti.

- d) Sono soppressi i consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM) costituiti ai sensi dell’articolo 1 della legge 27 dicembre 1953 n. 959.

Si prevede espressamente che la disposizione si applica dal 2011 agli enti per i quali ha luogo il rinnovo del consiglio comunale, con efficacia dalla data del rinnovo.

Inoltre, il D.L. 2/2010 stabilisce che sono fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e

delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto.

4) Il D.L. 2/2010 interviene su altre disposizioni contenute nella legge 191/2009 (legge finanziaria per il 2010).

In particolare, aggiunge all'articolo 2 il comma 186 bis, il quale stabilisce che:

“Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”.

Il d.lgs 152/2006 riguarda le norme in materia ambientale.

In particolare, l'articolo 148 riguarda le Autorità d'ambito territoriale ottimale alle quali è demandata l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione del servizio idrico integrato; l'articolo 201 riguarda le Autorità d'ambito territoriale ottimale alle quali è demandata l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

5) Il D.L. 2/2010 modifica il comma 187, art. 2 della legge 191/2009, relativo alle comunità montane, stabilendo che:

“A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'art. 34 del d.lgs 504/1992 e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane. Nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009 n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato articolo 34 del d.lgs 504/1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane è assegnato ai comuni appartenenti alle comunità montane e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'Interno, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs 281/1997”.

Occorre ricordare che la legge 5 maggio 2009 n. 42 ha per oggetto” Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”. Si tratta quindi della legge che detta disposizioni in materia di federalismo fiscale.

Quindi, in attesa dell'approvazione dei decreti attuativi previsti dalla legge 42/2009, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane o, più precisamente, il 30% delle risorse che erano attribuite alle comunità montane è assegnato direttamente ai comuni appartenenti alle comunità montane con decreto del Ministero dell'Interno, previa intesa in sede di conferenza unificata.

Si ricorda che, in base all'articolo 27 del TU, le comunità montane sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

Il D.L. 2/2010 interviene su una materia già disciplinata dalla legge finanziaria per il 2010.

Materia sulla quale hanno inciso riflessioni riguardanti il contenimento della spesa pubblica, l'eliminazione di enti ed organismi non previsti dall'articolo 114 della Costituzione e la necessaria valorizzazione della montagna e dei comuni montani.

Da un lato, si ritiene che le funzioni ora esercitate dalle comunità montane possano essere attribuite ad enti costituzionalmente previsti e, dall'altro, le regioni possono mantenere le comunità montane attribuendo loro le risorse necessarie.

Si tratta comunque di una materia sulla quale il legislatore è già intervenuto con la legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) che ha prescritto alle regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, di riordinare la disciplina delle comunità montane riducendone il numero.

Una disposizione che riguarda la materia elettorale è contenuta nell'articolo 2 del D.L. 2/2010, in base al quale si stabilisce che, entro il 30 novembre 2010 è ridefinita la tabella delle circoscrizioni dei collegi delle province.

Infatti, la riduzione del numero dei consiglieri provinciali prevista dal comma 184 dell'articolo 2 della legge 191/2009 impone anche una revisione dei collegi provinciali (dato che il sistema di elezione del consiglio provinciale prevede collegi uninominali).

Si precisa comunque che la riduzione del numero dei consiglieri provinciali è efficace anche in caso di mancata ridefinizione dei collegi. In questo caso, ciascun gruppo deve comprendere un numero di candidati non inferiore ad un terzo e non superiore al numero dei collegi della provincia.

Un'altra importante disposizione è contenuta nell'articolo 3 del D.L. 2/2010.

Infatti, si prevede che:

“Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica ciascuna regione, a decorrere dal primo rinnovo del consiglio regionale successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, definisce, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'importo degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, ivi compresi l'indennità di funzione, l'indennità di carica, la diaria, il rimborso spese, a qualunque titolo percepiti dai consiglieri regionali in virtù del loro mandato, in modo tale che, ove siano maggiori, non eccedano complessivamente, in alcun caso, l'indennità massima spettante ai membri del parlamento”.

In proposito, si sottolinea che la legge 10 febbraio 1953 n. 62 demanda la fissazione delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche della Regione alle leggi regionali e ai rispettivi statuti.

Si ricorda inoltre che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 157 del 2007 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria per il 2006 che prevedeva la riduzione del 10% delle indennità spettanti ai titolari degli organi politici regionali.

Secondo la Corte Costituzionale, la legge statale può prescrivere criteri e obiettivi ma non imporre alle regioni strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi poiché, altrimenti, invaderebbe l'area riservata dall'articolo 119 della Costituzione alle autonomie regionali.

La disposizione, così come formulata dall'articolo 3 del D.L. 2/2010, richiama la materia relativa al coordinamento della finanza pubblica.