

Commissione Affari Istituzionali

20 maggio 2009

Osservazioni sulla bozza dello schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e Carta delle autonomie – versione del 15 maggio 2009

La Commissione nel condividere l'obiettivo di fondo di razionalizzazione e di contenimento dei costi delle Istituzioni proposto nella bozza di disegno di legge in esame, ritiene necessario evidenziare come le disposizioni meritino un più approfondito esame, soprattutto in relazione ai meccanismi, alle procedure e agli strumenti con i quali si intende realizzare tali rilevanti obiettivi.

In particolare, si rappresenta l'esigenza di meglio approfondire le norme sulla modifica delle circoscrizioni provinciali (art. 6) anche in relazione agli aspetti tecnico-procedurali da seguire per l'effettivo conseguimento della razionalizzazione; in relazione a questa norma andrebbero, ad esempio, e come primo aspetto, individuati i comuni titolari del potere di iniziativa di modifica della circoscrizione provinciale.

In tema di soppressione di enti si evidenzia all'unanimità la non divisibilità della rubrica del Capo III "enti dannosi" per la quale, peraltro, si sottolinea anche l'inesattezza tecnica in quanto nel Capo si prevede la soppressione non solo di enti ma anche di organi e non solo amministrativi. Quanto alla figura del difensore civico, sarebbe opportuno rivedere la norma ridefinendo uno spazio per la partecipazione più rispettoso dell'autonomia, anche statutaria, degli enti.

In relazione all'articolo 4 bis, si sottolinea l'ambiguità dell'espressione utilizzata e si evidenzia come il principio posto a base della norma andrebbe in ogni caso esteso anche allo Stato e meglio coordinato con le norme che già attualmente impongono a tutti i livelli istituzionali interventi di razionalizzazione.

La Commissione ritiene di ribadire come nel Patto interistituzionale per il contenimento dei costi delle Istituzioni siglato il 12 luglio 2007 era previsto l'impegno di tutti i soggetti istituzionali della Repubblica a partecipare al processo di contenimento della spesa, mentre nella bozza di disegno di legge oggi all'esame si interviene prevalentemente sui livelli regionali e locali.

Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome (art. 23 bis) si sottolinea che i principi generali dell'ordinamento non possono essere fissati da una legge dello Stato, perché ciò porterebbe surrettiziamente ad introdurre un limite alla potestà legislativa esclusiva nelle materie affidate alle Regioni a statuto speciale da norme statutarie di rango costituzionale.

In conclusione si evidenzia, nel rimandare per i dettagli e gli approfondimenti al documento tecnico allegato, l'esigenza di rilevanti approfondimenti della disciplina proposta sotto il profilo della stessa articolazione tecnica.

Coordinamento tecnico Affari Istituzionali

19 maggio 2009

Osservazioni sulla bozza trasmessa il 15 maggio 2009 recante “Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell’ordinamento e Carta delle autonomie”

PREMESSA

Il nuovo testo trasmesso dagli uffici del Ministro Calderoli, in un impianto che resta sostanzialmente immutato rispetto a quello già esaminato dalla Conferenza, presenta alcune modifiche, che riguardano essenzialmente:

- a) le Province (con la previsione di un processo di razionalizzazione in luogo della prevista soppressione);
- b) le funzioni fondamentali, con l’eliminazione di alcune (es. regolazione servizi pubblici locali) e l’inserimento di altre (funzioni fondamentali delle città metropolitane);
- c) il vasto ambito della soppressione di enti nel cui contesto, anche a voler prescindere dalla rubrica del Capo III (soppressione enti dannosi) sono introdotti nuovi enti ed autorità di varia natura (tra i quali i difensori civici, i commissari liquidatori degli usi civici nonché i tribunali superiori e generali delle acque pubbliche);
- d) una accentuata attenzione alla semplificazione delle strutture periferiche dell’amministrazione statale, con la prevista ricomposizione in capo agli uffici territoriali del governo;
- e) nel contesto, infine, delle norme dedicate agli enti locali, la disciplina diretta di una istituenda Agenzia autonoma per l’efficienza degli enti locali; l’istituzione di un albo dei direttori generali, nonché, sul piano più strettamente ordinamentale, la ridefinizione dei piccoli comuni, con riferimento alla soglia dei 5.000 abitanti, e l’eliminazione dell’organo esecutivo nei comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti;
- f) l’eliminazione del limite del secondo mandato per Sindaci e Presidenti di Provincia;
- g) l’introduzione, sotto la non pertinente rubrica di “sussidiarietà orizzontale”, di una norma (art. 4-bis) tesa a ridurre per i soli Comuni, Province e Città metropolitane “la possibilità di istituire proprie imprese”, solo quando il fine pubblico non può essere perseguito in modo altrettanto adeguato da soggetti privati;
- h) l’inserimento, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, di un limite esplicito costituito dai principi generali dell’ordinamento giuridico come si desumono dalla legge stessa.

Anche questo testo, come il precedente, si caratterizza per un impianto assai disomogeneo, e le modifiche introdotte non sono tali da ridurre tale dato di disorganicità.

Risentono di questa frammentarietà proprio le norme sulle funzioni fondamentali che risultano scoordinate rispetto a quelle sulle funzioni legislative regionali e sulle funzioni ex art. 118 Cost.

Altrettanto disorganiche le norme sulle soppressioni le quali, oltre ai problemi di contenuto, già evidenziati nel precedente documento, scontano la mancanza di un collegamento indispensabile con l’ordinamento vigente che già prevede norme puntuali,

anche recentissime, che stanno attualmente orientando vasti processi di riforma (Comunità montane, consorzi di bonifica, ATO, partecipazioni societarie).

Le Regioni non contestano l'importanza di processi orientati alla riduzione massiccia degli oneri organizzativi; piuttosto non condividono le modalità proposte dal testo, e non tanto per una astratta rivendicazione di competenze, quanto per la bontà e l'effettiva riuscita dei processi di riforma.

Del resto, proprio questi processi di riforma costituivano il contenuto essenziale del Patto per il contenimento del costo delle istituzioni, sottoscritto nel luglio 2007, da tutti i livelli istituzionali.

Di questi importanti obiettivi occorre oggi verificare l'attualità e la tenuta, anche alla luce delle successive norme introdotte dal legislatore statale nelle ultime leggi finanziarie proprio orientate alla attuazione di quegli impegni. Da qui l'importanza prioritaria, al di là di ogni altra critica di ordine giuridico, che pure si potrebbe avanzare, di poter condividere gli obiettivi e le finalità di così rilevanti processi, necessariamente preceduta da una attenta valutazione tecnica di tutti i delicati aspetti che vengono in discussione.

In questo contesto è altresì estremamente importante, ai fini della qualità dei processi, che ci sia una considerazione oggettiva dell'effettivo conseguimento del risparmio di spesa da realizzare, ed una altrettanto oggettiva considerazione sugli effetti reali di semplificazione e alleggerimento organizzativo e procedurale.

D'altronde questi processi, per il fatto di essere necessariamente innervati tanto sulle competenze statali, quanto sulle competenze regionali, richiedono, anche sotto questo profilo, una valutazione concertata e condivisa, soprattutto in relazione ai vincoli del patto di stabilità e delle spese del personale, che devono essere ai quei fini neutri.

Si segnalano di seguito le novità introdotte nella nuova versione del 15 maggio, corredate in carattere corsivo grassetto da alcune prime osservazioni e valutazioni.

1) PROVINCE

- la soppressione delle Province è stata sostituita con la razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali (cfr. art. 1, c. 1 e art. 6 rubricato proprio "Razionalizzazione delle Province") che dovrebbe avvenire, previa iniziativa dei Comuni, sentite le Province e la Regione interessate, attraverso uno o più decreti legislativi (cfr. art. 6, c. 1).

Le modifiche introdotte non appaiono in grado di superare la questione di compatibilità con l'art. 133 della Costituzione. È inoltre necessario evidenziare che bisogna tenere conto delle diverse realtà territoriali ed in particolare delle piccole Regioni.

2) FUNZIONI FONDAMENTALI

- Tra le funzioni fondamentali dei Comuni è stata eliminata la "regolazione" dei servizi pubblici locali e delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, limitate alle sole organizzazione, gestione, programmazione e coordinamento (cfr. art. 2, c. 1, lettere g ed h).

