

LE CIRCOSCRIZIONI DOPO LA RIFORMA

Autore: Redazione

In: Diritto civile e commerciale

Analisi dell'art. 17 del TUEL

di

MARGHERITA RUBINO

L'art. 17 del T.U. riproduce l'art. 13 L. 142/90 come riformato dall'art. 8 L. 265/99, eliminandone il solo comma 6 che espressamente abrogava la L. 278/76.

L'analisi della riforma pertanto richiede necessariamente un raffronto con la L. 142/90.

In via generale si osserva che il legislatore ha rafforzato l'autonomia del Comune in materia di circoscrizioni, delimitandone con sufficiente chiarezza l'ambito, senza incidere sui primi tre commi dell'art. 13 L. 142/90 ora integralmente riprodotti nei primi 3 commi dell'art. 17.

NATURA GIURIDICA

Le circoscrizioni di decentramento costituiscono articolazioni territoriali subcomunali dotate di propria soggettività, anche esterna al Comune, ma prive di personalità giuridica. Destinate a dare attuazione al decentramento comunale, rispondono in primis all'esigenza di avvicinare al bacino d'utenza i servizi erogati; ma in quanto organismi, dotati di propria rappresentatività, sono deputate al governo della comunità di riferimento pur negli ambiti di propria competenza (v. artt. 13 comma 2 e 17).

Organismi tuttavia, non enti e, in conseguenza, incapaci di esprimere una propria politica: gli indirizzi generali della comunità di riferimento.

Il T.U. conferma, ed anzi chiarisce, tale natura: l'art. 2 comma 1 non annovera le circoscrizioni tra gli enti locali; l'art. 17 è collocato nel titolo II dedicato ai soggetti.

2. ISTITUZIONE

L'istituzione delle circoscrizioni segue regole diverse in riferimento alla dimensione demografica del Comune: in quanto istituti di decentramento, la loro costituzione deve rispondere ad un criterio di efficienza, di effettiva utilità. Esse, dunque, non rappresentano organismi necessari dell'assetto territoriale comunale.

L'istituzione delle circoscrizioni è obbligatoria per i Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, mentre è facoltativa per i Comuni con popolazione tra 30.000 e 100.000 abitanti. In tale ultimo caso la valutazione dell'opportunità di articolare il territorio in circoscrizioni è rimessa allo stesso ente istitutore.

Implicitamente la norma non consente, invece, l'istituzione delle circoscrizioni per i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti. Il legislatore reputa che il rapporto tra cittadini ed ente nei Comuni più piccoli sia sufficientemente diretto ed il decentramento superfluo, salvo che non sussistano motivi legati alla storia stessa del Comune. Si pensi, nei Comuni nati da fusione, alla costituzione dei municipi per conservare alle comunità di origine l'erogazione dei servizi di base ed una sia pur ridotta

autonoma rappresentatività.

I Comuni con più di 300.000 abitanti possono prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento delle quali si tratterà in seguito (v. paragr. 6).

È interessante in questa sede evidenziare che l'art. 37, anche se ad altro fine, stabilisce che la popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale.

3. FUNZIONI DELLE CIRCOSCRIZIONI

L'art. 17 al comma 1 individua espressamente le funzioni delle circoscrizioni nella partecipazione, consultazione, gestione dei servizi di base ed esercizio di funzioni delegate.

Il comma 2 ne rimette la disciplina a statuto e regolamento con una formulazione talmente ampia da indurre a chiedersi quale sia l'effettivo ambito dell'autonomia riconosciuta agli enti locali.

Nonostante, come detto, la riforma abbia notevolmente accresciuto la capacità di autodeterminazione del Comune in materia, appare corretto ritenere che l'ente istitutore sia chiamato a specificare l'ambito funzionale circoscrizionale, ma che non possa invece ridurlo fino a configurare le circoscrizioni come organismi solo partecipativi e consultivi (com'era possibile vigente la L. 278/76).

Le circoscrizioni, infatti, sono espressamente configurate dalla legge quali organismi di decentramento e la legge stessa individua il decentramento nell'esercizio di funzioni (in ambiti territoriali adeguati art. 13 comma 2).

D'altronde il decentramento deve necessariamente sostanziarsi (anche) nell'esercizio di funzioni amministrative per poter rispondere alle finalità sue proprie: avvicinare la gestione e l'erogazione dei servizi prestati al cittadino fruitore.

In tal senso anche la collocazione dell'art. 17 in un titolo diverso da quello in cui sono disciplinati gli istituti di partecipazione (tra i quali anche organismi di sola partecipazione. Confr. art. 8 comma 1).

Perché si configuri la circoscrizione, dunque, è necessaria l'attribuzione di funzioni amministrative in senso tecnico: che si sostanzino nel potere di produrre effetti all'esterno dell'amministrazione (per la cura dell'interesse altrui). L'espressione di pareri o il ruolo di promotore della partecipazione popolare non lo sono: non hanno autonoma capacità di incidere sulla realtà sociale.

Ovviamente i Comuni con popolazione fino a 100.000 abitanti, nell'esercizio della propria autonomia, potranno prevedere istituti che valorizzino le libere forme associative e promuovere organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale (art. 8 comma 1) ma a tali organismi, qualunque ne sia il nomen iuris, non può riconoscersi natura giuridica di circoscrizioni - organismi di decentramento.

Questa impostazione pare confermata dalla scelta compiuta dal legislatore con il D.P.R. 119/2000, regolamento di determinazione delle indennità degli amministratori locali, ove si esclude l'erogazione di indennità per gli amministratori di circoscrizioni che non svolgono effettive funzioni amministrative decentrate (artt. 7 e 8). Lo stesso T.U., per il solo presidente, contiene uguale limitazione in materia di oneri previdenziali (art. 86 comma 1).

L'interpretazione della locuzione usata dal legislatore deve essere letta alla luce di quanto detto: non svolgono effettive funzioni amministrative decentrate le circoscrizioni cui sono attribuite solo funzioni partecipative e consultive. Si osservi a questo proposito che questa summa divisio tra funzioni in senso stretto e "compiti", era già presente nella L. 278/76, prima legge in materia di circoscrizioni, che distingueva tra consigli di circoscrizione cui erano conferiti soltanto poteri consultivi e consigli con poteri

anche deliberativi. I poteri consultivi erano individuati nell'espressione di pareri, nella convocazione di assemblee pubbliche, nella formulazione di proposte per la soluzione di problemi amministrativi (art. 12); i poteri deliberativi potevano essere delegati nelle materie dei lavori pubblici e servizi comunali (art. 13). In quanto organismo di decentramento le funzioni caratterizzanti e prevalenti della circoscrizione sono, come detto, quelle gestionali.

In primo luogo infatti le circoscrizioni sono chiamate a gestire i servizi di base vale a dire i servizi pubblici, rivolti a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali (artt. 112 e 113). La L. 278/76 faceva specifico riferimento ai servizi destinati ad attività sanitarie, assistenziali, scolastiche, culturali, sportive, ricreative (art. 13).

Tramite la circoscrizione, dunque, il Comune gestisce in economia i servizi pubblici ad esso riservati in via esclusiva dalla legge o autonomamente assunti, assicurandone la miglior fruibilità territoriale ai cittadini. È utile ricordare che il concetto di gestione deve essere letto alla luce del principio di separazione dei poteri da ultimo ribadito dall'art. 107 del T.U..

Agli organi di governo della circoscrizione spetta il compito di indirizzo e controllo sulla gestione dei servizi di base, rimanendo affidata agli organi burocratici la gestione diretta di tali servizi.

Il Comune può delegare altre funzioni.

Le funzioni delegate per loro natura attribuiscono minore autonomia di quelle "proprie" perché non spogliano il delegante della funzione delegata e perché di regola sottoposte a più incisivi controlli degli organi centrali.

La legge non prevede limiti in ordine alla delega di funzioni e, perciò, si deve ritenere che essa possa riguardare tutte le funzioni di competenza comunale con eccezione di quelle tassativamente attribuite al consiglio comunale per le quali può essere previsto solo un potere propositivo delle circoscrizioni (v. artt. 42 comma 4, e 48 comma 2).

4. SISTEMA ELETTORALE

È scomparso il riferimento all'elezione del consiglio a suffragio diretto, nonché all'elezione del presidente in seno al consiglio (elezione di secondo grado): gli organi circoscrizionali sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento.

È da precisare in questa sede che il T.U. disciplina con disposizioni inderogabili (v. art. 1 comma 1) l'eleggibilità, candidabilità, compatibilità, decadenza, rimozione, sospensione e surrogazione dei consiglieri circoscrizionali e presidente. L'autonomia concessa non può spingersi fino a derogare tali norme.

4.1. CONSIGLIO

La formulazione della norma può indurre a ritenere che l'ente sia libero di scegliere non solo il sistema, ma anche la forma di elezione: che sia consentito prevedere forme di elezione indiretta a discapito del suffragio popolare. In sostanza il legislatore avrebbe permesso di reintrodurre per tutte le circoscrizioni ciò che la L. 278/76 prevedeva per quelle con funzioni meramente consultive (o di comuni fino a 40.000 abitanti).

In realtà la miglior dottrina esclude che l'art. 17 abbia ampliato l'autonomia già riconosciuta in materia dalla L. 142/90. Si osserva, infatti, che la circoscrizione, sia pure nell'ambito dell'unità del comune, è

chiamata a rappresentare le esigenze della popolazione residente ed è dunque legittimo che sia quest'ultima ad esprimerne il governo attraverso il voto.

Gli organi comunali, inoltre, non sono legittimati ad eleggere il consiglio circoscrizionale: la giunta, espressione della maggioranza, è inidonea a garantirne l'autonoma rappresentatività; il consiglio non ha tra le sue competenze tassative l'elezione degli organi circoscrizionali (art. 42 comma 2, lett. d); il sindaco può nominare, non eleggere.

In forza dell'art. 4 L. 182/91 mai abrogato, l'elezione del consiglio circoscrizionale deve svolgersi contemporaneamente a quella del consiglio comunale, e ciò rende arduo immaginare i modi di un'elezione di secondo grado del consiglio.

L'art. 273 del T.U., infine, con il richiamo alla L. 81/93 prevede, sia pure fino all'adeguamento statutario, che ai consigli circoscrizionali si applicano le norme dettate per l'elezione dei consigli nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Il Comune, dunque, continua a poter scegliere liberamente il solo sistema elettorale del consiglio e relative modalità, ferma restando l'elezione a suffragio popolare.

4.2. PRESIDENTE

Il significato effettivo della riforma è quello di rimettere all'ente (anche) la scelta della forma di elezione del presidente. L'ente potrà così conservare l'elezione in seno al consiglio, oppure prevedere il suffragio diretto e in questo caso applicare i sistemi di elezione previsti per il sindaco o soluzioni ancora diverse.

L'elezione diretta attribuisce al presidente una maggior rappresentatività che si riverbera nei rapporti esterni, in quelli interni al Comune - possono essere aumentati i poteri esercitati dal presidente su delega del sindaco- ed anche nella ripartizione delle competenze nell'ambito circoscrizionale, in quanto possono essergli attribuite alcune funzioni esecutive esercitate dal consiglio.

Tuttavia, ove gli si conservi natura di un organo (esclusivamente) monocratico, tale incremento di funzioni resta necessariamente contenuto. Perché il presidente assuma, come il sindaco, il ruolo di capo dell'amministrazione circoscrizionale affrancandosi da quello più limitato di presidente del consiglio, sarebbe necessario affiancargli un organo giuntale cui riconoscere quella competenza generale - residuale che altrimenti non può che spettare al consiglio. Vedi però sul punto paragr. 5.1.

Tra le altre principali conseguenze si segnala la possibilità di prevedere lo scioglimento anticipato del consiglio in caso di cessazione dalla carica del presidente. Si evidenzia che il C. d. S. (1995, sez.I, n.1472) ha ritenuto in tal caso derogabile l'art. 4 L. 182/91 e, dunque, ammissibili le elezioni anticipate del consiglio.

