

Il decreto-legge 2/2010 e la legge finanziaria per il 2010 in materia di enti locali: quando lo Stato non può ottenere ciò che vuole, eppure ci prova.

di Davide Miniussi *
(26 maggio 2010)

Con il decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 il Governo ha modificato alcune disposizioni della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (finanziaria 2010) in materia di enti locali, provvedendo ad una riduzione dei trasferimenti erariali e ad un corrispondente taglio dei componenti degli organi esecutivi e legislativi degli enti locali. In sede di conversione del decreto numerose sono state le modifiche apportate in sede referente dalle Commissioni I e V riunite, molte delle quali recepite dall'emendamento del Governo, interamente sostitutivo del testo del provvedimento, su cui è stata successivamente posta la questione di fiducia alla Camera. Complessivamente si è realizzato un intervento piuttosto disorganico che ha visto le norme della legge finanziaria modificate due volte, prima dal decreto e poi dalla legge di conversione, per tacere dei rapporti di interferenza tra il provvedimento in commento, da un lato, e il disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento degli enti locali (A.C. 3118), dall'altro.

Una disciplina, quella del decreto, che appare dettata dall'urgenza del contenimento della spesa pubblica e caratterizzata da quella che in sede di dibattito parlamentare è stata definita come una vera e propria "schizofrenia" normativa. Si esamineranno brevemente in questa sede le disposizioni dei primi tre articoli del decreto, come modificato dalla legge di conversione, che costituiscono la parte ordinamentale del provvedimento, con esclusione quindi dell'art. 4, recante misure per la "funzionalità" degli enti locali.

L'art. 2, comma 183 della legge finanziaria per il 2010 dispone la riduzione del contributo ordinario attribuito agli enti locali e previsto dal fondo ordinario (di cui all'art. 34 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504). Tale riduzione ammonta, rispettivamente per le Province e i Comuni, a un milione e 12 milioni di euro per il 2010, 5 e 86 milioni per il 2011, 7 e 118 milioni per il 2012.

Il comma 183, nella versione risultante dall'approvazione della legge di conversione, prevede che il Ministro dell'Interno, con proprio decreto, provveda per l'anno 2010 alla riduzione, in proporzione alla popolazione residente, del contributo ordinario spettante a tutti i singoli enti. Per il 2011 un analogo decreto provvederà alla corrispondente riduzione del contributo spettante ai soli enti per i quali nel corso dell'anno ha luogo il rinnovo dei rispettivi consigli. Nel 2012, invece, la riduzione riguarderà tutti gli enti i cui consigli si sono rinnovati nello stesso 2012 o nell'anno precedente. Così, un ente in cui il rinnovo del consiglio è previsto per il 2010 sarà soggetto al solo taglio previsto per quell'anno, mentre un ente in cui il rinnovo del consiglio è previsto per il 2011, subirà un taglio per ciascuno dei tre anni; gli enti in cui le elezioni per l'organo rappresentativo si svolgeranno nel 2012 subiranno un taglio nel 2010 e uno nel 2012. L'entità della riduzione per gli anni dal 2013 al 2015 sarà successivamente determinata con legge dello Stato. Sfuggono la coerenza e la *ratio* di un siffatto disegno di modulazione temporale della riduzione, che segue andamento, per così dire, sinusoidale.

Per coprire i tagli imposti dalla finanziaria, la stessa ha disposto la riduzione del 20 per cento del numero dei consiglieri comunali, riduzione estesa dal decreto, nella stessa entità, anche ai consiglieri provinciali; in entrambi i casi, tuttavia, la riduzione opererà solo a partire dal 2011 con riferimento agli enti per i quali avrà luogo il rinnovo del rispettivo consiglio. Dal 2010, con un anno di anticipo rispetto a quanto previsto dall'originario testo

