



**IL DECRETO-LEGGE N. 138 DEL 2011:
RIUSCIRÀ LA COSTITUZIONE A GARANTIRE L'AUTONOMIA DI REGIONI E COMUNI?**

di

Alessandro Sterpa

(Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università "Sapienza" di Roma)

19 agosto 2011

Premessa.

Da una prima lettura delle norme del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 che riguardano gli enti territoriali emerge la conferma di un approccio teso al "contenimento" dell'autonomia di Comuni, Province e Regioni divenuto oramai un vero e proprio filo rosso che tiene insieme, permettendone una lettura complessiva, le misure adottate dal legislatore statale negli ultimi tre anni.

Dall'inizio della legislatura ad oggi, allorché nelle diverse occasioni è stato necessario ridurre la spesa pubblica, lo Stato ha senza dubbio insistito sul contenimento della spesa degli enti autonomi tant'è che, come notato dalla dottrina, lo stesso processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione si sta definendo come un tentativo di costruire un efficace sistema di controllo della spesa pubblica piuttosto che come un nuovo strumento di sviluppo dell'autonomia finanziaria locale e regionale.

Le norme contenute nel recente decreto-legge recante "ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" devono essere lette in questo contesto di stringente e crescente necessità di contenere le voci di spesa; un'esigenza tanto "prioritaria" da giustificare l'impiego dello strumento del decreto-legge e talmente "preminente" da porre alcune delle norme primarie

adottate, con tutta evidenza, in tensione dialettica con il dettato costituzionale leggendo il quale ci si può porre più di un dubbio sulla legittimità di alcune scelte compiute dall'esecutivo in pieno agosto ed ora all'attenzione del Parlamento nell'*iter* di conversione in legge del decreto.

Ci occuperemo in particolare delle norme che riguardano le Regioni (art. 14) e i Comuni (art. 16), rinviando per le Province (art. 15) al contributo ad esse dedicato, ma ricordando che anche con riguardo a quelle previsioni sono significativi i profili di potenziale contrasto con le previsioni costituzionali ed *in primis* con l'art. 133¹.

1. Le norme che riguardano le Regioni.

Per quanto riguarda le Regioni, le misure tese a ridurre la spesa per gli organi "politici" sono orientate, da un lato, alla riduzione del numero dei componenti degli organi, dall'altra ad una nuova disciplina delle indennità per coloro i quali ricoprono le cariche elettive.

Va subito notato che le previsioni statali, fin dalla rubrica dell'articolo, sono definite "*misure premiali*". Proprio in questa definizione si trova esemplificato lo strumento attraverso il quale il Governo ha inteso superare alcuni limiti costituzionali che riservano la disciplina delle materie in questione alla competenza statutaria e legislativa regionale.

Che il numero dei consiglieri regionali sia oggetto di esclusiva competenza statutaria regionale è ormai un dato acquisito dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale e confermato in occasione delle recenti elezioni regionali. Per quanto riguarda l'indennità dei componenti degli organi, la Costituzione prevede che gli organi elettivi siano disciplinati dallo Statuto e, come sappiamo, la disciplina è integrata con la legge regionale.

Per evitare il rischio dell'illegittimità costituzionale, il legislatore ha scelto la via delle "misure premiali" utilizzando la disciplina riguardante l'appartenenza degli enti territoriali alla classe dei più virtuosi nell'ambito della definizione del patto di stabilità interno.

Secondo il decreto-legge, ai fini della collocazione della Regione in questa desiderata categoria (art. 20, comma 3, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), oltre al rispetto dei parametri già previsti, le Regioni devono "adeguare, *nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa*, i rispettivi ordinamenti" ad una serie di ulteriori parametri;

¹ Cfr. il contributo di Federica Fabrizzi in questa rivista; nonché, se si vuole, le riflessioni che ho avuto modo di esprimere su *Il Riformista*, 14 agosto 2011.

parametri, per l'appunto, che riguardano il numero dei consiglieri regionali, quello degli assessori, la definizione della loro indennità e del loro regime previdenziale oltre che l'istituzione di un Collegio di revisione dei conti della Regione.

