

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

IL RIORDINO DELLE COMUNITA' MONTANE

Gli artt. 28 e 29 della legge 142/1990 hanno modificato la legge 1102/1971 per quanto riguarda la configurazione giuridica delle Comunità montane - definite "enti locali" -, i criteri di delimitazione territoriale, i poteri di programmazione - depotenziati al rango di "indicazioni" per il piano provinciale di coordinamento.

A fronte di tale depotenziamento, risulta aggiornato ad un più attivo rapporto con la

Regione e gli enti locali il ruolo di amministrazione attiva della Comunità montana, cui già in base alla 1102 potevano essere delegate funzioni da parte dei Comuni che ne facevano parte: l'art. 29 precisa che spettano ad essa, altre funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna previsti dalla CEE, dallo Stato e dalla Regione, l'esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni o a questi delegate dalla Regione, nonché ogni altra funzione delegata direttamente dai Comuni, dalla Provincia o dalle Stessa Regione.

Per quanto riguarda le competenze regionali nei confronti delle Comunità montane, è rimasto in

vigore l'art. 4 della legge 1102, che demanda alla Regione disciplinare con legge:

- a) la costituzione delle singole Comunità montane;
- b) la delimitazione territoriale per aree omogenee;
- c) la formazione dello statuto, degli organi, dei piani e dei programmi;
- d) i criteri di ripartizione dei finanziamenti.

La Regione ha inoltre competenza per l'approvazione dello statuto, il coordinamento dell'attività di programmazione la disciplina dei rapporti tra Comunità montana ed altri enti sub-regionali operanti nel suo territorio.

Va comunque tenuto conto del fatto che la diversa configurazione giuridica della Comunità montana delineata dalla legge 142 ed il nuovo ruolo di tale ente nei rapporti con Regione, Provincia e Comuni possono avere ripercussioni considerevoli su contenuti della legislazione regionale di riordino della materia.

- Dalla esplicita e formale configurazione della Comunità montana come "enti locali" derivano due importanti corollari:

a) l'autonomia statutaria va inquadrata nei principi che la legge di riforma delinea per comuni e province ed in particolare la competenza regionale all'approvazione degli

statuti può considerarsi quanto meno rinunziabile a favore di un più snello e neutrale controllo, esercitabile dai CORECO; da detti principi dovrebbe discernere anche un potere regolamentare, che in alcuni d.d.l. è espressamente previsto.

b) il personale e l'ordinamento degli uffici sono assoggettati ai principi degli artt. 51 e 55 della legge di riforma ed alla disciplina degli accordi di comparto; ne dovrebbe conseguire anche che la copertura finanziaria delle piante organiche sarebbe a carico dello Stato, secondo i meccanismi propri della finanza locale, alleggerendo le regioni dei diversi

oneri finora posti a carico di singoli fondi, destinati alle Comunità montane per interventi settoriali.

- Il nuovo ruolo della Comunità montana nei rapporti funzionali con Regione, Provincia e Comuni, attualizzato dalla legge 142, consente alla legislazione regionale di realizzare - o continuare sotto nuova forma - la gestione associata di attività sovracomunali, superando così i vincoli derivanti dalla obbligata soppressione di consorzi ed associazioni intercomunali.

La Comunità montana acquista così il peso di

ente intercomunale di amministrazione attiva e di intervento in una gamma indeterminata di materie, che si aggiungono alle consistenti funzioni dell'USL già demandata alle Comunità montane dalla legge 833/1978 e in buona parte confermate dalla legge 111/1991.

La legge 142 non fornisce indicazioni utili ad individuare la tipologia e l'ambito effettivo dei rapporti della Comunità montana con gli altri enti locali.

L'unico rapporto "istituzionalizzato" è quello con la Provincia circa l'approvazione del piano pluriennale di sviluppo economico, che trova

una disciplina sufficientemente dettagliata nei d.d.l. regionali (art. 21 Umbria; art. 17 Lombardia; art. 25 Piemonte; art. 19 Liguria).

Per le rimanenti attività di cooperazione, generalmente i d.d.l. hanno optato nel demandare allo statuto della Comunità montana la determinazione delle modalità e delle tipologie dei rapporti con gli altri enti.

Da segnalare che nel d.d.l. Umbria è prevista la costituzione presso le Comunità montane di un Comitato tecnico consultivo nel quale sono rappresentati gli enti interessati alle attività di pianificazione e programmazione.

Pare inoltre ipotizzabile che la Comunità

montana affidi propri compiti ad altri enti operanti nel proprio territorio, ovvero si avvalga degli uffici degli enti che ne fanno parte.