del decreto, il numero massimo degli assessori, comunali e provinciali, sarà determinato in misura pari a un quarto del numero complessivo dei consiglieri. Si novella così, implicitamente, l'art. 47 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, c.d. TUEL), che rimette allo Statuto dell'ente la quantificazione del numero degli assessori, entro un numero massimo stabilito per fasce di popolazione. In conseguenza della riduzione del numero di consiglieri, l'art. 2 del decreto-legge prevede la ridefinizione, entro il 30 novembre 2010, della tabella delle circoscrizioni dei collegi per le elezioni provinciali, ma la riduzione opererà comunque, anche nel caso di mancata ridefinizione delle circoscrizioni stesse. Significativa è la previsione che la Provincia debba essere obbligatoriamente sentita (nel termine perentorio di trenta giorni).

Il comma 186 dell'art. 2 della legge finanziaria impone ai Comuni di adottare alcune misure per compensare le riduzioni dei trasferimenti erariali. Il decreto, come modificato in sede di conversione, ha introdotto una ridefinizione della scansione temporale dell'applicazione di tali misure. Pertanto, ferma restando l'immediata operatività del taglio degli assessori, si applicano a decorrere dal 2011, e per tutti gli anni successivi, agli enti per cui ha luogo il primo rinnovo del consiglio, le seguenti misure: soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale (con esclusione, a certe condizioni, dei Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti); possibilità di delega da parte del sindaco di un Comune con popolazione non superiore a 3.000 abitanti dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori; soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali (fatta eccezione per i bacini imbriferi montani, c.d. BIM) con successione dei Comuni nelle funzioni, risorse e rapporti giuridici degli stessi consorzi. Con riferimento ai consorzi, peraltro, non è chiaro cosa accada se si verificano le condizioni previste dall'art. 1, comma 2 del decreto con riferimento a uno solo degli enti componenti il consorzio; apparentemente, e da un punto di vista letterale (valorizzando, cioè, il riferimento ai "singoli enti"), il consorzio che riunisce più di due enti dovrebbe rimanere operante, configurandosi una sorta di recesso obbligato del solo ente in cui ha avuto luogo il rinnovo. Si applicano, invece, dalla data di scadenza dei singoli incarichi in ciascun ente la soppressione della figura del difensore civico comunale (le cui funzioni potranno essere attribuite, con apposita convenzione, al difensore civico provinciale, che assumerà in tal caso la denominazione di "difensore civico territoriale") e del direttore generale.

Pare opportuno segnalare, a tale proposito, alcuni profili problematici, già rinvenibili nell'originario testo della finanziaria, cui il decreto in commento non ha dato soluzione.

Tutte le disposizioni finalizzate a compensare i tagli disposti dalla finanziaria concernono l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa degli enti locali. Non c'è una posizione unanime circa la riconducibilità di tale materia alla potestà legislativa residuale regionale, in quanto parte della dottrina ritiene, più correttamente, che la potestà normativa delle Regioni ordinarie e dello Stato in questo ambito trovi una limitazione negli artt. 5, 114 e 117, comma 6 Cost., che sanciscono il principio di autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali. In particolare, l'art. 117, comma 6 Cost. riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Resta da considerare la questione concernente la qualificazione dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa degli enti locali, perché se li si qualifica come funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., questo comporta che lo Stato ha una competenza (esclusiva) in ordine alla loro identificazione come tali. Peraltro si tratterebbe, secondo parte della dottrina, di una competenza "incanalata" entro limiti molto stringenti, in quanto lo Stato non avrebbe piena discrezionalità in merito all'individuazione di tali funzioni, dovendo limitarsi a un elenco meramente ricognitivo di funzioni per loro intrinseca natura qualificabili come fondamentali, con la conseguenza ulteriore che tale

elenco non potrebbe essere considerato tassativo. Sembra che anche la Corte costituzionale, recentemente (sentenza 307/2009, paragrafo 5.2 del *Considerato in diritto*), abbia fatto propria questa prospettazione, nel momento in cui considera le ragioni storiche e l'essenzialità di una certa funzione per la vita della comunità locale come criteri idonei a stabilire che quella funzione sia "fondamentale". In ogni caso, nel momento in cui si qualifica, anche indipendentemente da un intervento del legislatore statale in tal senso, l'organizzazione amministrativa degli enti locali come funzione fondamentale, essa deve essere attribuita a questi ultimi, con una corrispondente limitazione in ordine all'allocazione della stessa non solo delle potestà regionali, ma anche di quelle dello Stato, per il quale si configura dunque l'impossibilità a disciplinare con legge quella funzione.

