

# RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI

## Quadro normativo.

**Legge n. 142 del 1990.** Sancisce in modo irreversibile il principio della sussidiarietà che colloca il comune tra la persona e lo Stato. Gli enti locali hanno avuti riconosciuti i principi dell'autonomia, della partecipazione, della responsabilità (art. 2). Manca ancora un'autonomia finanziaria.

Assume un'importanza rilevante lo Statuto che esplicita in cosa consista il *rappresentare, curare gli interessi, promuovere lo sviluppo* della comunità.

L'art. 9 dichiara che tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio, precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, spettano al comune. Il comune attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati. Dall'art. 22 al 27 vengono identificate sia tutte le possibili forme di gestione di tutti i servizi territoriali, sia i possibili contenitori istituzionali (comune, convenzioni, consorzi, accordi di programma, deleghe) con lo scopo di: razionalizzare e qualificare la rete dei servizi, utilizzare al meglio gli edifici pubblici esistenti, realizzare spazi di relazioni di comunità. (La Regione Veneto con la Legge 5/96 ha istituito i "*piani di zona dei servizi*" in materia socio-sanitaria).

L'art. 7 chiama in causa le organizzazioni di volontariato e le associazioni per rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, mediante l'accesso a strutture e servizi (consultazione, proposte, informazione, cogestione). L'attività comunale può essere articolata nelle funzioni in base alle quali è strutturata la spesa del bilancio comunale (generali, di amministrazione, gestione e controllo, polizia locale, istruzione pubblica, cultura, sport, turismo, viabilità, territorio e ambiente, settore sociale, sviluppo economico, servizi produttivi), oppure in base ai settori omogenei di intervento e di realizzazione dei servizi (servizi generali, servizi economici, servizi sociali, servizi culturali, servizi di sicurezza, servizi tecnici)

L'art. 51 consente a comuni e province di disciplinare mediante appositi regolamenti l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi in base a criteri di economia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità.

Limiti: difficile separazione e distinzione dei ruoli tra amministrazione e direzione politica; totale eliminazione di qualsiasi forma di controllo di legittimità sugli atti degli organi comunali, inadeguatezza delle dimensioni degli attuali comuni rispetto alle funzioni già attribuite, fallimento di uno degli obiettivi: la valorizzazione della partecipazione.

**D. Lgs. 29/93.** (e succ. modifiche introdotte da L. 80/98). Riguarda l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e il pubblico impiego; ha codificato lo stesso principio di distinzione dei compiti per tutta la pubblica amministrazione, dando quindi maggior rilevanza e migliore definizione (e maggiore obbligatorietà) alle attribuzioni dei dirigenti e alle competenze dei politici.

L'art. 3 recita: "Gli organi di direzione politica definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite. Ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo. Essi sono i responsabili della gestione e dei relativi risultati". In sostanza si è tracciato il principio di distinzione tra indirizzo politico-amministrativo e autonomia gestionale della dirigenza amministrativa

**D. Lgs. 77/95.** (e succ. modifiche apportate da D. Lgs. 336/96 e L. 30/97). Riguarda l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, ha ulteriormente definito la materia con l'introduzione del PEG (Piano esecutivo di gestione) che la Giunta deve definire prima dell'inizio dell'anno, definendo gli obiettivi di gestione e affidandoli, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi, anche se questa norma è facoltativa per i Comuni sotto i 20.000 abitanti.

Introduce inoltre una redazione del bilancio per programmi, in particolare:

art. 7/5 "La parte spesa è leggibile anche per programmi, dei quali è fatta analitica illustrazione in apposito quadro di sintesi del bilancio e nella relazione previsionale e programmatica";

art. 7/7 "Il programma costituisce il complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare e di interventi diretti ed indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito, nel più vasto piano generale di sviluppo dell'ente";

art. 12/3 "Per la parte della spesa la relazione è redatta per programmi e per eventuali progetti, con espresso riferimento ai programmi indicati nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale, rilevando l'entità e l'incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo e a quella di investimento";

art. 12/4 "Per ciascun programma è data specificazione delle finalità che si intendono conseguire e delle risorse umane e strumentali ad esso destinate, distintamente per ciascuno degli esercizi in cui si articola il programma stesso ed è data specifica motivazione delle scelte adottate".

