

**ANALISI DELLE DISPOSIZIONI DI CARATTERE ORDINAMENTALE CONTENUTE
NELL'ARTICOLO 2, COMMI DA 183-187 DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 2009 N. 191,
LEGGE FINANZIARIA PER 2010, COORDINATI CON LE MODIFICHE
INTRODOTTE DALL'ARTICOLO 1, COMMI DA 1 A 1 SEXIES, DEL D.L. N. 2/2010
RECANTE "INTERVENTI URGENTI CONCERNENTI ENTI LOCALI E REGIONI"
CONVERTITO NELLA LEGGE N. 42/2010.**

VERONICA NICOTRA

L'analisi delle innovazioni incidenti su disposizioni ed istituti di carattere ordinamentale, disciplinati in particolare nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, richiede la lettura congiunta delle disposizioni contenute nella Legge Finanziaria per il 2010, come poi successivamente corrette ed integrate dalla legge di conversione n.42 del 2010 del decreto legge n.2 del 25 gennaio 2010.

La necessità di intervenire con un provvedimento di necessità ed urgenza, all'indomani dell'approvazione della Legge Finanziaria, si è imposta in seguito all'evidenza di alcune incongruenze e difficoltà interpretative ed applicative contenute nelle disposizioni della Finanziaria.

1. La previsione relativa alla riduzione dei trasferimenti agli enti locali.

Il testo della disposizione – articolo 2, comma 183- come modificata dall'articolo 1, comma 1, della legge di conversione n.42 del 26 marzo 2010 recante "Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni".

183. *Il contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, rispettivamente di 1 milione di euro, di 5 milioni di euro e di 7 milioni di euro per le province e di 12 milioni di euro, di 86 milioni di euro e di 118 milioni di euro per i comuni.*

Il Ministro dell'interno, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede per l'anno 2010 alla corrispondente riduzione, in proporzione alla popolazione residente, del contributo ordinario spettante ai singoli enti. Per l'anno 2011 il Ministro dell'interno, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede alla corrispondente riduzione, in proporzione alla popolazione residente, del contributo ordinario spettante ai singoli enti per i quali ha luogo il rinnovo dei rispettivi consigli. Per l'anno 2012 la riduzione del contributo ordinario viene applicata, in proporzione alla popolazione residente, a tutti gli enti per i quali il rinnovo dei rispettivi consigli ha luogo nel medesimo anno e a quelli per i quali ha avuto luogo nell'anno precedente. Con legge dello Stato e' determinato l'ammontare della riduzione del contributo ordinario con riguardo a ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015. Per ciascuno di tali anni la riduzione del contributo e' applicata, in proporzione alla popolazione residente, a tutti gli enti per i quali il rinnovo del consiglio ha luogo nel medesimo anno e a quelli per i quali ha avuto luogo negli anni precedenti, a decorrere dal 2011. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano quanto previsto dai commi da 184 a 187 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;(in grassetto le modifiche introdotte dalla legge di conversione del decreto legge)

Tale comma prevede la riduzione del contributo ordinario di base agli enti locali per gli anni 2010, 2011 e 2012 in misura pari, rispettivamente, a 1, 5 e 7 milioni di euro per le Province e a 12, 86 e 118 milioni per i Comuni. La riduzione e il relativo riparto fra gli enti viene effettuato con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia, modifica aggiunta con il decreto legge.

Lo stesso decreto ha inoltre corretto le modalità in base alle quali effettuare la riduzione dei trasferimenti: pur mantenendo invariato l'ammontare complessivo della riduzione per ciascun anno interessato, si stabilisce che per il 2010 la riduzione si applica a tutti gli enti locali, in proporzione alla popolazione residente, a prescindere dallo svolgimento del turno delle elezioni amministrative; dal 2011

la riduzione viene operata, sempre in proporzione alla popolazione residente, esclusivamente per gli enti per i quali avrà luogo il rinnovo degli organi; per il 2012 la riduzione del contributo ordinario è applicata, sempre in proporzione alla popolazione residente, a tutti gli enti per i quali ha luogo il rinnovo del rispettivo consiglio e a quelli per i quali ha avuto luogo nell'anno precedente. Inoltre, al fine di evitare che la riduzione riguardi in modo casuale solo gli enti interessati dal turno elettorale nel triennio e al fine di consolidare il nesso fra il taglio ai trasferimenti e i risparmi di spesa conseguenti all'applicazione delle misure successivamente previste, si prevede che una legge statale dovrà determinare l'ammontare della riduzione anche per gli anni 2013, 2014 e 2015. estendendo anche oltre l'arco del triennio la riduzione per gli enti che vanno al rinnovo negli anni 2013, 2014 e 2015 .