- Inoltre, la definizione del bacino ottimale territoriale (BOT) di svolgimento di alcune delle funzioni dei Comuni viene compiuta dalla Regione con propria legge previa “concertazione” con i Comuni interessati nell’ambito del Consiglio delle autonomie locali e non più previa “intesa” con i Comuni interessati (cfr. art. 2, c. 3).
- Tra le funzioni fondamentali delle Province sono stati eliminati la “regolazione” dei servizi pubblici sovracomunali e dei servizi di trasporto pubblico locale, gli interventi di gestione del demanio idrico marittimo, fluviale e lacuale, la gestione dei parchi e delle aree protette (cfr. art. 3, c. 1, rispettivamente, lettere g, o, k, n).
- L’inserimento di un breve elenco di funzioni fondamentali delle Città metropolitane: a) funzioni fondamentali delle Province; b) pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale (cfr. art. 3-bis).
- Nell’articolo dedicato alle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, la diversa attribuzione, da parte delle Regioni, agli enti locali delle funzioni fondamentali è effettuata previa intesa con gli enti locali interessati e con lo Stato in sede di Conferenza Unificata, laddove nella precedente versione era prevista solo una generica intesa con gli enti locali interessati.

Le poche modifiche introdotte non possono spostare l’asse delle riflessioni già condivise la scorsa settimana dalla Conferenza, perché sono modifiche, da un lato, incidenti solo in minima parte sull’elenco, e riguardano, dall’altro, il meccanismo di spostamento di una funzione fondamentale da parte della Regione, per il quale viene previsto un passaggio in Conferenza Unificata, stante la inevitabile ricaduta in termini finanziari.

Resta perciò sullo sfondo la necessità di un articolato scrutinio di ordine costituzionale, di ordine finanziario e gestionale, come già evidenziato in precedenza, solo attraverso il quale si potrà stimare il grado di compatibilità di tale modello sia con l’assetto regolativo di ordine generale che con la praticabilità effettiva.

È evidente, altresì, come tale lavoro non possa prescindere dalla valutazione che si sta facendo ai fini dell’attuazione della legge sul federalismo fiscale, con la quale queste norme vanno necessariamente coordinate.

- L’inserimento di un articolo dedicato alla sussidiarietà orizzontale (cfr. art. 4-bis).

La rubricazione della norma non rispetta il reale contenuto della stessa; anche a prescindere da questo, il contenuto della norma è di incertissima interpretazione e privo dei necessari presupposti di identificazione della prescrizione. Parrebbe, ad una prima analisi, che la norma si riferisca alle partecipazioni societarie, e sembra trascurare i procedimenti già avviati, a partire dall’art. 13 del Decreto Bersani e delle successive norme contenute nelle leggi finanziarie.

ASSOCIAZIONISMO COMUNALE:

Su un piano analogo di corrispondenza tra norme ed efficacia dei processi, occorrerà valutare le norme contenute nel testo riferite all’associazionismo

intercomunale. Anche sotto questo aspetto il testo risulta disomogeneo. Mentre fa una scelta di campo precisa a favore dell'associazionismo, conserva una ambiguità di fondo sulla individuazione dei modelli organizzativi, laddove fa pensare alle Unioni obbligatorie per l'esercizio delle funzioni fondamentali e ad altri modelli per le restanti funzioni. Peraltro mancano norme specifiche che regolano il passaggio di strutture e risorse in capo agli enti associativi.

Si impone ormai una scelta di campo precisa, e la conseguente messa a sistema di una disciplina organica nella materia, alla luce del forte ruolo che nei processi associativi hanno via via raggiunto le Regioni.