DELIMITAZIONE TERRITORIALE DELLE COMUNITA' MOTANE

a) limite massimo abitanti 5.000, limite derogabile;

b) sono esclusi comuni con abitanti superiori a 40.000;

c) sono esclusi comuni con popolazione residente
in territorio montano inferiore al 15%;

- questi limiti sono derogabili da legge regionale
nei seguenti casi:

a) esclusione dei comuni che pur avendo
popolazione residente nella Comunità superiore al
15% pregiudicano l'omogeneità geografica e
socio-economica della Comunità montana;

b) inclusione dei comuni confinanti con
popolazione non superiore ai 2.000 abitanti, che
siano parte integrante del sistema geografico e
socio-economico della Comunità montana.

I Comuni esclusi, i cui territori risultano comunque "montani" e come tali beneficiano delle misure per la montagna CEE, statali e regionali, sono espressamente individuati nel d.d.l. della Toscana, Lombardia e Umbria.

Questi'ultimo "ai fini degli interventi", aggrega tali comuni a determinate Comunità montane, prevedendo anche la stipula di apposite convenzioni.

Dott. Roberto Crisafi

Perugia, 10.10.1991

ORGANI DI CONTROLLO

1. Articolazione

Nessuna delle leggi regionali sino ad ora approvate ha utilizzato la possibilità offerta dalla l.142 di articolare l'organo di controllo sulla base di competenze definite per materia.

In concreto, la soluzione tradizionale, che demanda il controllo sugli atti delle province al coreco centrale, unitamente a quello sulle usl, decentrando il controllo su comuni ed altri enti paracomunali in capo a sezioni a circoscrizione provinciale (o, talora, subprovinciale), è seguito dalle ll.rr. Ven., Mar., Pie, Bas., Lig.

La medesima soluzione è prevista dai pdl Lom., Umb.

Una variante, rispetto a questo modello, è introdotta dall'Abr., che decentra in capo alle sez. prov. anche il controllo sulle province.

Modelli diversi sono delineati dai pdl Tos. ed Emi.: prevedendo il primo una concentrazione dei controlli in capo ad un unico comitato, il secondo un riparto per materie tra 3 sezioni, con sede nel capoluogo (affari generali, usl, enti strumentali; finanza, contabilità e bilancio; personale, pubblici servizi, contratti).

E' evidente la maggiore semplicità delle soluzioni che conservano le strutture esistenti, così come sono evidenti le resistenze cui si trovano di fronte quelle indicate da ultimo che, peraltro, perseguono -insieme a scopi di economicità- obiettivi di uniformità di orientamenti nell'esercizio dei controlli.

2. Coordinamento

Il problema è affrontato generalmente con strumenti già noti alla legislazione precedente: relazioni annuali, banche dati riunioni.

Queste ultime sono talora convocate e presiedute dal presidente della giunta (ad es. Lig., Ven., Pie.), talora dal presidente del coreco (Umb., Lom.). In Emi. la convocazione spetta all'assessore competente.

Normalmente alle riunioni non si ricollega alcuna conseguenza cogente sull'attività dei singoli organi: ma per la Lig. dalle determinazioni assunte con maggioranza dei 2/3 dei presenti con diritto di voto, i singoli organi possono discostarsi solo motivando (cfr. in senso analogo anche Mar.).

E' evidente la diversità di filosofia tra chi tende ad esaltare anche sotto questi profili la autonomia/separatezza degli organi di contr. e chi tende comunque a mantenere raccordi con gli organi di governo della reg.

3. Personale

Da varie leggi emerge una tendenza a valorizzare il ruolo dei funzionari nell'esercizio del controllo: ad esempio affidando e riservando ad essi la responsabilità dell'istruttoria e il compito di riferire all'organo (ad es. Abr. Lig., Emi.).

Queste tendenze bene si collocano nel quadro degli orientamenti più recenti della legislazione, anche statale: si pensi, per un verso, alla l. 241/90, per l'altro al dl sulla dirigenza, all'approvazione del parlamento; ma anche alla stessa 142.

4. Membri

Per l'elezione si richiedono maggioranze che oscillano tra i 4/5 (Emi), 3/5 (Pie., Lom, Bas), 2/3 (Mar), maggioranza dei consiglieri assegnati (Lig, Abr, Tos Ven).

Diverso è il ruolo assegnato ai supplenti: i quali talora partecipano a tutte le sedute (senza diritto di voto, in presenza dei membri effettivi: Lig, Pie). Altrove si prevede che questi partecipino soltanto in assenza degli effettivi che devono preavvisare di eventuali assenze.