Infine, si stabilisce che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano disciplinano quanto previsto dai commi da 184 a 187, 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.

2. La riduzione dei componenti dei consigli comunali e provinciali.

184. *In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, 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.*

L'intervento normativo, come risulta successivamente alle modifiche introdotte dal decreto di legge, al comma 184 dell'articolo 2 della Legge finanziaria, prevede la riduzione del 20 % sia dei consiglieri comunali che dei consiglieri provinciali, riduzione che trova applicazione a partire dal turno elettorale delle elezioni amministrative del 2011 e per gli anni a seguire per gli enti che vanno al rinnovo dei propri organi. Viene stabilito che ai fini della riduzione del numero dei consiglieri comunali e provinciali non sono computati il sindaco e il presidente della provincia e che **l'entità della riduzione è determinata con arrotondamento all'unità superiore.** Abbiamo, quindi, una modifica dell'articolo 37 del Testo Unico degli enti locali con una riduzione lineare del 20% dei componenti dei consigli come fissati in base alle fasce demografiche indicate nella norma richiamata.

Si può precisare, inoltre, che il d.l. ha esteso la riduzione dei consiglieri anche alle Province, posticipando inoltre l'efficacia a partire dal turno elettorale del 2011.

<u>Comuni per fasce demografiche</u>	<u>Numero consiglieri comunali dopo la riduzione del 20% escluso il sindaco</u>
più di 1 milione	da 60 a 48
da 500.001 a 1 milione	da 50 a 40
da 250.001 a 500.000	da 46 a 36

da 100.001 a 250.000 e comuni capoluogo di provincia con popolazione inferiore	da 40 a 32
da 30.001 a 100.000	da 30 a 24
da 10.001 a 30.000	da 20 a 16
da 3.001 a 10.000	da 16 a 12
fino a 3.000	da 12 a 9

<u>Province per fasce demografiche</u>	<u>Numero consiglieri provinciali dopo la riduzione del 20% escluso il presidente della provincia</u>
più di 1. 400.000 abitanti	da 45 a 36
più di 700 mila abitanti	da 36 a 28
più di 300 mila abitanti	da 30 a 24
al di sotto dei 300 mila abitanti	da 24 a 19

3. La riduzione dei componenti delle giunte comunali e provinciali.

185. *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.***

Il comma 185 dell'articolo 2 della Legge Finanziaria, come modificato sempre dal d.l. enti locali, prevede l'innalzamento del parametro che costituisce il fattore per determinare il numero degli assessori comunali e provinciali. Si stabilisce che il numero massimo è determinato in misura pari ad **un quarto del totale dei consiglieri, sia comunali che provinciali, con arrotondamento all'unità superiore.** Inoltre si prevede che nel totale dei consiglieri del Comune e dei consiglieri della provincia che costituisce il valore numero assoluto su cui determinare il quarto sono computati rispettivamente il sindaco e il presidente della provincia.

La novità introdotta dal decreto, rispetto alla disposizione contenuta nella Legge Finanziaria, consiste nell'equiparazione della disciplina fra Comuni e Province, prima differenziata in ragione della mancata riduzione dei consiglieri provinciali che aveva condotto all'introduzione di un parametro ancora più rigoroso per la determinazione del numero degli assessori, pari ad un quinto dei consiglieri.

Si ricorda che tale previsione innova quanto previsto dall'articolo 47 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali che fissava invece la proporzione del terzo dei consiglieri.

Si fa presente, inoltre, che tale modifica opera e ha già operato per gli enti che sono andati al rinnovo nel turno elettorale di fine marzo, in quanto in via generale si dispone che essa si applica 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.

Quindi per gli enti che hanno rinnovato gli organi nel 2010 e che quindi non sono stati interessati dalla riduzione del numero dei consiglieri trova applicazione il nuovo parametro del quarto e non più del terzo però sulla base del numero dei consiglieri che resta immutato. Per gli enti che vanno al rinnovo dal 2011 invece, stante la riduzione del 20 % del numero dei consiglieri, si avranno proporzioni minori a seconda delle classi demografiche, ferma restando ovviamente il numero massimo degli assessori che non può superare le 12 unità.