Le disposizioni della legge finanziaria per il 2010, come modificate dal decreto-legge, che dispongono la soppressione dei predetti organi sembrano dunque irrimediabilmente viziata da illegittimità costituzionale. L'art. 2, comma 186, recita che i Comuni «devono altresì adottare le seguenti misure», riconoscendo implicitamente l'impossibilità per la legge statale di farlo direttamente. Ma, allora, l'atteso effetto di snellimento "organizzativo" immediato non è detto che si realizzi, dato che nulla pare impedire all'ente locale di prevedere ed istituire o, qualora l'avesse già fatto, di mantenere nei propri Statuti e regolamenti, ad esempio, le circoscrizioni di decentramento, o il difensore civico o, ancora, il direttore generale. D'altra parte non potrebbe che essere così: il coordinamento della finanza pubblica non può spingersi sino ad imporre nel dettaglio gli strumenti concreti per raggiungere gli obiettivi definiti dall'autorità statale (Corte cost., sentenza 390/2004). Certo, in tali casi l'ente locale si troverà a dover affrontare una spesa invariata o, addirittura, aumentata a fronte di una riduzione dei trasferimenti (l'unico elemento certo), potendo – in una prospettiva meramente ipotetica – farvi fronte, ad esempio, con economie sui servizi o con aumento di tributi e tariffe.

Il comma 187 dell'art. 2, come modificato in sede di conversione del decreto, stabilisce che dall'entrata in vigore della legge finanziaria lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane e che nelle more dell'attuazione della legge-delega in materia di federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42) il 30 per cento delle risorse spettanti alle comunità montane è assegnato ai Comuni appartenenti alle stesse, previa intesa in sede di Conferenza unificata; correggendo l'originaria impostazione del decreto legge, si è opportunamente sostituito il riferimento normativo ai "comuni montani", individuati dall'originario comma 187 sulla base di un criterio altimetrico, con quello ai "comuni appartenenti alle comunità montane", in modo da evitare future e probabili censure di costituzionalità alla luce della recente giurisprudenza costituzionale (sentenze 237/2009 e 27/2010) che, ribadendo la riconduzione della disciplina delle comunità montane alla competenza legislativa residuale delle Regioni e, allo stesso tempo, la possibilità per lo Stato di dettare principi di coordinamento della finanza pubblica volti al contenimento della spesa pubblica, ha dichiarato l'illegittimità dell'adozione di un criteri rigidi e vincolanti.

L'art. 3 del decreto-legge, infine, impone alle Regioni, a decorrere dal primo rinnovo del consiglio regionale successivo all'entrata in vigore del decreto stesso, di definire l'importo degli emolumenti spettanti ai consiglieri regionali in modo tale che essi non eccedano, complessivamente, l'indennità massima spettante ai membri del Parlamento (la disposizione non specifica se si debba fare riferimento all'indennità dei deputati o dei senatori, che sono di importo differente; in mancanza di ulteriori specificazioni, si dovrà evidentemente prendere in considerazione quella più elevata). A questo proposito non si può fare a meno di notare come il legislatore abbia obliterato la giurisprudenza costituzionale, nonostante questa sia stata segnalata, in sede consultiva, dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Il Giudice delle leggi, infatti, su impugnazione della Regione Campania, dichiarò illegittima (sentenza 157/2007) una

disposizione della legge finanziaria per il 2006 in quanto essa poneva un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria delle Regioni per raggiungere un obiettivo che può certo essere prescritto dal legislatore nella sua discrezionalità, ma per il conseguimento del quale non è ammissibile l'imposizione di precisi e concreti strumenti.