A tale testo guida vanno aggiunte le seguenti norme integrative:

- **D.P.R. n. 194/96** relativo al regolamento per l'approvazione dei modelli dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, che sancisce non solo il nuovo impianto contabile, ma anche la sua differenziazione tra comuni, unioni di comuni, comunità montane, province e città metropolitane;
- **L. n. 59/97 (e D. Lgs. 112/98)** che ha disposto un nuovo, ampio conferimento di funzioni e compiti, già esercitati dalle amministrazioni statali o da enti pubblici nazionali, in favore degli enti locali, con ampia applicazione del principio di sussidiarietà. Tale conferimento vede gli enti locali come centrali;
- **L. n. 127/97 (Bassanini bis e D. Lgs. 342/97)** che fornisce disposizioni in materia di personale degli enti locali, precisando ed allargando i compiti ai dirigenti, ridefinisce il controllo di legittimità, limitandolo solo ad alcuni regolamenti ed ai bilanci, elimina il parere di legittimità del Segretario, esonera dalla rilevazione dei carichi di lavoro per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, prevede la nomina di dirigenti con contratti a tempo determinato al di fuori della dotazione organica (min. 1%, max. 5%) e la costituzione di uffici alle dirette dipendenze del Sindaco o della Giunta o degli assessori per attività di indirizzo e di controllo, anche con personale esterno. In sostanza tale legge ha inciso sui procedimenti amministrativi al fine di semplificare a prescindere dalla pubblica amministrazione titolare del potere ed ha affrontato due aspetti importanti per la realizzazione di una certa autonomia dell'ente: la riforma del regime dei controlli sugli atti ed il rapporto con l'autorità governativa, attraverso la rivisitazione della figura del segretario comunale e l'introduzione del cosiddetto "*city – manager*";
- **D. Lgs. n. 244/97** sul riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali;
- **L. n. 191/98 (Bassanini ter)** che delega al governo la formulazione di una addizionale comunale sull'Irpef, dando facoltà ai comuni di aumentare localmente la quota fino ad un massimo del +0,5% in tre anni.

Gli Organi di direzione politica degli Enti Locali sono stati definitivamente disciplinati con la **L. 81/93** che ha riformato il sistema elettorale introducendo l'elezione diretta del Sindaco e la dipendenza da questa dell'elezione del Consiglio Comunale.

Nei comuni al di sotto dei 15.000 abitanti è eletto il candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti validi e alla lista collegata al sindaco spettano i due terzi dei seggi consiliari, mentre i restanti sono attribuiti, proporzionalmente ai consensi ottenuti, a tutte le altre liste.

Nei comuni sopra i 15.000 abitanti ogni candidato è collegato ad una o più liste, ma il voto tra candidato e lista può essere disgiunto; nel caso nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi si procede al ballottaggio, eventuali apparentamenti di liste si possono realizzare entro sette giorni dal primo turno. Al sindaco eletto spetta il 60% dei seggi consiliari, che vengono ripartiti tra tutte le liste ad esso collegate, in proporzione ai voti riportati da ciascuna al primo turno, mentre i seggi restanti sono attribuiti a tutte le altre liste con lo stesso sistema (vengono premiate le aggregazioni, specialmente quelle già definite al primo turno).

La Giunta Comunale è nominata dal Sindaco che la comunica al Consiglio (nei comuni sopra i 15.000 abitanti gli assessori non possono essere consiglieri comunali). I compiti della Giunta sono residuali, cioè quelli che restano una volta tolti quelli del Consiglio (ruolo di indirizzo generale), quelli del Sindaco e quelli dei dirigenti; in pratica si tratta della definizione dei programmi esecutivi di gestione e di collaborare col Sindaco all'attività di controllo e verifica della gestione.

Il Sindaco può provocare lo scioglimento del Consiglio con le sue dimissioni.

## **Le innovazioni della legge n. 265/1999**

Interseca tutti, o quasi, gli aspetti della vita degli enti locali: l'aspetto della regolazione normativa; la partecipazione dei cittadini alla vita dell'ente; l'assetto degli organi di governo e le loro competenze; le comunità montane e le aree metropolitane; il decentramento comunale; lo status giuridico ed economico degli amministratori degli enti locali. Si tratta di una legge di riforma di ampio respiro, guidata da principi chiaramente identificabili, primo fra tutti quello dell'autonomia degli enti. Gli aspetti fondamentali della legge possono essere così identificati:

**a) STATUTO. AUTONOMIA ORGANIZZATIVA.** L'ente viene dotato oltre che di un'autonomia statutaria e organizzativa, anche di un'autonomia normativa, amministrativa, impositiva e finanziaria (art. 1 e 2). L'art. 4 della legge 142 traccia in modo sufficientemente chiaro il profilo dello statuto e la sua collocazione nell'ambito delle fonti del diritto: le disposizioni dello statuto sono pur sempre attuative di principi fissati dalla legge e pertanto lo statuto non può che essere ricostruito come fonte di secondo grado del tutto subordinata, quanto al proprio contenuto normativo, ai principi già tracciati dalle norme di legge e, quanto alla sua forza innovatrice, limitato dal principio di gerarchia delle fonti. Il comma 2-bis della 265 prevede una nuova definizione dei rapporti tra statuto dell'ente e fonti legislative: la legge deve ora indicare i principi inderogabili dallo statuto, così sottolineando, al di fuori di tali limiti, la piena autonomia regolatrice della fonte statutaria. Per quanto riguarda l'autonomia organizzativa si veda l'art. 13 che riguarda gli enti territoriali che non versano in situazioni di dissesto finanziario o di deficit strutturali; le deliberazioni costituenti mero atto di indirizzo non devono essere sottoposte ad alcun previo riscontro di regolarità tecnica e contabile; la verifica dovrà altresì estendersi a tutte le possibili conseguenze economico-finanziarie dell'atto deliberativo (spesa o diminuzione entrate). **Tra i principi che devono essere rispettati nella predisposizione dei bilanci, soccorrono ora anche i principi dell'unità, dell'annualità, della veridicità, del pareggio finanziario e della pubblicità del bilancio degli enti territoriali; si allunga sino al 31 dicembre il termine per la deliberazione del bilancio di previsione valido per l'anno successivo;** infine compete al dirigente responsabile del procedimento di spesa la determinazione a contrarre.

- b) **PARTECIPAZIONE.** L'accentuazione dei momenti di partecipazione popolare, non solo in sede consultiva, ma anche in modo attivo e sostitutivo dei compiti dell'ente: il cittadino potrà svolgere funzioni pubbliche proprie degli enti ed esercitare in qualsiasi giudizio le azioni a queste spettanti. L'art. 3 prevede la valorizzazione e la promozione delle forme associative e degli organismi di partecipazione popolare anche su base di quartiere o frazione (tale compito sembra esteso solamente ai comuni ma non alle province); la partecipazione degli interessati nei procedimenti destinati all'adozione di atti che incidano su situazioni giuridiche soggettive; forme di consultazione della popolazione anche mediante referendum (con limitazioni per materia e in relazione al tempo), forme di proposizioni di petizioni, istanze e quant'altro rivolto alla migliore tutela degli interessi collettivi. L'art. 4 introduce importanti innovazioni: viene riconosciuta agli elettori la possibilità di far valere in qualsiasi giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune, a tal fine viene meglio definito il regime di addebito delle spese eventualmente conseguenti alle azioni intraprese in nome dell'ente; il diritto d'accesso si può esercitare nei confronti di tutte le amministrazioni e in particolare nei confronti di qualunque gestore di pubblico servizio; è riconosciuto alle associazioni ambientaliste di proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettano al comune o alla provincia in conseguenza di danno ambientale.
- c) **UNIONE DI COMUNI. DECENTRAMENTO.** Importanti modifiche nella disciplina concernente la fusione dei comuni, le unioni di comuni, i municipi, nonché le circoscrizioni di decentramento comunale e i circondari. L'art. 6 prevede un programma regionale, concordato con i comuni, per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, attuabile anche attraverso le unioni (non più finalizzate necessariamente alla fusione), che solo eventualmente può prevedere ipotesi di modifica delle circoscrizioni comunali. Viene soppresso il limite massimo di 5.000 abitanti ed il vincolo territoriale di appartenenza alla stessa provincia per i comuni che intendano fondersi. Le convenzioni tra enti locali possono: contemplare uffici unitari, con personale distaccato, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti convenzionati; prevedere una delega di funzioni a favore di uno degli enti partecipanti all'accordo. L'individuazione degli organi dell'unione è affidata allo statuto, ma in ogni caso il presidente va scelto tra i sindaci dei comuni aderenti (unioni = aggregazioni di comuni). Per favorire la riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni sono chiamate a disciplinare con proprie leggi gli incentivi economici per i comuni interessati. L'art. 8 demanda in toto allo statuto e al regolamento comunale le forme di elezione degli organi delle circoscrizioni e prevede per comuni con popolazione superiore ai 300.000 abitanti di particolari e più accurate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale; lo statuto ne determina gli organi, lo status dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina o designazione. Il comma 3 introduce l'istituzione dell'assemblea dei sindaci del circondario che ha funzioni consultive, propositive e di coordinamento e può essere demandata dallo statuto della provincia ad apposito regolamento.
- d) **COMUNITA' MONTANE.** La ridefinizione del ruolo delle comunità montane come unioni tra comuni montani e parzialmente montani aventi oltre all'obiettivo di esercizio unitario delle pubbliche funzioni, anche quello peculiare della valorizzazione delle zone montane, ora possibili anche tra comuni di province diverse (art. 7). Per la costituzione non è più richiesta un'apposita legge regionale, ma basta la volontà dei comuni interessati e un provvedimento amministrativo del presidente della giunta regionale, mentre alla regione è affidata l'individuazione "concertata" degli ambiti o delle zone omogenee opportune per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali. Alle leggi regionali sono demandati: le modalità di approvazione dello statuto, le procedure di concertazione, la disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali, i criteri di ripartizione dei finanziamenti regionali e dell'Unione Europea, i rapporti con gli altri enti operanti nel territori.