<u>Comuni per fasce demografiche</u>	<u>Numero massimo assessori comunali nel 2010 calcolato senza riduzione del 20% dei consiglieri</u>
più di 1 milione	12
da 500.001 a 1 milione	12
da 250.001 a 500.000	12
da 100.001 a 250.000 e comuni capoluogo di provincia con popolazione inferiore	11
da 30.001 a 100.000	8
da 10.001 a 30.000	6
da 3.001 a 10.000	5
fino a 3.000	4

A decorrere dal 2011 il numero degli assessori comunali verrà determinato considerando la riduzione del 20% dei consiglieri comunali.

La tabella che segue evidenzia tale riduzione.

<u>Comuni per fasce demografiche</u>	<u>Numero massimo assessori comunali dal 2011</u>
più di 1 milione	12
da 500.001 a 1 milione	11
da 250.001 a 500.000	10
da 100.001 a 250.000 e comuni capoluogo di provincia con popolazione inferiore	9
da 30.001 a 100.000	7
da 10.001 a 30.000	5
da 3.001 a 10.000	4
fino a 3.000	3

<u>Province per fasce demografiche</u>	<u>Numero massimo assessori provinciali per il 2010 senza riduzione dei consiglieri</u>
più di 1.400.000 abitanti	12
più di 700 mila abitanti	10
più di 300 mila abitanti	8
al di sotto dei 300 mila abitanti	7

<u>Province per fasce demografiche</u>	<u>Numero massimo assessori provinciali dal 2011 dopo riduzione del 20% dei consiglieri</u>

più di 1. 400.000 abitanti	10
più di 700 mila abitanti	8
più di 300 mila abitanti	7
al di sotto dei 300 mila abitanti	5

4. La soppressione dei circondari provinciali.

185-bis. I circondari provinciali esistenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione sono soppressi. All'articolo 21 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 sono apportate le seguenti modificazioni: a) i commi 1 e 2 sono abrogati...

Si tratta di una disposizione non presente nella Legge Finanziaria per il 2010 ed introdotta dal decreto legge. Si sopprimono i circondari provinciali e si abroga la relativa disciplina contenuta nell'articolo 21 del Testo Unico in materia di ordinamento degli enti locali.

5. La soppressione della figura del difensore civico comunale.

186 let.a) *Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare:*

*a) soppressione della figura del difensore civico **comunale** di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. **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 tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di "difensore civico territoriale" ed e' competente 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.***

Il comma 186, let.a) dell'articolo 2 della Legge Finanziaria, come modificato dal d.l., prevede che nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica – eliminando così il riferimento contenuto nella disposizione finanziaria alla riduzione del contributo ordinario previsto dal comma 183- i Comuni , e solo i Comuni non anche le Province, devono sopprimere la figura del difensore civico, prevista dall'articolo 11.

Tale previsione è stata poi integrata dal d.l. che ha stabilito 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 tal caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di “difensore civico territoriale” ed è competente a garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

I Comuni hanno pertanto l'obbligo di sopprimere la figura del difensore civico e tale soppressione decorre dalla scadenza dei singoli incarichi e riguarda tutti i difensori dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n.42 del 2010.

Tale previsione comporta problemi applicativi e interpretativi che il solo riferimento allo strumento convenzionale non sembrerebbe in grado di risolvere.

Su un piano generale, va messo in evidenza che l'aver previsto comunque la possibilità per il Comune di affidare i compiti relativi alla difesa civica al difensore civico provinciale mette in crisi la natura stessa della figura e dell'istituto. Il richiamo testuale ai compiti e alle finalità indicate nel comma 1 dell'articolo 11 del Tuel assolve alla mera funzione di ribadire le competenze attuali. Rimane aperto il problema della previsione di una figura in concreto designata e scelta dagli organi di altro livello di governo, in base alle regole del proprio statuto, figura che, qualora il Comune esercitasse la facoltà di stipulare la convenzione con la provincia comunque avremmo un soggetto, designato da altro livello di governo, che esercita le funzioni sullo stesso Comune. Appare evidente lo snaturamento dei caratteri dell'istituto, così come lo abbiamo sin qui conosciuto, ossia massima espressione dell'autonomia politica e statutaria dell'ente e dei relativi organi di governo, che ne decidono l'istituzione al proprio interno, come evidenzia la stessa scarna disciplina legislativa. Infatti, il rinvio allo statuto sta a significare che la figura e i relativi compiti possono essere modulati diversamente fra ente ed ente : in relazione alla funzione di tutela dell'imparzialità dell'azione amministrativa rispetto alla comunità, in relazione alle garanzie nel procedimento di nomina, ai requisiti soggettivi, alla durata in carica, ai possibili poteri ispettivi, d'indagine, di controllo. Si ricorda, inoltre, che il difensore civico è anche titolare, ai sensi del comma 3 dell'articolo 11, della funzione di controllo eventuale. Appare evidente che la figura del difensore civico territoriale non potrebbe, quindi, garantire i caratteri essenziali dell'imparzialità e della neutralità, trovandosi a dover, nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, contemperare interessi espressione di comunità diverse.