3) SOPPRESSIONE ENTI

- Il Capo III “Norme di soppressione di enti dannosi” (espressione palesemente provocatoria) contiene la soppressione dei difensori civici (art. 6-bis), la soppressione dei: Commissariati per la liquidazione degli usi civici (art. 6-ter)E dei Tribunali delle acque pubbliche (art. 6-quater) non menzionati nella versione del 24 aprile. Sono confermate, rispetto alla precedente versione, le soppressioni delle Comunità montane (art. 7), delle circoscrizioni di decentramento comunale (art. 8), dei consorzi (art. 9), degli enti parco regionali (art. 10), delle Autorità d'ambito territoriale (art. 11), dei consorzi di bonifica (art. 12). Nell'articolo sulla soppressione delle Comunità montane, si prevede che la Regione attribuisca con legge le funzioni già spettanti alle Comunità montane, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, mentre nella precedente versione si prevedeva che le funzioni fossero conferite alle Province (cfr. art. 7, c. 3). Nell'articolo sulla soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale è stato eliminato il riferimento ai capoluoghi di Regione tra i Comuni nei quali sono soppresse le circoscrizioni (art. 8, cc. 1 e 4). Inoltre, si prevede che l'ammontare del gettone di presenza dei componenti degli organi delle circoscrizioni non soppresse sia determinato ai sensi dell'art. 82 TUEL e non più dallo statuto o regolamento comunale (cfr. art. 8, c. 5). Negli articoli sulla soppressione degli enti parco regionali, delle Autorità d'ambito territoriale e dei consorzi di bonifica si prevede che le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate da tali enti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (cfr., rispettivamente, artt. 10, c. 1; 11, c. 1; 12, c. 1).
- L'articolo sulla soppressione dei consorzi, ivi compresi i Bacini imbriferi montani (BIM) sopprime tutti i consorzi tra gli enti locali, ma sono esclusi dalla soppressione i consorzi che alla data di entrata in vigore della legge gestiscono uno o più servizi ai sensi dell'art. 31 TUEL (cfr. art. 9, c. 1). La norma cioè non sopprime più tutti i Consorzi tra enti locali, ma solo quelli per gestire in forma associata funzioni amministrative, salvando quelli epr la gestione di servizi. Lo conferma l'articolo 26 sulle Abrogazioni del TUEL che al comma 2 modifica in tal senso l'art. 31 che non viene abrogato.

Rispetto alla formulazione precedente, l'introduzione di una clausola di salvaguardia sulle competenze regionali in termini di allocazione delle funzioni, a seguito delle soppressioni disposte automaticamente dalla legge statale, non può considerarsi esaustiva e rispettosa del ruolo regionale, in particolare per quanto attiene alla soppressione degli enti parco, degli ATO, dei consorzi di bonifica e delle comunità montane. Andranno valutate con attenzione le ulteriori soppressioni

proposte nel nuovo testo, riguardanti i difensori civici, i commissari per la liquidazione degli usi civici e i tribunali delle acque pubbliche.

Tutti processi, questi, che non vedono le regioni in linea di principio ostili; anzi, gli obiettivi generali di razionalizzazione sono condivisi. Pur tuttavia, occorre verificarne la compatibilità costituzionale, soprattutto nel caso in cui la norma istitutiva sia una norma regionale. In tal caso è evidente che andrebbe esplicitato, da parte statale, esclusivamente il principio di razionalizzazione, demandando alla Regione le specifiche misure di regolazione e intervento.

È proprio per l'importanza che processi di semplificazione e di risparmio di oneri anche organizzativi possono avere, è utile estendere il raggio di azione delle norme a tutti i livelli di organizzazione della pubblica amministrazione e procedere, pertanto, alla identificazione di ulteriori enti, agenzie e autorità, riconducibili ad altri livelli, compreso lo Stato. Ciò corrisponde, d'altronde, agli obiettivi del già richiamato Patto inter-istituzionale per la riduzione dei costi della politica.

4) NUMERO E INDENNITA' DEGLI AMMINISTRATORI DI ENTI LOCALI

- E' stato soppresso l'art. 14-bis presente nella precedente versione, in tema di indennità, che escludeva la corresponsione di indennità per i componenti della giunta nei comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti. Si prevede ora che nei comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, in deroga all'art. 36 TUEL, siano organi il Consiglio e il Sindaco che può delegare l'esercizio delle proprie funzioni a singoli consiglieri : peraltro è chiaro che non essendovi più giunta ed assessori, non ha più senso prevedere che ad essi non spettano indennità!(cfr. art. 14-bis).
- E' stato soppresso l'art. 15 presente nella precedente versione recante disposizione transitoria concernente la composizione delle Giunte e dei Consigli comunali e provinciali.

5) PICCOLI COMUNI E TERZO MANDATO

- La definizione di piccoli comuni ricomprende i comuni con popolazione residente pari od inferiore a 5.000 abitanti e non più 3.000 abitanti (art. 16). E' stata accolta la richiesta, formulata da ANCI nel punto 9 dell'ordine del giorno del 7 maggio scorso, di mantenere la soglia demografica di riferimento che qualifica i piccoli Comuni a 5 mila abitanti.
- E' stato soppresso l'art. 18-bis presente nella precedente versione e relativo all'espletamento del terzo mandato consecutivo dei sindaci. Tale previsione deve essere letta alla luce dell'abrogazione (contenuta nell'art. 26 del ddl) dell'art. 51, commi 2 e 3 TUEL (divieto del secondo mandato per i sindaci e i presidenti di Provincia). ANCI, nel citato odg al punto 10, aveva ribadito "l'opportunità di valutare il superamento del vincolo del doppio mandato per tutti i sindaci, pur apprezzando l'indicazione contenuta nel testo".

