

A) La Carta delle autonomie

- Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. (*CdM 19 gen. 2007*)
- doc. Regioni ANCI UPI UNCEM attuazione Tit V nov 2006
- doc. Legautonomie carta auton. febr. 2007
- doc. ANCI carta auton. genn. 2007
- doc. UPI carta auton. febb. 2007
- doc. UNCEM carta auton. febb 2007
- doc Regioni stat. speciale
- Documento Legautonomie – indagine conoscitiva sul Tit.V
- Interventi Legautonomie indagine conoscitiva Tit. V
- Conferenza Unificata 8 marzo 2007 – Carta delle autonomie emendamenti Regioni, Anci e Upi
- Comunicati Conferenza Unificata 8 marzo 2007 - Codice Autonomie
- DdL cost. recante modifica all'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, in tema di distacco-aggregazione di Comuni e Province

Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Articolo 1

(Finalità e indirizzi generali)

1. La presente legge:

- a) attua gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, quanto alla individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato;
- b) adegua l'ordinamento degli enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
- c) disciplina l'ordinamento di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, ultimo comma, della Costituzione;
- d) disciplina il procedimento di istituzione delle città metropolitane.

2. Stato e Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni contenute nella presente legge. A tal fine osservano i seguenti principi:

- a) individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province da parte dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione;
- b) disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali con legge statale o regionale, nelle materie di rispettiva competenza;
- c) riassetto organico ed unitario delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni amministrative, individuando con chiarezza il ruolo e le competenze dei diversi livelli di governo, sulla base della loro adeguatezza organizzativa e dimensionale;
- d) obbligatorietà dell'esercizio associato di determinate funzioni amministrative da parte degli enti di minori dimensioni demografiche.

3. Le leggi statali e regionali disciplinano le funzioni amministrative di Comuni, Città metropolitane e Province nel rispetto degli ambiti riservati all'autonomia degli enti locali nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, ai sensi dell'articolo 117, comma 6, della Costituzione.

4. Al fine della predisposizione degli atti istruttori relativi ai provvedimenti attuativi dei decreti delegati di cui alla presente legge, è istituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, presso il Dipartimento per gli affari regionali, una apposita sede di coordinamento cui partecipano i rappresentanti del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, del Ministro per i rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali, del Ministro dell'interno, del Ministro dell'economia e delle finanze, nonché i rappresentanti dei Ministri interessati e i rappresentanti di regioni ed enti locali. Spetta altresì a tale sede la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità dei processi di individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse, da parte dello Stato e delle Regioni, nonché il coordinamento delle iniziative relative all'attuazione del federalismo fiscale.

Articolo 2

(Delega al governo per la individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, su proposta dei Ministri dell'interno, e per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dei rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui ai commi 3 e 4 uno o più decreti legislativi diretti a:

a) individuare e allocare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, nonché le funzioni proprie ai sensi dell'articolo 118, secondo comma della Costituzione;

b) prevedere una disciplina degli organi di governo, del sistema elettorale e degli altri settori relativi all'organizzazione degli enti locali di competenza esclusiva dello Stato, nonché individuare, nel rispetto del titolo V della Costituzione, principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano le funzioni, l'organizzazione ed i servizi degli enti locali.

2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1, è acquisito il parere del Consiglio di Stato, nonché l'intesa di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 in seno alla Conferenza unificata; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera a), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione;

b) individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, in modo da prevedere, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica; prevedere che determinate funzioni fondamentali, da individuarsi in sede di decreto delegato, possano essere esercitate in forma associata;

c) prevedere che l'esercizio delle funzioni fondamentali, possa essere svolto unitariamente sulla base di accordi tra Comuni e Province;

d) considerare, nella determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, quelle storicamente svolte, nonché quelle preordinate a garantire i servizi

essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di razionalizzazione e adeguatezza; in particolare, considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni tutte quelle che li connotano come ente di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta; considerare tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano;

e) considerare come funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane, secondo il criterio di sussidiarietà, la individuazione, per quanto non già stabilito dalla legge, delle attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale;

f) prevedere che i comuni che rispettino le condizioni di cui alla lettera m) possano assumere, con delibera adottata dal consiglio comunale, funzioni proprie, ulteriori rispetto alle funzioni fondamentali, non implicanti l'esercizio di poteri autoritativi, non attribuite o conferite dalle leggi statali o regionali ad altri enti, volte a soddisfare bisogni generali e durevoli della collettività amministrata, nel rispetto del principio di adeguatezza, del patto di stabilità interno e dell'equilibrio di bilancio, valorizzando, quanto alle modalità di esercizio, la sussidiarietà orizzontale;