6. Le modifiche in materia di circoscrizioni di decentramento infracomunale.

186. let. b) *soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all'articolo 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, che hanno facoltà di articolare il loro territorio in circoscrizioni, la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000 abitanti; e' fatto salvo il comma 5 dell'articolo 17 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;*

L'articolo 2, comma 186 let. b), della Legge Finanziaria, come modificato dal d.l., prevede la soppressione delle circoscrizioni di decentramento infracomunale disciplinate dall'articolo 17 del Testo Unico per l'ordinamento degli enti locali.

Si ricorda che la previsione contenuta nella legge Finanziaria prevedeva la soppressione per tutti i Comuni delle circoscrizioni; successivamente il decreto legge ha escluso dall'intervento abrogativo i Comuni con popolazione superiore ai 250 mila abitanti che hanno la facoltà di articolare il loro territorio in circoscrizioni la, cui popolazione ricompresa non può essere inferiore a 30 mila abitanti; nonché è fatta salva la previsione contenuta nel comma 5 dell'articolo 17 che –ricordiamo- stabilisce la facoltà per i Comuni aventi popolazione superiore ai 300 mila abitanti di prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzative e funzionale, i cd. municipi. Tale intervento normativo comporta in sostanza una modifica del comma 1 dell'articolo 17 con l'introduzione del requisito della popolazione minima – 30 mila abitanti- per l'istituzione delle circoscrizioni, requisito non previsto nella disciplina previgente in relazione a tale fascia di Comuni; determina poi il venir meno in sostanza del solo comma 3 dell'articolo 17 che disciplinava la possibilità per i Comuni, ricompresi nella fascia di popolazione fra i 100 e i 250 mila abitanti, di istituire circoscrizioni, aventi popolazione media non inferiore ai 30 mila abitanti.

Relativamente all'efficacia, si prevede che **la norma si applica a partire dal 2011 per tutti gli enti che vanno al rinnovo, quindi alla scadenza dei relativi organi, e per tutti gli anni a seguire.** Pertanto, i Comuni ricompresi nella fascia fra 100 mila e 250 mila abitanti vedranno il venir meno in via definitiva degli organi delle circoscrizioni e i Comuni aventi una popolazione superiore ai 250 mila abitanti dovranno eventualmente modificare l'ambito demografico delle circoscrizioni in modo da rispettare il parametro dei 30 mila abitanti. La norma comporterà la soppressione delle circoscrizioni in quasi tutti i Comuni capoluogo di provincia, con esclusione ad esempio di Verona, e anche in qualche Comune capoluogo di regione, ad esempio Trieste e Reggio Calabria.

7. La delega ai consiglieri delle funzioni assessorili. La figura del “consigliere delegato”.

186 let.c) *possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti;*

Il comma 186, let. c), dell'articolo 2 introduce un'innovazione nella disciplina degli organi di governo con la previsione secondo cui nei Comuni con popolazione non superiore ai 3 mila abitanti il sindaco può conferire la delega per l'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri in alternativa alla nomina degli assessori.

La laconicità della disposizione potrebbe condurre a porsi qualche quesito di carattere interpretativo: di fatto la possibilità di designare alla carica di assessore un consigliere è già contemplata nell'articolo 64 del Testo Unico, con l'aggiunta che nei Comuni sopra i 15 abitanti vi è incompatibilità fra le due cariche, mentre non sussiste nei Comuni al di sotto. Quid novi? La novità potrebbe consistere nella previsione di un *tertium genus*, ossia la figura del “consigliere delegato”, che non assume lo status di assessore, ma sarebbe destinatario della sola delega funzionale e la conseguente riduzione proporzionale del numero degli assessori nominabili.