5. ORGANI DI GOVERNO DELLE CIRCOSCRIZIONI.

La riforma ha eliminato il riferimento alla diarchia presidente - consiglio ed ha rimesso l'individuazione del sistema di governo delle circoscrizioni al Comune, Sarà, perciò, necessario indicare appositamente gli organi circoscrizionali.

Il T.U. non impone alcun modello istituzionale, e con ciò alcuna riforma, limitandosi ad ampliare l'autonomia dell'ente che potrà sia mantenere l'assetto di governo delineato dalla L.142/90, che costruirlo in modo diverso.

In contrario non può richiamarsi la disciplina sullo status degli amministratori locali (artt. 77 - 87) che

prevede presidente, consiglio (ed organo esecutivo del consiglio) della circoscrizione. Lo stesso art. 77 precisa, infatti, che l'individuazione degli amministratori contenuta nella norma vale solo ai fini della disciplina del relativo status. Il legislatore in altre parole, non intendeva limitare l'autonomia riconosciuta ai Comuni, ma solo disciplinare compiutamente la condizione giuridico - patrimoniale delle cariche astrattamente ipotizzabili.

È comunque da sottolineare che l'esperienza di decentramento sviluppata fino ad oggi ed il ruolo rappresentativo della popolazione residente riconosciuto alle circoscrizioni, dovrebbe indurre a conservare il governo circoscrizionale articolato sulla previsione di un organo consiliare e di un organo esecutivo.

I Comuni utilizzeranno l'autonomia riconosciutagli essenzialmente, ed ove lo ritengano necessario, per ridisegnare l'organo esecutivo, ritagliando conseguentemente un ruolo diverso anche per il consiglio.

5.1. SISTEMA DI GOVERNO DELINEATO DALLA L. 142/90

Il governo della circoscrizione della L.142/90 si fonda sul consiglio e sul presidente.

Il consiglio assume il ruolo di organo generale, titolare nell'ambito di competenza della circoscrizione, sia delle funzioni di indirizzo e controllo sia di funzioni che nell'assetto comunale sono proprie della giunta.

Si osservi anzi che, proprio perché le circoscrizioni hanno finalità prevalentemente gestionali, le funzioni esecutive prevalgono su quelle tipicamente consiliari (v. art. 48 comma 2).

Il presidente, conseguentemente, assume contemporaneamente il ruolo di presidente del consiglio e di organo esecutivo monocratico a competenza specifica. È chiamato a rappresentare il consiglio, a dare esecuzione a quanto da questo deliberato ed a svolgere le funzioni delegate dal Sindaco. La delega sindacale, a differenza di quanto stabilito dall'art. 2 della L. 278/76, è prevista solo per le funzioni che il sindaco esercita quale ufficiale di governo (art. 54 comma 7), ma a maggior ragione devono considerarsi ancora delegabili anche le funzioni del sindaco - capo dell'amministrazione in quanto costituiscono funzioni proprie (si prescinde ovviamente dalle disquisizioni, oramai sempre più solo teoriche, in ordine alla necessità di espressa previsione del potere di delega). D'altronde vi è una prassi costante in tal senso. La L. 142/90, fondata sulla sopraddetta diarchia, non ammette la previsione di un organo esecutivo collegiale a rilevanza esterna, munito cioè di potere deliberativo in senso tecnico, capace di impegnare la circoscrizione verso l'esterno (confr. art. 36 in rapporto, ad es., all'art. 39).

Pertanto l'organo giuntale introdotto da alcuni Comuni vigente la L. 142/90, non può svolgere effettive funzioni esecutive e si configura come organo (in quanto centro di imputazione di un potere/competenza) interno al consiglio, analogo alle commissioni consiliari.

I suoi componenti, non assimilabili agli assessori, di regola presiedono le commissioni consiliari circoscrizionali, spesso aperte alla partecipazione popolare.

Queste, a loro volta, divengono organi "ibridi", diversi dalle commissioni comunali, che dialogano con il consiglio solo indirettamente, per il tramite dell'organo giuntale.

5.1.1. STATUS

Gli artt. 77 - 87 del T.U., che riproducono la disciplina del capo III della 265/99, contengono molte innovazioni in materia di status degli amministratori circoscrizionali.

La L. 816/85 prevedeva per i consiglieri solo i diritti ai permessi retribuiti per partecipare alle riunioni di

consiglio e commissioni ed i permessi orari non retribuiti.

La L. 632/79, non abrogata dalla L. 816/85, prevedeva per il presidente un'indennità di funzione, secondo la prevalente giurisprudenza non raddoppiabile (e, conseguentemente, senza diritto al versamento degli oneri previdenziali).

La riforma ha invece espressamente disciplinato presidente, consiglieri e organi esecutivi del consiglio. Ha riconosciuto al presidente i diritti all'indennità di funzione, al versamento degli oneri previdenziali a carico dell'ente (se svolge effettive funzioni decentrate), ai permessi retribuiti orari e per partecipare a consigli e commissioni nonché ai permessi orari non retribuiti.

Per i consiglieri è prevista l'erogazione del gettone di presenza per le sedute di consiglio e commissioni, la possibilità di trasformare l'indennità di presenza nell'indennità di funzione statutaria, i permessi orari non retribuiti ed i permessi retribuiti per partecipare alle riunioni di consiglio e commissioni.

In ordine a tali ultimi permessi, il T.U. contiene un'incongruenza che il sistema delineato dalla L. 265/99 non presentava in quanto fondato anche sulla sopravvivenza delle disposizioni non incompatibili della L. 816/85 (art. 28 comma 3 L. 265/99).

L'art. 24 della L. 265/99, infatti, ha esteso il diritto di assentarsi dal lavoro per partecipare alle riunioni dei consigli all'intera giornata in cui la seduta è convocata nonché al giorno successivo ove la riunione si protragga oltre la mezzanotte. Ha però limitato tale diritto ai soli consigli circoscrizionali di comuni con oltre 500.000 abitanti.

Per le circoscrizioni di comuni con popolazione fino a 500.000 abitanti si riteneva ancora in vigore, in quanto non incompatibile, l'art. 4 della 816/85 che limitava il diritto ad assentarsi alle sole ore di effettiva durata della riunione.

L'art. 79 del T.U. riproduce sul punto fedelmente l'art. 24 della L. 265/99, ma l'art. 274 ha espressamente abrogato la L. 816/85.

Ne consegue che attualmente per le circoscrizioni di comuni fino a 500.000 abitanti, la legge non riconosce alcun permesso retribuito per partecipare alle riunioni del consiglio: il consigliere dovrebbe usare i permessi orari non retribuiti (fino ad un massimo di 24 ore mensili). L'incongruenza, che si traduce in una inspiegabile disparità di trattamento (confr. anche, per i municipi, l'art. 16 comma 2), è accentuata dal comma 3 dell'art. 79 che riconosce invece ai consiglieri il diritto al permesso retribuito, per le ore di effettiva durata della riunione, per partecipare alle commissioni circoscrizionali formalmente istituite.

Il T.U. disciplina anche lo status dei componenti degli organi esecutivi dei consigli circoscrizionali riconoscendogli specificatamente permessi retribuiti ed indennità di funzione. Sul punto v. però il paragr. 5.2.

5.2. GIUNTA ESECUTIVA

La generica formulazione dell'art. 17 comma 4 sembra consentire la previsione di una giunta esecutiva, con conseguente ripartizione delle competenze tra gli organi in analogia al Comune.

La scelta, pur teoricamente ammissibile (con l'eccezione delle circoscrizioni prive di funzioni amministrative), non appare quantomeno opportuna nella attuale configurazione funzionale ed organizzativa delle circoscrizioni.

L'introduzione di una giunta cui attribuire funzioni generali - residuali, tipiche del corrispondente organo comunale, relegherebbe il consiglio ad un ruolo marginale privandolo della capacità di indirizzare

effettivamente le scelte di governo della circoscrizione.

Ciò sia perché le funzioni svolte dalle circoscrizioni sono prevalentemente gestionali, sia perché il consiglio rimarrebbe titolare dei soli compiti di indirizzo e controllo: attribuzioni che in circoscrizione hanno un peso decisamente ridotto in quanto non sostanziati dalle precipue competenze attribuite al consiglio comunale.

D'altronde, come detto, le circoscrizioni sono articolazioni comunali e perciò incapaci di esprimere una propria politica: gli indirizzi generali della comunità di riferimento.

D'altra parte pare di questo avviso lo stesso legislatore.

La norma, infatti, stabilisce che gli organi circoscrizionali sono eletti nelle forme stabilite nello statuto e regolamento.

Evidentemente la previsione non è riferita ad una eventuale giunta esecutiva giacché non avrebbe senso consentire l'elezione diretta del presidente privandolo al contempo del potere di nomina della giunta: se non si dubita che la previsione dell'elezione configuri una disposizione inderogabile per consiglio e presidente, altrettanto dovrebbe sostenersi per la giunta.

Il legislatore, in realtà, con l'art. 17 comma 4 intendeva riferirsi agli organi storici della circoscrizione e non prevedeva l'introduzione di una giunta. Ciò emerge con più evidenza dal raffronto con il comma 5 che per gli organi delle nuove forme di decentramento prevede oltre all'elezione, la nomina e la designazione.

L'introduzione della giunta determinerebbe anche il problema di individuare il trattamento economico per i suoi componenti. Infatti l'art. 23 della L. 265/99, riprodotto senza modifiche sul punto nell'art. 82 comma 1 del T.U, prevede un'indennità di funzione per i componenti degli organi esecutivi delle articolazioni comunali, ma il regolamento attuativo della legge (D.P.R. 119/2000) non disciplina gli "assessori" circoscrizionali, tratta esclusivamente dei consiglieri e presidente. Se da un punto di vista strettamente giuridico la legge non può che prevalere sul (suo) regolamento attuativo, ciò che comunque qui interessa evidenziare è che il regolamento appare esplicitazione della legge, lo strumento con cui è stata chiarita (senza imporla) l'impostazione seguita.

Per le circoscrizioni cui sono assegnate effettive funzioni amministrative decentrate, ed in particolar modo ove si introduca l'elezione diretta del presidente, potrebbe risultare utile anche prevedere la figura del vicepresidente quale organo coadiuvante del presidente e titolare di funzioni vicarie.

6. PARTICOLARI E PIÙ ACCENTUATE FORME DI DECENTRAMENTO.

Il comma 5 dell'art. 17 introduce una innovazione di grande rilievo: i Comuni più grandi possono dar vita a forme nuove e diversificate di decentramento anche allontanandosi dallo schema delineato dal legislatore per le circoscrizioni.

In tal modo si rompe la sostanziale uniformità imposta in materia dalla L. 142/90.

Si sottolinea però che le nuove forme di decentramento, come le circoscrizioni, hanno natura di articolazioni comunali e non di enti, e devono perciò continuare ad operare nel rispetto del principio dell'unità del Comune (art 17 comma 4).

6.1. ISTITUZIONE.

Le nuove forme di decentramento possono essere istituite nei Comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti. L'originario disegno di legge prevedeva che i Comuni interessati fossero quelli indicati

nella disciplina delle aree metropolitane.

Il testo attuale non fa più riferimento alle città metropolitane, ma è da ritenere che le nuove forme di decentramento ne costituiscano strumento di avvicinamento e preparazione, consentendo ai grandi Comuni di prepararsi al governo sovracomunale e alla trasformazione delle circoscrizioni in comuni delle città metropolitane.

Esse, infatti, possono svolgere un ruolo determinante nel relativo processo, permettendo la sperimentazione per mezzo di procedure flessibili e modificabili in quanto prescindono dalla costituzione di nuovi enti.

La loro istituzione è costruita come un procedimento a più fasi caratterizzato da una serie cautele che mirano ad assicurare l'effettiva volontà di dar vita alle nuove forme di decentramento.

Innanzitutto, possono essere previste statutariamente. In tal caso sarà necessario procedere a modifica dello statuto con le maggioranze richieste dall'art. 6 comma 4.

L'istituzione concreta spetta al consiglio comunale che può deliberare a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione delle nuove forme di autonomia.

La norma, benchè non del tutto chiara, sembra imporre la preventiva revisione territoriale. Il legislatore richiede all'ente un ripensamento generale del decentramento, che passi anche attraverso un nuovo disegno del territorio sia nell'ottica della maggior autonomia organizzativa e funzionale che saranno attribuite che in quella della futura costituzione della città metropolitana.

La concreta istituzione richiederà comunque anche una modifica dello statuto o del regolamento. L'operazione può essere realizzata con un'unica deliberazione. In tal caso risulteranno conseguentemente derogate le maggioranze previste per le modifiche dello statuto (relativamente alle convocazioni successive alla prima) e dei regolamenti.

6.2. FUNZIONI ED ORGANI

L'ambito funzionale delle nuove forme, lasciato alla specificazione dell'ente, deve essere più ampio di quello riconosciuto alle circoscrizioni.

Può, anzi, sostenersi che la stessa istituzione delle nuove forme deve trovare giustificazione nella volontà di sperimentare un più accentuato decentramento di funzioni con conseguente riduzione delle funzioni svolte dagli organi centrali.

L'ampiamiento non può consistere solo nell'aumento quantitativo delle funzioni già attribuite alle circoscrizioni perché ciò, benchè necessario, potrebbe avvenire attraverso l'istituto della delega, senza bisogno di dar vita a nuove forme di decentramento.

Ciò che invece deve caratterizzare il più accentuato processo di decentramento è la creazione di un nuovo livello di governo infracomunale. Il che comporta il conferimento, e non la delega, di funzioni anzichè di meri compiti; innalzare il livello decisionale (e gestionale) delle nuove forme affrancandole dai compiti meramente partecipativi e consultivi, pur ovviamente nel rispetto dell'unitarietà del Comune.

Le nuove forme dunque divengono organismi più simili al Comune che alla circoscrizione e ad esse devono essere assicurate le risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie al nuovo ruolo. In particolare, pur nell'ambito della programmazione finanziaria del Comune, devono essere assicurati autonomi poteri di spesa.

Il legislatore rimette interamente allo statuto la determinazione degli organi, le modalità di scelta dei loro componenti e relativo status, ma fissa anche un criterio guida stabilendo che il Comune potrà provvedervi anche con rinvio alle norme dettate per i Comuni di pari popolazione.

Anche il richiamo alle norme comunali è indicativo del ruolo che il legislatore ha inteso ritagliare alle nuove forme di decentramento.

Così, potranno essere adottati i sistemi di elezione previsti per consiglio e sindaco comunali, potrà essere prevista una giunta esecutiva nominata dal sindaco/presidente, potranno erogarsi le indennità nella misura prevista per i comuni di pari popolazione (anziché quelle stabilite dalla legge per le circoscrizioni).

In verità l'ampia formulazione della norma fa ritenere astrattamente ammissibile una configurazione completamente diversa dell'assetto di governo delle nuove forme, ed anche forme di scelta degli organi non elettive: in particolare, la designazione.

Il Comune in altre parole potrebbe compensare il maggior potere decisionale attribuito con un legame istituzionale tra gli organi centrali e decentrati molto più stretto.

EVOLUZIONE NORMATIVA

278/76

142/90

T.U. e 265/99

Natura Giuridica

Organismi di decentramento dotati di soggettività, anche esterna al comune, ma privi di personalità giuridica

Istituzione

Facoltativa a prescindere dal numero degli abitanti

Fino a 30000 ab. non ammessa

Tra 30000 e 100000 ab. facoltativa

Superiore a 100000 ab. obbligatoria

Fino a 30000 ab. non ammessa

Tra 30000 e 100000 ab. facoltativa

Superiore a 100000 ab. obbligatoria

Superiore a 300000 ab. Nuove forme. Preventiva revisione delimitazione territoriale delle circoscrizioni.

Maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati

Funzioni

Funzioni:

- delegate dal comune in materia di lavori pubblici e servizi comunali

Compiti:

- consultivi

- partecipativi

Funzioni:

- gestione dei servizi di base

- altre delegate dal comune

Compiti:

- consultivi
- partecipativi

Funzioni:

- gestione dei servizi di base
- altre delegate dal comune

Compiti:

- consultivi
- partecipativi

Nuove forme: più accentuate, rimesse a statuto

Organi

Consiglio

Presidente

Consiglio

Presidente

Rimessi a statuto e regolamento

(giunta esecutiva?)

Nuove forme: rimessi a statuto anche con rinvio a norme dei comuni con uguale popolazione

Competenze Organi

Consiglio:

- rappresenta le esigenze della popolazione
- generali - residuali

Presidente:

- rappresenta il consiglio
- funzioni delegate dal sindaco anche quale ufficiale del governo

Consiglio:

- rappresenta le esigenze della popolazione
- (generali - residuali)

Presidente:

- (rappresenta il consiglio)
- funzioni delegate dal sindaco quale ufficiale del governo

Gli organi rappresentano le esigenze della popolazione

(Presidente: funzioni delegate dal sindaco quale ufficiale del governo)

278/76

142/90

T.U. e 265/99

Elezione

Consiglio:

- suffragio diretto nei comuni con almeno 40000 ab. se hanno poteri consultivi e deliberativi
- suffragio diretto nelle frazioni se hanno poteri consultivi e deliberativi
- eletti dal consiglio comunale se solo poteri consultivi

Presidente:

- modalità fissate dal regolamento

Consiglio:

- suffragio diretto modalità di elezione rimesse a statuto e regolamento

Presidente:

- eletto in seno al consiglio (modalità di elezione rimesse a statuto e regolamento)

Gli organi sono eletti nelle forme stabilite nello statuto e nel regolamento

Nuove forme: modalità di elezione, nomina, designazione rimesse allo statuto anche con rinvio a norme dei comuni con uguale popolazione

Status

Consiglieri:

- aspettativa
- permessi retribuiti per espletare il mandato
- gettone per le sedute di consiglio nei comuni con più di 100.000 ab. o capoluogo di provincia

Presidente:

- aspettativa
- permessi retribuiti per espletare il mandato
- indennità di funzione nei comuni con più di 100.000 ab. o capoluogo di provincia o in ogni caso nelle circoscrizioni titolari di funzioni deliberative

Consiglieri:

- aspettativa
- permessi retribuiti per sedute di consiglio e commissioni
- permessi orari non retribuiti

Presidente:

- aspettativa
- permessi retribuiti per sedute di consiglio e commissioni
- permessi orari non retribuiti
- indennità di funzione semplice (L. 632/79)

Consiglieri:

- aspettativa
- permessi retribuiti per sedute di consiglio (nei comuni con più di 500.000 ab.) e commissioni
- permessi orari non retribuiti
- gettone per sedute di consiglio e commissioni in Circoscrizioni titolari di funzioni decentrate (D.P.R. 119/00)

- trasformazione gettoni in indennità di funzione statutaria
 - missioni
- Presidente:
- aspettativa
 - permessi retribuiti per sedute di consiglio (nei comuni con più di 500.000 ab.) e commissioni
 - permessi orari retribuiti e non
 - indennità di funzione se titolare di funzioni decentrate (D.P.R. 119/00)
 - oneri previdenziali se titolare di funzioni decentrate
- giunta esecutiva ?: indennità di funzione, permessi retribuiti e non

nuove forme: rimesso allo statuto che può optare tra la disciplina dettata per le circoscrizioni e quella dettata per i comuni di pari popolazione

MARGHERITA RUBINO

<https://www.diritto.it/le-circoscrizioni-dopo-la-riforma/>