g) prevedere forme di supporto, collaborazione e cooperazione tra Stato ed enti locali, anche mediante l'utilizzo di fondi strutturali europei, volte all'implementazione delle funzioni proprie di cui alla lettera f) ed al conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera m);

h) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione nella individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione, anche mediante sportelli unici, di regola istituiti presso i Comuni, anche in forma associata, competenti per tutti gli adempimenti inerenti ciascuna funzione o servizio e che curino l'acquisizione di tutti gli elementi e atti necessari;

i) indicare i principi per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni e degli altri enti locali, secondo i principi di cui all'articolo 97 della Costituzione, prevedendo una disciplina di principio delle forme associative ispirata al criterio dell'unificazione in ambiti territoriali omogenei attraverso la eliminazione di sovrapposizioni di ruoli e di attività e tenendo conto altresì delle peculiarità dei territori montani ai sensi dell'articolo 44 della Costituzione;

l) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato;

m) prevedere l'ampliamento della capacità organizzatoria degli enti locali, in relazione all'assunzione dei compiti di cui alla lettera f), in dipendenza delle seguenti condizioni:

1) capacità di conseguire avanzi di bilancio su soglie predeterminate con d.P.C.M., per periodi temporali congrui stabiliti dal legislatore delegato;

2) capacità di conseguire obiettivi di qualità indicati nei documenti rilevanti ai fini del controllo interno;

3) capacità di raggiungere la dimensione organizzativa ottimale anche mediante forme di cooperazione, associazione, fusione, unione con altri enti locali; l'ampliamento della capacità organizzatoria avviene nel rispetto dei criteri di efficienza, economicità, flessibilità;

n) prevedere che all'Unità per il monitoraggio di cui all'articolo 1, comma 724, della legge finanziaria per il 2007 sia attribuita la competenza alla definizione dei parametri di valutazione della qualità dell'azione di governo di ciascun ente locale, sulla base dei quali poter operare la misurazione dei risultati conseguiti anche tenuto conto delle risorse impiegate; prevedere che la detta Unità sia competente anche alla verifica delle condizioni di cui alla lettera m), per l'ampliamento della capacità organizzatoria.

4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera b), il Governo si ispira al principio della semplificazione della rappresentanza territoriale locale e si attiene ai seguenti criteri e indirizzi:

a) previsione che ogni comune, provincia e città metropolitana abbia i seguenti organi di governo:

1) una assemblea elettiva, composta da un numero di membri tale da temperare il rispetto del principio della rappresentanza democratica in relazione alla dimensione demografica dell'ente, con quello del contenimento della spesa pubblica, dotata di autonomia organizzativa e funzionale, con funzioni di indirizzo e controllo politico e amministrativo e con competenze limitate agli atti fondamentali dell'ente;

2) un organo monocratico con funzioni di rappresentanza generale dell'ente, di presidenza dell'organo esecutivo e dell'assemblea elettiva nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, di esecuzione degli indirizzi dell'assemblea, di sovrintendenza al funzionamento degli uffici e dei servizi nonché, nei comuni e nelle città metropolitane, sull'espletamento dei servizi di competenza statale, e con poteri di ordinanza nei casi di necessità ed urgenza al fine di salvaguardare la salute e l'incolumità dei cittadini;

3) un organo collegiale esecutivo, composto da un numero di membri proporzionale rispetto all'organo assembleare, nominati dall'organo monocratico su base fiduciaria anche al di fuori dei componenti dell'assemblea, con compiti di collaborazione con l'organo monocratico e competenza generale in ordine all'adozione di tutti gli atti non riservati ad altri organi e con competenza esclusiva in ordine all'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;

b) previsione di un sistema di elezione degli organi dei comuni, delle province e delle città metropolitane che consenta, secondo criteri di rappresentatività e democraticità la

formazione di maggioranze di governo stabili e la rappresentanza delle minoranze. In particolare:

1) per i comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, disciplina di un sistema di elezione a turno unico per l'organo monocratico, a suffragio universale e diretto, contestuale all'elezione dell'assemblea, secondo un sistema elettorale di tipo maggioritario con rappresentanza della minoranza;

2) per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, disciplina di un sistema di elezione per l'organo monocratico, a suffragio universale e diretto, contestuale all'elezione dell'assemblea, con eventuale turno di ballottaggio nel caso in cui nessun candidato all'organo monocratico ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi espressi; previsione di un premio di maggioranza eventuale per la lista o gruppo di liste collegate al candidato eletto all'organo monocratico e definizione di una soglia non superiore al 3 % per l'ammissione al riparto dei seggi per le singole liste o gruppi di liste; possibilità per l'elettore di esprimere il voto per un candidato alla carica dell'organo monocratico anche non collegato alla lista prescelta;

3) per le province, disciplina di un sistema per l'elezione dell'organo monocratico, a suffragio universale e diretto, contestuale all'elezione dell'assemblea, nell'ambito di circoscrizione coincidente con il territorio provinciale, con eventuale turno di ballottaggio nel caso in cui nessun candidato abbia raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi espressi. Disciplina di un sistema per l'elezione dell'assemblea sulla base di collegi uninominali con assegnazione di seggi al gruppo di candidati collegati, sulla base della cifra elettorale conseguita dal gruppo a livello provinciale e successiva individuazione dei candidati eletti per ciascun gruppo, secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali sino a concorrenza del numero di seggi spettanti al gruppo; previsione di un premio di maggioranza eventuale per il gruppo o gruppi di liste collegati al candidato eletto all'organo monocratico;

4) per le città metropolitane, disciplina di un sistema per l'elezione dell'organo monocratico, a suffragio universale e diretto, contestuale all'elezione dell'assemblea, nell'ambito di circoscrizione coincidente con il territorio metropolitano, con eventuale turno di ballottaggio nel caso in cui nessun candidato abbia raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi espressi. Disciplina di un sistema per l'elezione dell'assemblea sulla base di collegi uninominali con assegnazione di seggi al gruppo di candidati collegati, sulla base della cifra elettorale conseguita dal gruppo a livello metropolitano e successiva individuazione dei candidati eletti per ciascun gruppo, secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali sino a concorrenza del numero di seggi spettanti al gruppo, prevedendo la possibilità di introduzione da parte delle singole leggi istitutive delle città metropolitane, di correttivi al fine di garantire una adeguata rappresentanza delle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quella del preesistente comune capoluogo; previsione di un premio di maggioranza eventuale per il gruppo o gruppi di liste collegati al candidato eletto all'organo monocratico;

c) previsione di strumenti che salvaguardino le esigenze di funzionalità degli organi sia individuali che collegiali dei comuni, delle province e delle città metropolitane e definizione delle fattispecie di cessazione dalle cariche elettive per cause diverse dalla scadenza naturale del mandato; individuazione di strumenti di garanzia nel rispetto dei principi di responsabilità politica e amministrativa degli organi di governo nelle ipotesi di violazione dell'ordinamento;

d) previsione che gli strumenti di cui al comma quattro lettera c) trovino applicazione, anche nei confronti degli organi di governo degli altri enti locali e delle forme associative;

e) previsione di misure di contrasto alle infiltrazioni ed ai condizionamenti di tipo mafioso negli organi dei comuni, delle province e delle città metropolitane;

f) estensione delle misure di contrasto di cui al comma quattro, lettera e), agli organi di governo delle comunità montane, delle comunità isolate, delle unioni di comuni, dei consorzi di comuni e province, delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, delle aziende speciali o società partecipate interamente o in modo prevalente dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane per l'esercizio di servizi pubblici locali, nonché agli organi dei municipi, delle circoscrizioni, e degli altri organi di decentramento comunale, comunque denominati;

g) disciplinare i diritti di elettorato passivo alle cariche di governo dei comuni, delle province e delle città metropolitane, mantenendo ferme le disposizioni in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione e prevedendo la sussistenza:

1) di cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori, ovvero possono violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati;

2) di cause di incompatibilità in caso di conflitto tra le funzioni svolte dagli amministratori locali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, il libero espletamento della carica elettiva, ovvero la separazione tra le funzioni di indirizzo e di regolazione e quelle di gestione;

h) riconoscere all'autonomia statutaria dei comuni la possibilità di attribuire ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea che siano titolari della carta di soggiorno di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi delle circoscrizioni comunali;

i) definire lo status degli amministratori locali, in modo da assicurare il tempo necessario all'espletamento della funzione, mantenendo il posto di lavoro e ancorando i compensi a parametri compatibili con i principi di coordinamento della finanza pubblica e con le condizioni economiche e finanziarie dell'ente;

l) disciplinare un sistema integrato di garanzie e controlli, anche di carattere collaborativo al fine di garantire l'ottimale funzionamento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, buon andamento, imparzialità, anche in vista di assicurare la legittimità, la qualità dei servizi erogati e l'adeguatezza organizzativa;

m) prevedere strumenti di prevenzione del contenzioso tra gli enti locali e tra questi e le amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici, attraverso il ricorso a forme di conciliazione preventiva, individuandone a tal fine le sedi istituzionali, le procedure e le garanzie, anche di partecipazione;

n) prevedere che le forme associative tra gli enti locali assicurino una semplificazione strutturale ed organizzativa con organi composti esclusivamente da amministratori locali;

o) dettare una disciplina differenziata per i comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti idonea ad agevolare l'azione di governo con misure di semplificazione strutturali, procedurali e organizzative correlate alle minori dotazioni di risorse strumentali;