Uno degli aspetti più significativi, affrontato ripetutamente anche in sede di dibattito parlamentare, è quello relativo al rapporto della finanziaria e del d.l. 2/2010 con il disegno di legge A.C. 3118, qualificato come collegato alla manovra di finanza pubblica. Tale provvedimento concerne l'individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, la semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, il riordino di enti e organismi decentrati nonché la delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo.

Appare evidente, ad un primo sguardo, come l'applicazione di molte norme di tale disegno di legge sia stata di fatto anticipata dalla finanziaria prima e dal decreto-legge in commento poi. In particolare, si rileva come anche il disegno di legge A.C. 3118 preveda la soppressione della figura del difensore civico comunale e la possibilità di attribuire le sue funzioni a quello provinciale, la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale per i Comuni con popolazione non superiore a 250.000 abitanti, la soppressione dei consorzi tra gli enti locali per l'esercizio di funzioni (esclusi i bacini imbriferi montani e i consorzi che gestiscono uno o più servizi ex art. 31 del TUEL), la possibilità per il sindaco di un Comune con non più di 3.000 abitanti di delegare l'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri. Altre intersezioni tra le disposizioni del decreto e quelle del disegno di legge consistono nella riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori comunali e provinciali, riduzione che non è operata nello stesso ammontare dai due provvedimenti, e la soppressione della figura del direttore generale, che può essere mantenuta nei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti (il disegno di legge prevede il diverso limite di 65.000 abitanti). Per quanto riguarda le comunità montane, anche il disegno di legge prevede, all'art. 17, la cessazione del concorso statale al finanziamento delle stesse, salva una disciplina transitoria analoga a quella del decreto-legge, anche se i Comuni montani sono individuati sulla base del criterio altimetrico censurato dalla Corte costituzionale.

In seguito all'approvazione del d.l. 2/2010, del disegno di legge A.C. 3118 residuano, in sostanza, la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali (tra le quali spicca l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale) e le disposizioni in materia di razionalizzazione delle Province, di Uffici periferici dello Stato, di piccoli Comuni (intendendosi per tali quelli con popolazione non superiore a 5.000 abitanti) e di potenziamento dei controlli amministrativi, finanziari e contabili. Quest'ultime, stando alle indiscrezioni di stampa, sarebbe destinate ad un disegno di legge governativo c.d. "anticorruzione".

In conclusione, sembra a chi scrive di poter muovere alcuni rilievi su due piani distinti, il primo attinente al metodo, il secondo al merito del provvedimento.

Per quanto riguarda il metodo non si può non rilevare come, per l'ennesima volta, si proceda a riforme ordinamentali attraverso lo strumento del decreto-legge, che peraltro in sede di conversione ha subito rilevanti modifiche dei suoi contenuti attraverso la presentazione di un maxi emendamento del Governo su cui è stata posta la questione di fiducia. In secondo luogo, si è intervenuti ricorrendo alle tecniche di abrogazione implicita e "ritornando" sul testo della legge finanziaria ad appena qualche giorno dalla sua approvazione nonché anticipando dei contenuti che trovavano la loro sede più consona e appropriata in un disegno di legge.

Per quanto riguarda il merito, è doveroso rimarcare che per contenere la spesa pubblica si è intervenuti sugli enti locali, con tagli disposti esclusivamente in proporzione alla popolazione residente e non (anche) sulla base di criteri più ragionevoli che, anche

alla luce dei principi posti dalla legge delega n. 42 del 2009, avrebbero potuto tenere conto della qualità della spesa dei singoli enti. Nonostante la necessità, più volte e da più parti dichiarata, di valorizzare l'autonomia degli enti territoriali, si impongono con questo provvedimento delle misure specifiche e puntuali, invece di mirare solamente alla definizione degli obiettivi lasciando ai singoli enti la scelta circa i mezzi più opportuni per conseguirli.

* Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali