

LE DISPOSIZIONI ORDINAMENTALI DELLA LEGGE FINANZIARIA 2008

Gaetano Palombelli

Premessa

La legge finanziaria del 2008 contiene diverse disposizioni di carattere ordinamentale sugli enti locali, secondo una consuetudine che si protrae dalle finanziarie degli anni precedenti.

Prima ancora di entrare nel merito, occorre ribadire che l'inserimento di disposizioni di carattere ordinamentale non si coniuga bene con gli obiettivi della legge finanziaria e pone seri problemi all'autonomia degli enti locali.

Molte delle disposizioni ordinamentali avrebbero pertanto meritato uno stralcio e il loro inserimento in provvedimenti autonomi come la legge delega sulla "Carta delle autonomie locali".

Le disposizioni per il riordino istituzionale

Solo alcune indicazioni su queste disposizioni che saranno oggetto approfondito domani dell'introduzione di Antonelli.

Un primo gruppo di norme riguarda le Comunità montane e l'associazionismo comunale.

Da un lato, all'art. 2, commi 17-22, viene chiesto al legislatore regionale di procedere con proprie leggi ad un riordino della disciplina sulle Comunità montane per conseguire risparmi di spesa di almeno un terzo sulle spese correnti, riducendo il numero complessivo delle CM, il numero dei componenti degli organi, le indennità ad essi spettanti, con la previsione di un meccanismo sostitutivo di riduzione che opera in caso di inerzia del legislatore regionale.

Dall'altro, al comma 28, ai Comuni viene preclusa la possibilità di aderire a più di una forma associativa per ciascuna di quelle prevista dagli articoli 31, 32, 33 del TU enti locali: si tratta dei Consorzi, delle Unioni di comuni, delle forme di gestione degli ambiti ottimali definiti dalle Regioni. Sono fatte salvi da questa prescrizione i consorzi obbligatori per legge statale e regionale e gli ATO acque e rifiuti (disciplinati in altre disposizioni della legge finanziaria).

Queste disposizioni non raggiungono l'obiettivo di fondo di riordinare le diverse forme associative comunali attorno all'Unione di comuni, un obiettivo di semplificazione che dovrà essere affidato al prossimo Parlamento e alla "legge delega" sulla Carta delle autonomie locali.

Un secondo gruppo di norme riguarda il riordino e la soppressione di enti e strutture da parte delle Regioni e degli Enti locali e può essere oggetto immediato di interventi dei Comuni, delle Province e, soprattutto, delle Regioni.

All'art. 2, comma 34, viene prescritto ai Comuni e alle Province di sopprimere enti, agenzie od organismi che svolgano funzioni in tutto o in parte coincidenti con le loro funzioni istituzionali.

All'art. 2, comma 33, viene prescritto alle Regioni di provvedere all'accorpamento e alla soppressione di enti, agenzie od organismi comunque denominati che svolgano funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle degli enti territoriali, per riallocare tali funzioni agli enti locali sulla base dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Questa disposizione trova una specificazione nei commi 35 – 38 che impongono alle Regioni di:

- provvedere entro un anno a ridurre il numero dei componenti dei consigli di amministrazione dei Consorzi dei bacini imbriferi montani e dei Consorzi di bonifica;
- provvedere al complessivo riordino o alla soppressione di questi Consorzi (questa disposizione è stata in parte rivista con la legge di conversione del decreto "milleproroghe"), in alternativa a quanto previsto dal punto precedente;
- procedere entro il 1° luglio 2008 alla rideterminazione degli ambiti ottimali degli "ATO rifiuti" per attribuirne le funzioni prioritariamente alle Province e degli "ATO acque" per attribuirne le funzioni di norma alle Province, singole o in forma associata, alle Regioni in accordo con le Province, o in alternativa a una forma associativa comunale.

Le disposizioni sugli amministratori locali

Una serie di disposizioni della legge finanziaria 2008 ha un impatto diretto sul TU 267/00 e modifica le disposizioni relative allo status degli amministratori locali, con l'obiettivo di conseguire risparmi sui cosiddetti "costi della politica".

La norma che ha un impatto di maggiore rilevanza è senza dubbio quella sulle indennità degli amministratori, che modifica l'articolo 82 del TU enti locali (art. comma 25), modificando il trattamento economico dei consiglieri comunali e provinciali.