p) prevedere strumenti di partecipazione popolare in forma singola e associata sia ai processi decisionali amministrativi e di governo degli enti locali, a garanzia della trasparenza, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e in attuazione del principio di democraticità, prevedendo strumenti di autocorrezione e di conciliazione nonché di garanzia delle situazioni soggettive dei singoli;

q) disciplinare, anche a garanzia della legittimità degli atti, i presupposti sostanziali e procedurali dell'esercizio, negli ambiti di competenza statale, di poteri sostitutivi in caso di omissione o ritardo da parte degli enti locali, di atti obbligatori per legge, prevedendone l'esercizio da parte del Governo o sulla base di una sua decisione, apprestando congrue garanzie procedimentali, in conformità al principio di leale collaborazione e valorizzando la potestà normativa degli enti locali;

r) stabilire criteri in materia di costituzione e partecipazione, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e degli altri enti locali, a società di capitale, al fine di limitarne il ricorso a quelle il cui l'oggetto sociale sia esclusivamente finalizzato o alla prestazione diretta di servizi a favore dei cittadini, ovvero alla erogazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni dell'ente, fissando anche criteri generali per la composizione degli organi societari;

s) definire i principi del sistema e della struttura del bilancio di previsione e del rendiconto della gestione degli enti locali, in modo da garantire in tutto il territorio la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie ed il consolidamento dei conti pubblici, nonché di favorire la redazione di bilanci sociali e partecipati, tenuto conto della necessaria armonizzazione con i sistemi contabili dello Stato e delle Regioni;

t) definire i principi diretti a garantire la corretta gestione delle entrate e delle spese e l'equilibrio finanziario dei bilanci degli enti locali;

u) individuare i principi diretti a semplificare il sistema contabile e gestionale dei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, delle unioni di comuni e delle comunità montane, ferma restando l'esigenza di garantire il consolidamento dei conti pubblici;

v) definire, fino all'attuazione del federalismo fiscale, i principi in materia di revisione economico-finanziaria, evidenziando la primaria funzione di collaborazione con gli organi dell'ente e prevedendo che l'organo preposto alla revisione sia monocratico per tutti i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti;

z) definire i principi in materia di indebitamento degli enti locali, di affidamento e svolgimento del servizio di tesoreria;

aa) prevedere una disciplina del risanamento di province e comuni in stato di dissesto finanziario che garantisca in tempi brevi il ripristino della normale funzionalità dell'ente locale attraverso procedure semplificate per la rilevazione ed estinzione dei debiti che tenga conto dei seguenti criteri:

1) affidare ad un organo di nomina statale la gestione del risanamento;

- 2) stabilire limiti ed obblighi per la gestione finanziaria dell'ente durante la fase di risanamento, prevedere una rapida rilevazione della massa passiva, prevedere, per i debiti insoluti, la sospensione della produzione di interessi e dell'applicazione della rivalutazione monetaria, limitare e sospendere le azioni esecutive dei creditori per il periodo necessario alla liquidazione delle passività;
- 3) consentire di reperire, in modo certo e rapido, le risorse per l'estinzione dei debiti pregressi, e stabilire procedure, anche alternative, che consentano la rapida definizione ed estinzione delle passività;
- 4) vincolare gli enti locali disestati ad aumentare al massimo le entrate ed a ridurre le spese, anche attraverso la rideterminazione della pianta organica del personale dipendente, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri della gestione finanziaria;
- 5) affidare ad un organo dello Stato il preventivo controllo delle fasi del risanamento;

bb) individuare i principi in materia di organizzazione degli uffici e di rapporto di lavoro e di impiego nelle pubbliche amministrazioni ai quali si adeguano, tenuto conto delle rispettive peculiarità, gli ordinamenti dei comuni, delle province, delle città metropolitane e degli altri enti locali;

cc) prevedere strumenti idonei a garantire l'esercizio, da parte degli enti locali, di compiti conoscitivi, informativi e statistici concernenti le loro funzioni finalizzati alla circolazione delle informazioni tra amministrazioni locali, regionali e statali, secondo standard, regole tecniche uniformi o linguaggi comuni definiti a livello nazionale, in coerenza con il quadro regolamentare europeo ed internazionale. Tali strumenti devono essere integrati nel sistema formativo statistico nazionale di cui al decreto legislativo n. 322 del 1989 e nel sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005;

5. Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano si applicano le disposizioni previste dai rispettivi statuti, dalle relative disposizioni di attuazione e dalle leggi regionali e provinciali.

6. Qualora, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente, diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie al loro esercizio, si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti delegati, su proposta dei Ministri dell'interno, e per gli Affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri interessati ed il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi con gli enti locali interessati, con l'intesa di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 della Conferenza unificata. Ogni decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni attribuite. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'atto dell'effettiva attuazione dei meccanismi previsti dal presente comma. Le presenti disposizioni cessano di avere efficacia all'entrata in vigore dei provvedimenti attuativi all'articolo 119 della Costituzione.

7. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati ai commi precedenti, disposizioni integrative e correttive.

8. L'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è abrogato.

Articolo 3

(Istituzione delle città metropolitane)

1. Le città metropolitane sono istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli. L'iniziativa spetta, alternativamente, al Comune capoluogo, ovvero al trenta per cento dei Comuni della Provincia o delle Province interessate, che rappresentino il sessanta per cento della relativa popolazione, ovvero ad una o più Province congiuntamente ad un numero di comuni che rappresentino il sessanta per cento della popolazione della Provincia o delle Province proponenti. La proposta di istituzione contiene la perimetrazione dell'area metropolitana e una proposta di statuto della città metropolitana. Sulla proposta è acquisito il parere della Regione. Si osservano i seguenti principi e indirizzi:

a) il territorio metropolitano coincide con il territorio di una o di più province; in caso di non coincidenza con una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione;

b) la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia, come determinate in base alla presente legge delega, riguardanti il suo territorio, e ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; il decreto delegato istitutivo regola la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo ente secondo i criteri di cui alla presente legge delega;

c) l'area metropolitana si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo si articola in municipi;

d) il decreto delegato istitutivo regola il sistema di determinazione dei collegi elettorali per la elezione degli organi di governo della città metropolitana nonché di attribuzione dei seggi, in modo da garantire una adeguata rappresentanza alle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quello del preesistente comune capoluogo, nonché le modalità ed i termini di indizione delle elezioni per la loro prima costituzione, assicurando, anche eventualmente attraverso la *prorogatio*, la continuità della amministrazione nella successione tra gli enti;

e) lo statuto metropolitano è adottato nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo; il decreto delegato istitutivo indica le norme applicabili nelle materie e discipline espressamente demandate allo statuto ed ai regolamenti nel periodo transitorio che precede la loro adozione;

f) lo statuto della città metropolitana, definisce le forme di esercizio associato di funzioni con i comuni in essa compresi al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano, la coerenza dell'esercizio della potestà normativa da parte dei due livelli di amministrazione, un efficiente assetto organizzativo e di utilizzazione delle risorse strumentali, nonché la economicità di gestione delle entrate e delle spese attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili; le relative disposizioni sono adottate previa intesa con i comuni interessati, recepita con deliberazioni di identico contenuto dei rispettivi consigli comunali;

g) sulla proposta di istituzione della città metropolitana è indetto un *referendum* tra tutti i cittadini dell'area compresa nella città metropolitana; il referendum è senza *quorum* strutturale se il parere della Regione è favorevole; in caso di parere regionale negativo, il quorum strutturale è del trenta per cento;

h) per ciascuna città metropolitana, il decreto delegato istitutivo stabilisce le modalità organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva area metropolitana.

2. Con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia e per gli affari regionali e le autonomie locali, è disciplinato il procedimento di indizione e di svolgimento del referendum di cui alla lettera g) del comma 1, osservando il principio di cui all'articolo 45, comma 2, della legge 25 giugno 1970, n.352.

3. Ai fini della applicazione del comma 1, il Governo è delegato ad emanare, nel termine di dodici mesi dalla data di adozione dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dei rapporti con il Parlamento e per le riforme istituzionali, uno o più decreti legislativi per la istituzione delle nove città metropolitane con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati nel presente articolo.

4. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 3, corredati delle deliberazioni e dei prescritti pareri, sono trasmessi al Consiglio di Stato ed alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime.

5. Nelle aree metropolitane di cui al comma 1, in alternativa alla istituzione della città metropolitana secondo il procedimento previsto dai commi precedenti, sono individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali senza nuovi o maggiori oneri; ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessate, tenuto conto delle diverse specificità territoriali.

Articolo 4

(Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma della Costituzione, in materia di conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni e agli enti locali)

1. Ferme restando le funzioni fondamentali individuate ai sensi dell'art. 2 co. 1 lett. a) della presente legge, e negli stessi termini di cui al comma 7 dello stesso articolo, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi, aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato che non richiedendo l'unitario esercizio a livello statale, devono, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza essere attribuite a comuni, province, città metropolitane e regioni e segnatamente:

- a) le funzioni amministrative da conferire alle regioni e agli enti locali, nelle materie dell'art. 117 comma 2 della Costituzione;
- b) le funzioni amministrative da conferire alle regioni nelle materie di cui all'art. 117 commi 3 e 4, ai fini del loro successivo conferimento agli enti locali ai sensi dell'art. 6 co. 1 lett. b) della presente legge.

2. Nell'esercizio della delega il governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) conferire al livello diverso da quello comunale soltanto le funzioni di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- b) favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, ai sensi dell'articolo 118, quarto comma della Costituzione.

3. Si applicano le disposizioni del comma 6 dell'articolo 2 e dell'articolo 6 ed, in particolare si applica la procedura dell'intesa di cui alla legge 8 agosto 1997, n. 281.

Articolo 5

(Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, ultimo comma, della Costituzione)

1. Il Governo è delegato a disciplinare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro degli affari regionali e degli enti locali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, sentiti gli altri Ministri interessati, l'ordinamento di Roma, capitale della Repubblica, in attuazione dell'articolo 114, ultimo comma, della Costituzione. Sullo schema di decreto delegato è acquisito il parere della Conferenza Unificata e delle competenti commissioni parlamentari, che sono resi entro sessanta giorni.

2. Il Governo si atterrà ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) mantenimento delle attuali funzioni e previsione di ulteriori funzioni essenziali in relazione al ruolo di Roma quale capitale della Repubblica;

b) previsione di una disciplina finalizzata ad assicurare il migliore esercizio delle funzioni di Roma, quale capitale della Repubblica, simbolo della storia e dell'unità nazionale, sede degli organi costituzionali dello Stato, di uffici ed enti pubblici nazionali, delle rappresentanze ufficiali degli Stati esteri presso la Repubblica, nonché finalizzata ad armonizzare gli interessi della comunità locale con le prerogative e gli interessi dello Stato della Città del Vaticano e delle istituzioni internazionali che hanno sede in Roma;

c) previsione che l'ordinamento della capitale, valorizzando la collaborazione dell'amministrazione locale con le istituzioni dello Stato e della Regione Lazio, assicuri, in particolare:

1) le condizioni per l'efficace esercizio delle funzioni connesse al ruolo di capitale della Repubblica;

2) lo sviluppo economico e sociale della capitale; la qualità del suo sviluppo urbano; la valorizzazione del suo patrimonio storico, artistico e ambientale; il rafforzamento del suo prestigio e della sua identità in campo internazionale; la sicurezza pubblica mediante programmi del Ministero dell'interno, sentito il Sindaco; la protezione civile secondo programmi del Presidente del Consiglio dei Ministri e della Regione Lazio, sentito il Sindaco;

3) la massima efficienza ed efficacia dei servizi urbani, anche con riguardo alla funzionalità degli organi costituzionali dello Stato e degli uffici ed enti pubblici nazionali, nonché dei servizi urbani necessari alla funzionalità delle rappresentanze estere e delle istituzioni internazionali con sede in Roma, anche con riguardo alla Città del Vaticano;

d) previsione che alla Capitale siano assicurate le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni da essa esercitate secondo i principi di cui all'articolo 119 della Costituzione;

e) previsione del potere regolamentare di Roma capitale in materie non disciplinate da leggi statali o regionali ovvero al fine di integrare le leggi statali o regionali;

f) disciplina del potere regolamentare di cui all'articolo 117, comma 6 della Costituzione, anche in deroga a specifiche disposizioni legislative, nel rispetto degli obblighi internazionali, del diritto comunitario, della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico, nell'ambito delle materie del governo del territorio, dell'edilizia pubblica e privata, dei trasporti e della mobilità, dei servizi sociali, in relazione alle peculiari esigenze del ruolo di capitale;

g) previsione di una sede di raccordo istituzionale tra Roma Capitale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Regione Lazio e la Provincia di Roma;

h) previsione che il Sindaco di Roma capitale sia membro di diritto della Conferenza Stato – Città ed autonomie locali e della Conferenza Unificata e partecipi senza diritto di voto alle sedute della Conferenza Stato – Regioni, e che sia membro di diritto della Conferenza delle Autonomie territoriali, dopo la sua istituzione;

i) previsione che le funzioni assegnate a Roma capitale, quando incidano su servizi essenziali anche per l'area esterna alla capitale, possano essere esercitate, all'occorrenza, anche dalla Provincia di Roma, di intesa con il Comune di Roma.

Articolo 6 *(Legislazione regionale)*

1. Entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, le Regioni, con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle autonomie o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti:

a) fermo quanto previsto dall'articolo 2, comma 7, adeguano la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, commi 3 e 4 della Costituzione, regolandone le modalità di esercizio nel rispetto dei principi e criteri di cui all'articolo 2, e allocando le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico a comuni, province, e città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;

b) conferiscono, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, commi 3 e 4 della Costituzione, agli enti locali le funzioni ad esse conferite dallo Stato ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a), che non richiedano di essere esercitate unitariamente a livello regionale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione;

c) conferiscono agli enti locali le funzioni amministrative esercitate dalla Regione, che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale;

d) razionalizzano ed esemplificano, contestualmente all'attuazione di cui alle lettere a), b), e c), i livelli locali, prevedendo, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 97 e 118 della Costituzione, che su un medesimo territorio possa configurarsi, di regola, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni non sono in grado di svolgere singolarmente.

2. Qualora le Regioni non provvedano entro il termine di cui al comma 1, il Governo è delegato ad emanare, in relazione alle lettere a) e d), entro i successivi diciotto mesi, uno o più decreti legislativi che si applicano in via suppletiva fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali. Tali decreti vengono adottati con l'iniziativa e con il procedimento di cui all'articolo 2, commi 1 e 2 della presente legge, nel rispetto del procedimento di cui all'articolo 8, commi 1, 4 e 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

3. La legge regionale disciplina altresì le forme e le modalità di associazionismo degli enti locali, nonché l'eventuale esercizio di alcune funzioni provinciali, da parte di altri enti o organismi, previo accordo con le Province, qualora sia ritenuto necessario per la dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni.

Articolo 7
(Delega per la revisione delle circoscrizioni delle province)

1. Ai fini della razionalizzazione ed armonizzazione degli assetti territoriali conseguente alla definizione e attribuzione delle funzioni fondamentali e amministrative degli enti locali, ai sensi degli articoli 2 e 4, alla istituzione delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 3, all'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica, ai sensi dell'articolo 5, il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti delegati di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5, previa iniziativa dei comuni, sentite le province e la regione interessate, su proposta dei Ministri dell'Interno e per gli affari regionali e le autonomie locali di concerto con i Ministri per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dei rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali, uno o più decreti legislativi con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) revisione delle circoscrizioni provinciali in modo che il territorio di ciascuna provincia abbia una estensione e comprenda una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta;
 - b) conseguente revisione degli ambiti territoriali degli uffici decentrati dello Stato;
 - c) in conformità all'articolo 133 della Costituzione, adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino comunque la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, nonché parere della provincia o delle province interessate e della regione.
2. I decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza unificata, sono sottoposti al parere delle competenti commissioni parlamentari che entro 60 giorni si esprimono anche in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei requisiti della proposta di revisione delle circoscrizioni provinciali.

Articolo 8
(Disposizioni finali, abrogazioni e delega per l'adozione della "Carta delle autonomie locali")

1. Le disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti al momento dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5, continuano ad applicarsi nelle materie di competenza legislativa regionale o rientranti nella potestà normativa degli enti locali, fino alla data di entrata in vigore della normativa regionale o degli enti locali, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.
2. I decreti legislativi di cui agli articoli 1, 2, 3, 4 e 5, abrogano, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, le disposizioni del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e le altre fonti primarie statali, incompatibili con la nuova disciplina.

3. Entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti di cui agli articoli 2,3, 4 e 5, al fine di riunire e coordinare sistematicamente in un codice le disposizioni statali risultanti dall'attuazione delle deleghe conferite dalla legge, il Governo è delegato ad adottare su proposta dei ministri dell'Interno e degli Affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri per le Riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dell'Economia e delle finanze e dei Rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, un decreto legislativo recante la "Carta delle autonomie locali", con l'osservanza dei seguenti principi e dei criteri direttivi:
 - a) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni contenute nella codificazione, apportando le modifiche necessarie a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;
 - b) ulteriore ricognizione, limitatamente alle materie di competenza legislativa statale, delle norme del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle altre fonti statali di livello primario che vengono o restano abrogate, salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.
4. Il decreto legislativo di cui al comma 3, è emanato sentito il Consiglio di Stato che deve rendere il parere entro novanta giorni e previa l'acquisizione del parere della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e, successivamente, dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti che sono resi entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta.

Articolo 9 ***(Norma finanziaria)***

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Relazione illustrativa

1. Oggetto e struttura dell'articolato.

Il d.d.l. in oggetto dà attuazione agli articoli 114, 117, e 118 Costituzione, quanto alla individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali, il nuovo ordinamento degli enti locali, il conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali, la istituzione delle città metropolitane e di Roma capitale.

Si tratta di un disegno di legge delega, che consta di otto articoli.

L'articolo 1 indica le finalità e gli indirizzi generali.

L'articolo 2 contiene la delega al Governo per l'attuazione dell'art. 117, co. 2, lett. p), e dell'art. 118 Cost. quanto alla individuazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali, nonché la delega al Governo per la disciplina degli organi di governo, del sistema elettorale, e delle altre materie inerenti gli enti locali.

L'articolo 3 contiene la delega al Governo per la istituzione delle nove città metropolitane già ipotizzate dalla legge n. 142/1990 e dal t.u. n. 267/2000.