Tale disposizione ha trovato immediata applicazione sin dall'entrata in vigore della Legge Finanziaria.

8. La soppressione della figura del direttore generale nei Comuni con popolazione inferiore a 100 mila abitanti.

186 let.d) *soppressione della figura del direttore generale **tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti;***

Il comma 186, let. d), della legge Finanziaria, come modificato dal d.l., prevede la soppressione nei soli Comuni aventi popolazione inferiore ai 100 mila abitanti della figura del direttore generale.

La norma trova immediata applicazione e la soppressione opera alla data di scadenza dei singoli incarichi conferiti. Va detto che si ha un effetto modificativo, che dovrà essere oggetto di coordinamento con le disposizioni vigenti contenute nel TUOEL e che richiamano la funzione del direttore generale, anche in relazione alla diversa soglia demografica introdotta per l'istituzione della figura.

A tal proposito, si fa solo menzione della questione, che richiede un necessario intervento chiarificatore, relativa al conseguente venir meno o no, in seguito alla scadenza degli incarichi di direzione generale, della possibilità di conferirli ai segretari nei Comuni al di sotto dei 100 mila abitanti.

Infine, va evidenziata la discutibile disparità che si determina fra Comuni e Province, quest'ultime non interessate dall'intervento abrogativo. Infatti, molti Comuni capoluogo di Provincia (più di 60) non raggiungendo i 100 mila abitanti non potranno istituire la figura, mentre questa permane in tutte le Province e se si guarda ad esempio alla complessità delle competenze o agli stanziamenti di bilancio appare evidente come questi Comuni hanno esigenze gestionali e organizzative ben più ampie e significative delle Province.

9. La soppressione dei consorzi di funzioni.

186 let.e) soppressione dei 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. 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.

I Comuni che vanno al rinnovo a partire dal 2011 e per tutti gli anni a seguire hanno l'obbligo di sopprimere i consorzi di funzioni. Sono esclusi da tale soppressione i Bacini imbriferi montani (BIM) costituiti ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959.

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.

La disciplina dei consorzi è contenuta nell'articolo 31 TUOEL ed è stata integrata dal comma 28 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008 (legge 244/2007).

I consorzi, previsti per la gestione associata di uno o più servizi e funzioni, sono espressione dell'autonomia amministrativa e gestionale degli enti locali, che possono costituirli secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114 TUOEL. Il consorzio si costituisce attraverso l'approvazione a maggioranza assoluta, da parte dei componenti dei consigli degli enti interessati, della convenzione e dello statuto del consorzio. I consorzi prevedono specifici organi rappresentativi dei diversi enti associati, quali l'assemblea del consorzio composta dai rappresentanti degli enti consorziati, nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ognuno con responsabilità proporzionata alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto. L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto. L'art. 31 vieta

altresì la costituzione di più di un consorzio tra gli stessi enti locali, mentre in caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi, demandandone l'attuazione alle leggi regionali.

È da rilevare che **la soppressione interessa i soli consorzi di funzioni, non considerando i consorzi che espletano servizi né i consorzi obbligatori per legge.** Assume rilevanza, pertanto, la distinzione – non agevole – tra le due tipologie di organismi. In relazione al criterio che potrebbe consentire di distinguere l'applicabilità o meno della norma, si ritiene che va verificata sarebbe la finalità statutaria del consorzio con riferimento alla gestione di servizi. Nelle more di utili chiarimenti da parte degli organismi ministeriali, si ritiene che, nel caso in cui i Comuni consorziati valutino opportuno sciogliere il consorzio, sarebbe conveniente orientarsi verso la figura giuridica dell'Unione dei comuni, disciplinata dall'art. 32 del TUEL o dell'esercizio associato di funzioni, disciplinata dall'art. 33 del TUEL.

In secondo luogo, l'applicazione del divieto è graduale e dipende dal di rinnovo dei consigli degli enti partecipanti al consorzio. Tale previsione se da un certo profilo appare comprensibile, pone però degli interrogativi, essendo il consorzio una forma associativa che mette insieme enti che hanno differenziate scadenze degli organi. Si potrebbero quindi verificare casi, infatti, di Comuni che, interessati dal rinnovo, saranno costretti ad uscire dal consorzio di cui facevano parte – stante il consorzio, composto anche da altri Comuni che non vanno al voto, – ed a svolgere direttamente, per la parte di propria competenza, le funzioni svolte fino a quel momento dal consorzio stesso con conseguenti aggravii finanziari.