Il numero di assenze considerato ad effetti di decadenza varia da 5 (Tos, Emi, Umr, Lom, Abr) a 4 (Pie) o 3 (Mar, Ven, Lig).

Le indennità sono talora calcolate su base mensile, sempre che ci sia partecipazione ad un minimo di sedute (Ven), o con riduzione per ogni assenza (Emi) mentre prevale il gettone a seduta.

Emerge da più testi il tentativo di contenere le spese limitando il numero delle sedute retribuite; conseguenza, questa, del ridimensionamento, del numero degli atti soggetti a controllo.

Il presidente è eletto ovunque nella prima seduta, a maggioranza assoluta dei componenti, con ballottaggio dopo due votazioni, risultando eletto il più anziano, in caso di parità. Rimane in carica generalmente tutta la legislatura; fa eccezione la Lig, ove rimane in carica soli 1/4 della legislatura stessa.

In varie leggi emerge la tendenza ad una valorizzazione del ruolo del presidente: talora anche in rapporto al coordinamento complessivo dell'azione di controllo (v. supra punto 2).

5. Funzionamento

Tendenza generale è quella a prevedere una programmazione delle sedute.

L'odg deve pervenire (al domicilio o alla segreteria dell'organo) normalmente almeno 24 ore prima (in Emi, Tos, Mar. 2 giorni).

Il quorum strutturale è stabilito in 3 membri da Abr, Tos, Umb, Lom ecc.; richiedono almeno la presenza di 4 membri Lig, Emi, Pie.

Pressoché identiche sono le regole sul quorum funzionale, prevedendosi generalmente la prevalenza, in caso di parità del voto del presidente.

La pubblicazione delle massime è normalmente previsto nel Bu; l'Abr istituisce un apposito ufficio.

6. Procedimento

I termini per l'invio degli atti al controllo sono generalmente stabiliti in un periodo variabile tra 10 (Pie, Bas, Tos, Abr) e 30 giorni (Lig, Mar, Lom); pressoché tutte le leggi prevedono che il termine sia posto a pena di decadenza. Il Pie fa eccezione per bilanci e conti consuntivi.

In vari casi si stabilisce un termine a pena di decadenza per la risposta alle richieste di chiarimenti (ad es.: 120 in Ven; 90 gg. in Emi e Mar; 60 gg in Tos; 30 gg. in Pie)

Quasi tutte le leggi regolano le audizioni di rappresentanti degli enti locali; qualche legge le considera obbligatorie quando questi ne facciano richiesta contestualmente all'adozione o all'invio dell'atto (Emi, Pie).

Per la comunicazione degli atti del coreco (che deve avvenire, in base alla 142, entro i 20 giorni), si prevede il ricorso a mezzi telegrafici, od anche informatici o telematici (Umb, Emi, Lom), talora per il solo dispositivo, essendo previsto un ulteriore termine per la comunicazione integrale (Abr).

7. Attività

Alcune leggi regolano il collegamento tra richiesta di chiarimenti e motivi dell'annullamento, talora vietando l'annullamento per motivi diversi (Ven), talaltra ammettendo motivi nuovi soltanto quando questi siano evidenziati dalle risposte (Emi, Tos). In qualche legge, poi, si disciplinano le ipotesi di annullamento parziale (Ven, Mar).

In materia di controlli sostitutivi, emerge la tendenza a prefigurare i requisiti del commissario ad acta, spesso individuato in dipendente regionale (talora con qualifica dirigenziale).

8. Sintesi

Conclusivamente, le linee qualificanti della elaborazione regionale in materia di controlli possono individuarsi in:

a) grande cautela nella revisione delle strutture, spesso mantenute inalterate nonostante il drastico ridimensionamento dei controlli;

b) cautela anche nella previsione di strumenti di coordinamento, anche se talora emergono spunti tendenti a dare qualche efficacia, sul piano giuridico, alle determinazioni assunte nelle sedi di coordinamento;

c) diversità di atteggiamenti in ordine al rapporto tra organi di governo e comitati, essendo questi ultimi talora del tutto estranei a collegamenti con i perimetri;

d) tendenze a qualche forma di contenimento delle indennità, mediante limitazione del numero delle sedute o in altre forme;

e) valorizzazione del ruolo del presidente del comitato, che normalmente dura in carica per l'intera legislatura;

f) spunti in direzione di una valorizzazione dei funzionari (come istruttori e come relatori) non mancano in qualche legge;

g) di rilevante innovazione, rispetto alla 142, è la diffusa previsione di casi di decadenza, quali quelli collegati alla scadenza dei termini fissati per l'invio degli atti al controllo o per la risposta alla richiesta di chiarimenti.