



GIANCARLO CIRICUGNO

Considerazioni sull'art. 2, comma 34, della legge finanziaria 2008 in ordine agli enti strumentali dell'ente locale

Il comma 34 dell'art. 2 della [legge 24 dicembre 2007, n. 244](#) "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2008) testualmente cita: "*I comuni e le province provvedono alla soppressione degli enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, istituiti dai medesimi enti locali nell'ambito della rispettiva potestà regolamentare e titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle svolte dagli enti locali medesimi*".

Una serie di questioni interpretative sono sorte con l'entrata in vigore della legge finanziaria in esame.

In virtù del principio costituzionale di autonomia organizzativa riconosciuto all'ente locale, è da ritenere che, con la richiamata disposizione, il legislatore si sia limitato a fornire una norma di principio - cioè una norma non immediatamente operativa - per la riduzione dei costi derivanti dalla duplicazione nell'esercizio delle funzioni di propria competenza.

Preliminarmente, è necessario chiarire che il valore non immediatamente operativo della norma è confermato dal fatto che la disposizione in esame non è compresa tra quelle che sono immediatamente produttive dei risparmi previsti dalla stessa legge finanziaria e che determinano un taglio dei trasferimenti erariali a comuni e province.

Dal richiamato principio di autonomia organizzativa discende che rientrano nella previsione normativa del comma 34 esclusivamente gli enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle che l'ente medesimo esercita direttamente.

Tale interpretazione si ricava dalla formula utilizzata dal legislatore che, con l'espressione "*svolte*", ha chiaramente individuato nella duplicazione dell'esercizio di funzioni all'interno dello stesso ente locale un'anomalia organizzativa da far rientrare nei previsti interventi di razionalizzazione della spesa pubblica .

A conferma, l'esigenza di una "*analisi dell'efficacia delle politiche e dell'efficienza organizzativa dei servizi*" resi al Paese da parte della Pubblica Amministrazione si riscontra nella relazione di presentazione del disegno di legge della finanziaria 2008 del Ministro Padoa Schioppa al Parlamento.

In quest'ottica, la Finanziaria, con le indicazioni dei commi da 33 a 38 dell'art. 2, fornisce alle regioni ed agli enti locali una norma di principio per la riduzione dei costi derivanti da duplicazione di funzioni.

Ma, la legge finanziaria 2008 nelle norme di principio di contenimento della spesa pubblica, mentre per le regioni indica gli enti e/o organismi "titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle **assegnate** agli enti territoriali" (comma 33), nel caso degli enti locali si limita ad indicare gli enti e/o organismi "titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle **svolte** dagli enti locali medesimi"(comma 34).

La distinzione tra l'espressione "svolte"- utilizzata nel comma 34- e quella "assegnate"- a cui fa ricorso il legislatore nel precedente comma 33- appare chiara sul piano concettuale.

Con la definizione in esame, il legislatore ha voluto indicare esclusivamente quegli enti e/o organismi, comunque denominati, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle esercitate, ossia, *svolte*, dagli enti locali medesimi.

Il richiamo della norma si riferisce, quindi, a quelle funzioni (attività) eseguite direttamente dall'ente locale per il raggiungimento dei propri scopi istituzionali.

Nel rispetto dei principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa richiamati nella citata relazione alla legge finanziaria 2008, tale interpretazione appare in linea con gli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica tracciati dal legislatore all'indirizzo degli enti locali.

Al contrario, risulta, invece, non condivisibile la tesi che individua nel comma 34 una norma rivolta indistintamente alla soppressione degli enti e/o organismi strumentali, comunque denominati, titolari delle funzioni di competenza dell'ente locale.

Peraltro, il riferimento del comma 34 alle funzioni dell'ente locale riconduce direttamente al principio di sussidiarietà, richiamato espressamente nel precedente comma 33, in virtù del quale, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico sull'ordinamento degli enti locali), "i Comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione".

In base a tale principio, è superfluo soffermarsi sul fatto che l'attività degli enti e/o organismi in questione deve necessariamente esercitarsi nell'ambito delle competenze attribuite dalla legge agli enti locali (come individuati dall'art 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che per il testo unico degli enti locali, i Comuni e le Province sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art. 3 T.U.E.L.), nel senso che essi hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni ed attività, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento, assumere come doverose (Consiglio di Stato, V, 13 dicembre 2006, n. 7369).

L'art. 112 del testo unico, nel cogliere l'essenza stessa dell'autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria dell'ente locale, obbliga lo stesso ad individuare i servizi pubblici "nell'ambito delle proprie competenze".

La descritta autonomia dell'ente locale si inserisce nel quadro tracciato dall'art. 117 della Costituzione che - nell'ultima parte del 6° comma- garantisce a Comuni, Province e Città metropolitane la "potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

A tal proposito, è utile evidenziare che la materia dei servizi pubblici locali, disciplinata dal titolo V del citato decreto legislativo 267/2000 (artt. da 112 a 123), non è stata oggetto di modifica da parte della legge finanziaria 2008.

Resta, pertanto, inalterata la discrezionalità amministrativa dell'ente locale di mantenere, nell'ambito delle proprie competenze ed in assenza di duplicazione di funzioni, la soluzione organizzativa ritenuta più idonea rispetto ai criteri di "efficacia delle politiche e dell'efficienza organizzativa dei servizi" segnalati dalla citata relazione alla finanziaria 2008 del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

In base alle suesposte considerazioni, si può affermare che la legge finanziaria 2008 si limita a fornire agli enti locali una norma di principio in virtù della quale gli stessi enti sono chiamati a verificare l'articolazione della propria organizzazione, sopprimendo quegli enti, aziende ed organismi, comunque denominati, che duplicano attività che l'ente medesimo, in virtù del proprio ordinamento, ha scelto di gestire direttamente.