10. La soppressione delle Autorità d'ambito territoriale.

186-bis. 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 e` da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 sono efficaci in ciascuna Regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

A decorrere da un anno dall'entrata in vigore della Legge Finanziaria, ossia il 1 gennaio 2011, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale previste dagli articoli 148 e 201 del Codice dell'Ambiente (gestione servizio idrico integrato e gestione integrata dei rifiuti). Decorso tale termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro il medesimo termine le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La Legge Finanziaria 2010, come integrata dal 186 bis introdotto dal d.l., sopprime un soggetto giuridico – l'Autorità d'Ambito per la gestione delle risorse idriche – che secondo l'abrogato art. 148 del Codice dell'Ambiente è una struttura dotata di personalità giuridica, che opera in un ambito territoriale delimitato dalla regione, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente e a cui è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche.

Al riguardo, il sistema delle competenze è regolato dall'art. 142 del D. Lgs. 152/2006, non oggetto di abrogazione, secondo il quale gli enti locali – attraverso l'Autorità d'Ambito di cui all'art. 148 del

Codice dell'Ambiente – svolgono “le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo”.

Allo stesso modo, è soppressa l'Autorità d'Ambito per la gestione integrata dei rifiuti urbani prevista dall'art. 201 del Codice dell'Ambiente. Al riguardo, il sistema delle competenze come regolato dall'articolo 198 del Codice dell'Ambiente, prevede che i Comuni concorrano alla gestione dei rifiuti urbani tramite le Autorità d'Ambito e a disciplinare, con appositi regolamenti, nel rispetto del piano d'ambito, le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti e che gestiscano, inoltre, il servizio fino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'ATO.

Tali modifiche presentano alcuni nodi irrisolti. In particolare, non è chiaro e pacifico quali soggetti possano essere destinatari delle funzioni da parte delle leggi regionali, se solo gli enti locali oppure soggetti diversi, quali la Regione stessa, enti regionali o nuove forme di cooperazione. Inoltre, non è chiaro cosa accadrebbe in caso di inerzia delle Regioni che non provvedano entro il termine. Si ritiene che tale scenario non solo non si concilia con la necessaria razionalizzazione dei sistemi in oggetto, ma determina un pericoloso “vuoto” amministrativo per Enti, imprese e cittadini, in due settori fondamentali per i quali c'è la necessità invece di compiere investimenti su vari asset e di regole chiare ed omogenee. Per tali motivi quindi, onde garantire una certa continuità d'esercizio, salvaguardando l'unitarietà della gestione e l'omogeneità applicativa, è quanto mai necessario un intervento normativo urgente che individui i criteri di riferimento per le leggi regionali e, nelle more della loro emanazione, preveda il recupero diretto delle funzioni da parte dei Comuni e loro forme associative.

11. L'abolizione dei finanziamenti statali alle Comunità montane.

187. *A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, 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 decreto legislativo n. 504 del 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 decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;***

A decorrere dal 1 gennaio 2010 è prevista la cessazione del finanziamento statale alle comunità montane. Nelle more dell'attuazione della legge-delega sul federalismo fiscale, il 30 per cento del totale delle risorse in precedenza destinate alle comunità montane è assegnato ai Comuni appartenenti alle comunità montane e il riparto avverrà con decreto del Ministro dell'Interno previa intesa sancita in Conferenza unificata.

Si fa presente che anche a causa della pausa elettorale, la definizione delle modalità di erogazione degli stanziamenti statali ai Comuni attraverso il decreto ministeriale non è avvenuta.

Va, infine, aggiunto che tale previsione è chiara conseguenza del consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale che ha ribadito che la materia delle comunità montane rientra nella competenza residuale delle regioni.

Disposizione relativa ai tempi di applicazione delle diverse previsioni. Articolo 1, comma 2 del d.l. n.2/10 in materia di enti locali convertito in legge 42/2010.

2. Le disposizioni di cui ai commi 184 e 186, lettere b), c) ed e), dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dal presente articolo, si applicano a decorrere 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. Le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 185, della citata legge n. 191 del 2009, come modificato dal presente articolo, 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. Le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 186, lettere a) e d), della medesima legge n. 191 del 2009, come modificato dal presente articolo, si applicano, in ogni comune interessato, dalla data di scadenza dei singoli incarichi dei difensori civici e dei direttori generali in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