Ripristinando l'impostazione della disciplina statale precedente la riforma costituzionale del 1999, il decreto-legge definisce il numero massimo dei consiglieri, escluso il Presidente della Regione, in 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti, 30 fino a due milioni di abitanti, 40 fino a quattro milioni di abitanti, 50 fino a sei milioni di abitanti, 70 fino ad otto milioni di abitanti e 80 con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. Per la composizione della Giunta vale invece la regola per cui non possono esserci assessori in numero maggiore di un quinto dei componenti del Consiglio regionale.

A parte il fatto che ad oggi non ci sarebbero Regioni che potrebbero pretendere 70 consiglieri (la seconda per grandezza demografica, la Campania, ha meno di 6 milioni di abitanti) e ce ne sarebbe una sola a poterne avere 80 (ossia quanti ne prevede già lo Statuto della Lombardia all'art. 12 comma primo), va ricordato che le nuove composizioni si applicherebbero ovviamente a partire dalle prossime legislature regionali (quindi con effetto dilazionato nel tempo).

La Regione che pretende di essere ammessa al *club* delle "virtuose" deve anche provvedere alla riduzione (a partire dal 1 gennaio 2012) "degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento" così come rideterminata dallo stesso decreto-legge, garantire che "il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale" e che sia applicato il sistema previdenziale contributivo.

Secondo il decreto-legge, le Regioni dovrebbero adeguare le proprie norme a quanto previsto dalle previsioni statali entro sei mesi dalla data di approvazione dell'atto del Governo. Si tratta sia delle Regioni ordinarie, sia di quelle speciali visto che l'adeguamento alle norme statali rappresenta "una condizione" per l'applicazione dell'art. 27 della legge sul "federalismo fiscale" (n. 42 del 2009) in virtù del quale (così si legge nel decreto) lo Stato "assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà"; l'adeguamento da parte delle autonomie speciali, inoltre, sempre secondo il Governo-legislatore, costituisce "elemento di riferimento" per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente.

La scelta dell'esecutivo di costruire il meccanismo delle "misure premiali" legate al perseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica palesa una certa difficoltà nel giustificare altrimenti un intervento statale in materie (in gran parte) di competenza normativa regionale.

Si tratta dell'evidente tentativo statale di spingere l'azione di "coordinamento della finanza pubblica" ben oltre quanto fin qui accaduto: va ricordato, infatti, che detto coordinamento non solo è materia di legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni (art. 117, comma terzo, Cost.), ma è anche un titolo che non permette allo Stato (come più volte ricordato dalla Corte costituzionale) di identificare e definire singole voci di spesa delle Regioni neppure in regime di necessario contenimento della spesa pubblica.

Se da un alto è vero che il legislatore statale non impone misure obbligatorie, in realtà le rende molto appetibili dal punto di vista finanziario con la scelta di legare la virtuosità delle Regioni all'adeguamento alle norme statali contenute nel decreto-legge.

Si può ben dire che siamo in presenza di un vero e proprio meccanismo di "ricatto finanziario" davanti al quale la Regione è costretta a dover sacrificare una quota della propria autonomia costituzionalmente riconosciuta.

Il punto, però, è anche un altro e riguarda le Regioni e il modo in cui hanno colto l'occasione delle maggiori forme di autonomia a loro riconosciute in Costituzione dopo le riforme del 1999-2001. La maggior parte delle misure "indicate" dal legislatore statale sono anche misure di buon senso e forse occorre chiedersi come mai alcune Regioni abbiano adottato scelte in senso opposto e non abbiano sentito la necessità di adottarle a prescindere dalle pretese dello Stato e dalle esigenze di controllo della spesa pubblica, ma addirittura. È come se l'autonomia regionale sia stata, per colpa che forse possono ricadere solo su alcune Regioni e non su tutte, un "dono avvelenato" nella misura in cui, gestito con poca attenzione, ha legittimato sul piano istituzionale e culturale le contromisure statali motivate un po' dalle esigenze finanziarie e un po' dal bisogno di appagare le legittime aspettative di riduzione dei costi degli organi politici presenti nell'opinione pubblica.

2. Le norme che riguardano i Comuni.

Il decreto-legge prevede poi, per il "contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative", un complesso intervento di modifica del sistema di ridefinizione della disciplina legislativa dei comuni (la rubrica parla di "costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni").