6) SEGRETARI

- Il Capo VI dedicato ai segretari comunali e provinciali appare di diversa formulazione, ma non se ne effettua l'esame in questa sede: tra le novità ci si limita a segnalare l'istituzione dell'Agazia autonoma per l'efficienza degli enti locali,

quale ente strumentale di natura associativa degli enti locali (art. 18-septies) e l'istituzione dell'albo dei direttori generali degli enti locali (art. 18-nonies).

Occorrerà verificare con attenzione ruolo e funzioni dell'istituenda Agenzia per l'efficienza degli enti locali.

7) ATTUAZIONE ARTICOLO 118 E DELEGA CARTA AUTONOMIE

- In tema di funzioni amministrative, nell'articolo recante disposizioni per l'attuazione dell'art. 118 Cost., il parere della Conferenza Unificata sugli schemi dei decreti legislativi (aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato o da enti territoriali che non richiedano l'unitario esercizio a livello statale) **è stato sostituito da un'intesa** ed è disciplinato anche il procedimento da seguire nel caso in cui non venga adottata l'intesa, il quale prevede che il Consiglio dei ministri deliberi, approvando una relazione trasmessa alle Camere. Si prevede, altresì, che qualora il Governo non intenda conformarsi all'intesa raggiunta, trasmetta alle Camere e alla stessa Conferenza Unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa (cfr. art. 21, c. 3).
- Nell'articolo contenente la delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali, è stato disciplinato, come già osservato nel precedente art. 21, c. 3, anche il procedimento da seguire nel caso in cui non venga adottata l'intesa o il Governo non intenda conformarsi all'intesa raggiunta (cfr. art. 23-ter, c. 2).

L'introduzione dell'intesa in luogo del parere della Conferenza Unificata può essere vista con favore solo se si accederà all'ipotesi dell'intesa "forte", in considerazione del fatto che non è accettabile che il Governo si discosti unilateralmente da una intesa raggiunta con le regioni e gli enti locali.

8) UTG

- Nell'articolo dedicato agli uffici territoriali del Governo, non esaminato in dettaglio in questa sede (ma è norma di grande rilievo da approfondire), si rileva che vengono esclusi dall'applicazione delle modifiche introdotte le amministrazioni periferiche degli affari esteri, della giustizia, della difesa, mentre nella precedente versione l'esclusione era estesa alle amministrazioni periferiche degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione e delle attività culturali (cfr. art. 21-bis, c. 3). Si prevede, inoltre, che gli uffici periferici non possano essere presenti in Province con un numero di abitanti inferiore a 250.000 (cfr. art. 21-bis, c. 5).

9) STATUTO SPECIALE

- La norma di coordinamento per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome contiene l'inserimento di un limite esplicito per la disciplina degli organi e delle funzioni degli enti locali del loro territorio, rappresentato dai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica come si desumono dalla legge stessa (art. 23-bis).

La norma introdotta appare decisamente peggiorativa rispetto alla formulazione precedente e assolutamente lesiva delle prerogative delle Regioni a statuto speciale. Si propone pertanto di reintegrare la norma come proposta dalle Regioni nel documento dello scorso 5 marzo: “Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano le materie di cui alla presente legge secondo quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione, fermo restando quanto disposto dall’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.”

10) ABROGAZIONI E ALTRO

- Il Capo VIII è dedicato ai controlli e non se ne effettua l’esame in questa sede.
- Si segnala l’estensione delle abrogazioni finali ai seguenti nuovi articoli del TUEL: 11 (difensore civico), 51, commi 2 e 3 (divieto del secondo mandato per i sindaci e i presidenti di Provincia), 113-bis (Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica), mentre l’art. 31 (ConSORZI) viene soltanto modificato (art. 26, cc. 1 e 2). Vengono, infine, abrogate le norme che attualmente disciplinano gli enti soppressi in base alla legge stessa (art. 26, c. 3). Alcune di tali abrogazioni sono già commentate all’interno di questo appunto con riferimento agli oggetti specifici cui si riferiscono (es. consorzi; doppio mandato).