E' stato modificato il comma 2. I Consiglieri hanno diritto a percepire, nei limiti previsti dalla normativa, un gettone di presenza per la partecipazione a Consigli e Commissioni. In nessun caso l'ammontare dei gettoni di presenza percepito nell'ambito di un mese da un Consigliere può superare l'importo pari ad un quarto (finora il limite era un terzo) dell'indennità mensile di carica prevista dalle norme vigenti per il rispettivo Sindaco o Presidente di Provincia.

E' stato abrogato il comma 4, che prevedeva la possibilità per il Consigliere di trasformare il gettone di presenza in un'indennità di funzione, sempre che questo fosse previsto dallo Statuto e dai Regolamenti e che tale regime di indennità comportasse per l'Ente pari o minori oneri finanziari rispetto alla corresponsione dei gettoni.

E' stato abrogato il comma 6, che prevedeva la cumulabilità delle indennità e dei gettoni di presenza dovuti per mandati elettivi presso Enti diversi e ricoperti dalla stessa persona.

E' stato modificato il comma 11, per cui non è più prevista la facoltà del Consiglio di deliberare l'incremento dei gettoni di presenza dei Consiglieri, mentre tale facoltà rimane per i Sindaci – Presidenti, per gli Assessori e per i Presidenti di consiglio.

Il nuovo comma 11 non ha effetto retroattivo e quindi fa venir meno tale facoltà solo per il futuro e vale dal 1° gennaio 2008. Sono pertanto fatti salvi gli incrementi disposti dai singoli Enti prima dell'entrata in vigore della legge finanziaria 2008. In ogni caso, l'ammontare complessivo dei gettoni di presenza percepiti nell'ambito di un mese, anche nella misura già incrementata, non può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità di funzione del Sindaco o del Presidente della Provincia.

Relativamente a tale limite, è opportuno richiamare l'art. 12 del DM 119 del 2000 che dispone che esso debba riferirsi agli importi delle indennità di funzione del Sindaco e del Presidente di Provincia determinati dal decreto senza tener conto dell'indennità in concreto fissata, in eventuale aumento o riduzione (ex comma 11), con le sole maggiorazioni previste dall'art. 2 del DM qualora ricorrenti (+ 3% se entrate proprie Enti sono superiori alla media regionale, + 2% se spesa corrente pro-capite è superiore media regionale).

E' opportuno precisare, su questo punto, che le disposizioni di cui all'art. 1, comma 54 della legge n. 266 del 2005, che avevano determinato la riduzione degli emolumenti degli Amministratori locali del 10%, a decorrere dal 1° gennaio 2008 devono ritenersi implicitamente abrogate, in considerazione del carattere non permanente di tale prescrizione e alla luce delle novità introdotte dalla Finanziaria per il 2008.

Infine, con l'abrogazione del quarto comma dell'art. 82, che ha cessato tutti gli effetti

la sua efficacia, i gettoni di presenza devono essere corrisposti per l'effettiva partecipazione alle adunanze del Consiglio o di commissioni. Cessa pertanto la corresponsione del gettone di presenza per le sedute alle quali il Consigliere figurava assente giustificato.

L'art. 2, comma 23, riduce da 16 a 12 il numero massimo degli assessori delle Giunte comunali e provinciali, a partire dai prossimi rinnovi degli organi di governo. Ciò riguarderà solo le 5 Province che hanno una popolazione superiore a 1.400.000 abitanti.

L'art. 2, comma 24, introduce una modifica sul regime delle aspettative dei consiglieri provinciali, che se domandano di collocarsi in aspettativa non retribuita per il periodo di espletamento del mandato, devono assumere a proprio carico l'intero pagamento degli oneri previdenziali, assistenziali e di ogni altra natura.

Questo dovrebbe valere anche nel caso dei dipendenti dell'amministrazione comunale e provinciale che siano stati obbligati a collocarsi in aspettativa per poter essere candidati nei rispettivi Consigli comunali e provinciali.

L'art. 2, comma 26, introduce nuovi divieti di cumulo delle indennità percepite dagli amministratori locali, oltre al divieto di cumulo delle indennità previsto dal quinto comma dell'art. 82, attraverso una modifica all'art. 83 del TUEL.

Non sono cumulabili le indennità in caso di cariche incompatibili e, fino alla rimozione dell'incompatibilità, non può essere corrisposta comunque l'indennità per la carica sopraggiunta.

Gli amministratori degli enti locali, inoltre, non possono percepire alcun compenso ulteriore (tranne le indennità di missione) per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle loro funzioni pubbliche.