Come per le Regioni, anche per i Comuni si assiste ad una riduzione del numero dei componenti degli organi elettivi con la duplice differenza che in questo caso si tratta di materia di competenza del legislatore statale e già in provvedimenti adottati negli ultimi tre anni si è assistito ad una

riduzione dei componenti di detti organi (legge n. 191 del 2009 e successivi interventi normativi).

Con riguardo ai rinnovati organi comunali per i Comuni con popolazione superiore a mille e fino a tremila abitanti, il consiglio comunale sarà composto, oltre che dal Sindaco, da cinque consiglieri ed il numero massimo degli assessori sarà stabilito in due, mentre per quelli con popolazione superiore a tremila e fino a cinquemila abitanti il consiglio comunale sarà composto da sette consiglieri la Giunta da tre assessori; infine, per i Comuni con popolazione tra cinquemila e diecimila abitanti si avranno nove consiglieri e quattro assessori.

Ben più radicali le scelte che interessano i piccoli Comuni. A partire dalla prossima legislatura, tutti i Comuni con meno di mille abitanti avranno come unico organo il Sindaco (saranno aboliti Consigli e Giunte) e dovranno svolgere obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni attraverso l'Unione municipale con i Comuni contermini con meno di mille abitanti. Il Sindaco, eletto a suffragio universale e diretto ed unico organo del Comune, sarà componente dell'Assemblea municipale che eleggerà al proprio interno un Presidente dell'Unione municipale che a sua volta nominerà i componenti della Giunta municipale. Gli organi dell'Unione Municipale svolgeranno le funzioni dei rispettivi (aboliti) organi comunali ossia Consiglio, Giunta e Sindaco per tutto il territorio dei Comuni ormai raccolti nell'Unione.

L'Unione dovrà contare su un numero minimo di cinquemila abitanti, ma il decreto-legge prevede che detta soglia sia derogabile dalla Regione ("salvo diverso limite demografico individuato con delibera della Giunta regionale"). Se il Comune piccolo non confina con altri Comuni sotto i mille abitanti si provvederà alla Costituzione dell'Unione di comuni (quale forma già prevista dal Tuel) con il Comune più grande e ciò renderà possibile, per il piccolo, la conservazione degli organi elettivi pur rimodulati secondo quanto prevede lo stesso decreto-legge.

Ci si chiede quale differenza di ruoli ci sia tra il Sindaco del Comune e il Sindaco-Presidente dell'Unione municipale, posto che lo Statuto dell'ente (chi dovrà adottarlo?) sarà chiamato a definire la disciplina del nuovo "soggetto istituzionale".

Secondo il decreto-legge, il Sindaco del Comune avrà le competenze *ex art. 54 del D.lgs. n. 267 del 2000 (Tuel)*, mentre quello eletto Presidente dell'Unione (che dovrà essere anche Sindaco del suo Comune!) svolgerà le competenze *ex art. 50 Tuel* proprie dei Sindaci.

Ci pare di capire che il disegno prevede un Sindaco-ufficiale del Governo in ciascun Comune che adotta anche i provvedimenti contingibili e urgenti e un Sindaco-Presidente che esercita le forme concrete dell'autonomia locale per tutto il territorio dell'Unione.

Rimane da comprendere quali uffici, quali risorse strumentali, umane e finanziarie saranno previste per i due diversi livelli di governo, ma è certo fin da ora che le norme in questione aggiungono (legittimamente o meno dal punto di vista costituzionale sarà da vedere) un nuovo livello di governo e, quindi, non siamo certo in presenza di norme che semplificano.

Non siamo forse in presenza neppure di norme che garantiscono maggiore efficienza, visto che la dimensione ottimale per l'esercizio delle funzioni dei Comuni non è certo data dal fatto che si tratti di Comuni contermini (nella stessa Provincia, ma magari divisi da una catena di monti) né dalla soglia dei 5.000 abitanti, ma da fattori sociali, economici e infrastrutturali che non sono presi in considerazione dalle norme del Governo.

In attesa del regolamento dell'esecutivo in materia (da adottare entro 90 giorni), resta da chiarire anche quali misure saranno prese per garantire l'entrata a regime della disciplina delle Unioni municipali nella misura in cui il rinnovo dei Comuni avviene in turni elettorali ogni anno e non in una unica tornata nazionale.