e) **FUNZIONAMENTO DEI CONSIGLI COMUNALI. COMPOSIZIONE GIUNTE.**

L'affidamento all'autonomia normativa dell'ente del funzionamento del consiglio comunale, il cui funzionamento è ora disciplinato da uno specifico regolamento comunale o provinciale (modalità di convocazione, di presentazione e discussione delle proposte, quorum); è ora demandata allo statuto la determinazione della partecipazione dei consigli alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione del programma, sia da parte del sindaco che dei singoli assessori; la ricerca di nuovi strumenti idonei a garantire le minoranze (presidenza delle commissioni consiliari), anche nella loro naturale funzione di vigilanza sull'indirizzo politico e sulla sua attuazione; presidente del consiglio comunale per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e per le province che ha il compito di convocare le sedute e dirigerne i lavori; l'affidamento allo statuto del compito di prevedere e disciplinare i casi di decadenza del mandato consiliare. Il regolamento del consiglio (fonte normativa tesa a disciplinarne il funzionamento) è approvato a maggioranza assoluta. La legge (art. 11) prevede che sia lo statuto a decidere il numero degli assessori (comunque inferiore ad un terzo dei consiglieri) che un'attribuzione transitoria stabilisce in 4 – 14 per i comuni e 6 – 12 per le province. Sono previste (art. 11 e 12) alcune nuove competenze: coordinamento e riorganizzazione degli orari dei pubblici esercizi, dei pubblici servizi e degli uffici pubblici con l'esclusione di un necessario e preventivo intervento regionale; possibilità di modificare gli orari di apertura in caso di emergenza (traffico o inquinamento); affidamento dei poteri di informazione alla popolazione in caso di calamità naturale, già attribuiti al prefetto.

f) **AREE METROPOLITANE.** La nuova disciplina delle aree e delle città metropolitane (art. 17 - 20), con l'abolizione, nell'ambito di queste ultime, della distinzione tra città metropolitana e singoli comuni; su proposta degli enti locali interessati, la regione è chiamata a procedere alla perimetrazione precisa delle aree metropolitane. All'interno dell'area metropolitana, la corrispondente città sarà costituita dal concorso di volontà dei comuni capoluoghi e degli altri comuni uniti ad essi da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali. L'iniziativa per la costituzione di una città metropolitana dovrà partire dal basso: il sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia (che si estinguerà totalmente o in parte) convocano d'intesa un'assemblea degli enti locali interessati, i cui organi consiliari devono avere già espresso una conforme deliberazione, che dovrà adottare una proposta di statuto (territorio, organizzazione, articolazione interna e funzioni). La proposta di istituzione verrà successivamente sottoposta a referendum all'interno di ciascun comune coinvolto; con la maggioranza favorevole nella metà più uno dei comuni, la proposta sarà presentata dalla regione territorialmente competente al Parlamento. Fino all'istituzione della città metropolitana, la regione può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali attraverso forme associative e di cooperazione.

g) **STATUS AMMINISTRATORI.** Il nuovo status giuridico ed economico degli amministratori locali, con una più ampia attuazione dei principi costituzionali di eguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche e di possibilità di espletare il proprio mandato disponendo del tempo necessario e senza pregiudizio del posto di lavoro. In particolare, il legislatore si è ampiamente soffermato su una nuova (anche se problematica) definizione dei casi in cui ricorre l'obbligo di astensione dell'amministratore e sulle conseguenze della violazione.