L'art. 2, comma 27, modifica l'art. 84 del TUEL sulle indennità di missione, prevedendo il rimborso delle sole spese di viaggio effettivamente sostenute e un rimborso forfetario nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, che sostituisce le indennità di missione previste dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge 836/73.

Viene infine tolta la facoltà prima consentita ai Consigli di prevedere di sostituire le indennità di missione con il rimborso delle spese effettivamente sostenute dagli amministratori.

L'art. 2, comma 29, modifica l'art. 17 del TUEL in materia di circoscrizioni comunali innalzando la soglia per l'istituzione obbligatoria delle circoscrizioni da 100.000 a 250.000 abitanti e la soglia per l'istituzione facoltativa delle circoscrizioni da 30.000 a 100.000 abitanti.

Le altre disposizioni ordinamentali della legge finanziaria 2008

Nell'art. 3 della legge finanziaria 2008 sono contenute numerose altre disposizioni che riguardano gli enti locali. Ne voglio citare solo alcune senza entrare nel merito di quanto sarà affrontate dalle relazioni successive sulla materia del personale.

L'art. 3, commi 18, prescrive che i contratti di consulenza delle pubbliche amministrazioni (e quindi anche quelli delle Province) sono validi solo a decorrere dalla pubblicazione sul sito web dell'amministrazione del nominativo del consulente, dell'oggetto dell'incarico e del relativo compenso.

I commi 19 e 20 dell'art. 3, fanno divieto alle PA, degli Enti e delle società a partecipazione interamente pubblica, di inserire clausole compromissorie nei contratti aventi ad oggetto lavori forniture e servizi, dichiarando la nullità delle clausole comunque sottoscritte e la responsabilità erariale dei responsabili dei relativi procedimenti.

L'art. 2, comma 21, prevede il rinvio al giudice ordinario della competenza sulle controversie relative ai contratti aventi ad oggetto lavori forniture e servizi, facendo declinare la competenza arbitrale prevista dai contratti, con decadenza automatica dei collegi arbitrali successivamente costituiti.

Sull'insieme di queste norme è intervenuta il decreto "milleproroghe" prevedendo che esse si applicano solo a partire dal 1° luglio 2008.

L'art. 2, comma 59, prescrive la nullità del contratto di assicurazione, con il quale un ente pubblico assicuri i propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento di compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità contabile e la responsabilità per danni cagionati allo Stato e ad altri enti pubblici.

L'art. 2, commi 27-32, in materia di società a partecipazione pubblica, a tutela della concorrenza, prescrive che le PA non possano costituire società per la produzione di beni e servizi che non siano strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere partecipazioni di minoranza in tali società, mentre ciò è ammesso per le società che producano "servizi di interesse generale".

L'assunzione di partecipazioni o il mantenimento di quelle esistenti deve essere autorizzato dall'organo competente (dai Consigli) con una delibera che motivi la sussistenza dei requisiti di interesse generale.

Viene prescritto che le PA debbano cedere a terzi le società e le partecipazioni che non rispondono ai requisiti entro 18 mesi, nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica.

Per le PA che costituiscano o assumano partecipazioni in società viene prescritto che debbano provvedere alla rideterminazione della propria dotazione organica, in funzione dell'esternalizzazione delle funzioni e delle strutture. La dotazione organica viene comunque ridotta delle unità di personale effettivamente trasferito alle società.

E' auspicabile che queste disposizioni inducano le PA a motivare adeguatamente la scelta di costituire o partecipare società per azioni.

Infine, il comma 71 dell'art. 3, prevede che si debbano individuare metodologie per lo scambio di informazioni sulle duplicazioni e sovrapposizioni di competenze ed attività tra le pubbliche amministrazioni attraverso apposite intese in Conferenza unificata.

I commi 72-74 hanno l'obiettivo di rafforzare nell'ambito del Programma statistico nazionale le statistiche sulle pubbliche amministrazioni, sulle società da esse controllate e sui servizi pubblici.

L'attenzione posta alle statistiche ufficiali e allo scambio di informazioni dovrebbe tuttavia spingere il legislatore, man mano che si raffinano i dati disponibili sui Comuni e sulle Province, a superare le varie forme di controllo sulle attività degli enti locali, che moltiplicano gli adempimenti e sono spesso in contrasto con i principi di autonomia e di responsabilità previsti dalla nostra Costituzione.