Possiamo dire che anche nella disciplina del decreto-legge relativa ai Comuni vi è una qualche traccia del tentativo di superare le previsioni costituzionali in materia di autonomia locale che, si ricordi, riconoscono la competenza regionale in materia.

Secondo l'art. 133, comma secondo, della Costituzione, "la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni".

In realtà, formalmente il decreto-legge in esame non cancella i piccoli Comuni e, dunque, non ne disciplina il territorio, le circoscrizioni e le denominazioni, ma lascia in essere l'ente con il *nomen iuris* di "comune" pur svuotandolo e spostandone ad un altro ente (l'Unione municipale) di nuova fattura le competenze (diventa l'Unione il "vero Comune").

Si potrebbe dibattere se le norme statali in questione violino o meno il dettato formale della Costituzione, quello che possiamo dire è che sicuramente ne violano lo "spirito".

Come si spiegano Unioni municipali non previste in Costituzione che hanno più poteri dei Comuni che, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, "costituiscono la Repubblica"?

Come si motiva la disciplina statale di ulteriori enti locali che, come le Comunità montane, potrebbero essere di competenza del legislatore regionale (*ex multis*, sent. n. 237 del 2009)?

Vi è infine una parte dell'articolo in esame che si preoccupa di rafforzare e anticipare misure già

introdotte in precedenza relative al sistema dei Comuni e tesse, sulla carta, a garantire maggiore semplificazione e efficienza dell'azione di governo.

Si tratta, in primo luogo, dell'innalzamento a 10.000 del limite degli abitanti per i Comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali (in origine era 5.000 *ex art.* 14, comma 31, d.l. n. 78 del 2010 convertito nella legge n. 122 del 2010); la stessa tempistica per raggiungere questo risultato è ridotta: entro il 31 dicembre 2012 tutte le funzioni fondamentali dei Comuni con meno di diecimila abitanti (come definite in via provvisoria dall'art. 21, comma 5, della legge n. 42 del 2009) dovranno essere esercitate in forma associata. Il decreto-legge ha anticipato al 31 dicembre 2012, per i Comuni con meno di 30.000 abitanti, anche il termine per mettere in liquidazione le proprie società in ragione del divieto già previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010.

Proprio sulla liquidazione-divieto concernente le società e sulla dismissione dei consorzi di funzioni tra enti locali, secondo l'atto del Governo, dovrà vigilare il Prefetto che, unitamente al caso di mancato adeguamento alle nuove previsioni entro sei mesi, potrà provvedere con il commissariamento del Comune inadempiente.

3. Alcune riflessioni conclusive.

Ad una prima lettura delle previsioni in questione, dunque, appare possibile individuare almeno due profili di analisi che meriterebbero di essere approfonditi dal punto di vista teorico, ma anche di essere tenuti in debita considerazione in sede di approvazione della legge di conversione del decreto.

In primo luogo, si deve considerare una certa debolezza delle garanzie costituzionali relative alle autonomie territoriali; sono ormai numerosi i casi di leggi (e prima di decreti-legge) che attraversano l'autonomia regionale, provinciale e comunale sfidando la Costituzione come se le norme dedicate alle autonomie territoriali siano "meno cogenti" del resto delle previsioni costituzionali. Lo Stato "disciplina" le autonomie territoriali quasi dimenticando che si tratta di ordinamenti giuridici a fini generali (dunque politici) in grado di definire un proprio indirizzo politico anche diverso rispetto a quello statale.

In secondo luogo, appare evidente che il mondo delle autonomie territoriali ha faticato non poco a rafforzare nei fatti la dimensione costituzionale della propria autonomia fornendo troppe occasioni che delatori delle autonomie hanno cercato di sfruttare. In certi casi è mancato un uso consapevole dell'autonomia che costruisse un modello di governo efficiente tale da "sfidare" l'efficienza

(presunta o carente) dello Stato, sebbene il profondo senso di appartenenza civica locale presente nel Paese fornisca da questo punto di vista proficui presupposti.

Nella convinzione che il sistema delle autonomie territoriali svolga nella *governance* della Repubblica un ruolo fondamentale garantendo l'articolazione del potere e la differenziazione delle scelte di governo, è auspicabile che le misure statali su Regioni, Province e Comuni si orientino al più presto al miglioramento dell'amministrazione pubblica come merita un grande Paese pluralista che compete nell'arena globale.