L'articolo 4 contiene la delega al Governo per il conferimento a Regioni ed enti locali di ulteriori funzioni (rispetto a quelle fondamentali e a quelle proprie) e per le successive operazioni di trasferimento.

L'articolo 5 contiene la delega al Governo per la disciplina di Roma capitale.

L'articolo 6 indica l'ambito della legislazione regionale in materia di enti locali.

L'articolo 7 contiene la delega al Governo per la revisione delle circoscrizioni delle province.

L'articolo 8 reca le disposizioni finali e la delega per la Carta delle autonomie locali.

L'articolo 9 contiene la clausola di invarianza della spesa pubblica.

2. Finalità e indirizzi generali.

L'art. 1 indica le finalità e indirizzi generali, cui dovrà attenersi il legislatore delegato, nonché le Regioni per gli aspetti di propria competenza.

La legge ha i seguenti oggetti:

- a) attua gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, quanto alla individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato;
- b) adegua l'ordinamento degli enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
- c) disciplina l'ordinamento di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, ultimo comma, della Costituzione;
- d) disciplina il procedimento di istituzione delle città metropolitane (art. 1, co. 1).

Lo Stato e Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni contenute nella legge. A tal fine osservano i seguenti principi:

- a) individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province da parte dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione;
- b) disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali con legge statale o regionale, nelle materie di rispettiva competenza;
- c) riassetto organico ed unitario delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni amministrative, individuando con chiarezza il ruolo e le competenze dei diversi livelli di governo, sulla base della loro adeguatezza organizzativa e dimensionale;
- d) obbligatorietà dell'esercizio associato di determinate funzioni amministrative da parte degli enti di minori dimensioni demografiche (art. 1, co. 2).

Le leggi statali e regionali che disciplinano le funzioni amministrative di Comuni, Città metropolitane e Province, devono comunque rispettare l'ambito riservato alla

regolamentazione locale nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, ai sensi dell'articolo 117, comma 6, della Costituzione (art. 1, co. 3).

Il co. 4 demanda al Governo l'istituzione di una sede di coordinamento cui partecipano i rappresentanti del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, del Ministro per i rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali, del Ministro dell'interno, del Ministro dell'economia e delle finanze, nonché i rappresentanti dei Ministeri interessati e i rappresentanti di regioni ed enti locali, con una duplice missione:

- la predisposizione degli atti istruttori relativi ai provvedimenti attuativi dei decreti delegati di cui alla legge;
- più in generale, la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità dei processi di individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse, da parte dello Stato e delle Regioni, nonché il coordinamento delle iniziative relative all'attuazione del federalismo fiscale.

3. Funzioni <<fondamentali>> e funzioni <<proprie>> degli enti locali.

3.1. Funzioni fondamentali: individuazione.

Il punto a) della delega di cui all'articolo 2, comma 1, del d.d.l. concerne la individuazione e la allocazione delle <<funzioni fondamentali>> di comuni, province e città metropolitane, in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, nonché delle <<funzioni proprie>> di tali enti, in attuazione dell'articolo 118, comma 2, Cost.

Secondo l'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali degli enti locali spetta alla competenza legislativa statale esclusiva.

Secondo l'art. 118, comma 2, Cost., gli enti locali sono titolari di funzioni <<proprie>> nonché di funzioni <<conferite>>, con legge statale o regionale.

Il disegno di legge delega accoglie la tesi secondo cui le <<funzioni fondamentali>> degli enti locali sono non solo quelle <<ordinamentali>> inerenti l'esistenza e l'organizzazione dell'ente, ma anche quelle <<gestionali>> attinenti all'esercizio di compiti che sono essenziali per la collettività territoriale amministrata.

Le funzioni fondamentali, in quanto <<funzioni>> e, come tali, implicanti l'esercizio di poteri autoritativi, e in quanto <<fondamentali>> e perciò essenziali e doverose, devono avere una base legale, in leggi dello Stato.

Sia per la individuazione delle funzioni fondamentali che per la individuazione di quelle proprie, occorre garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione (art. 2, co. 3, lett. a).

Quanto alle funzioni fondamentali, i criteri di delega si ispirano ai principi di sussidiarietà e razionalizzazione; le stesse, infatti, vanno individuate in modo da prevedere, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica (art. 2, co. 3, lett. b).

La delega detta ulteriori parametri generali per la individuazione delle funzioni fondamentali:

- considerazione delle funzioni storicamente svolte, nonché di quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di razionalizzazione e adeguatezza (art. 2, co. 3, lett. d);

- considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni tutte quelle che li connotano come ente di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta (art. 2, co. 3, lett. d);
- considerare tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano (art. 2, co. 3, lett. d);
- considerare come funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane, secondo il criterio di sussidiarietà, la individuazione, per quanto non già stabilito dalla legge, delle attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale (art. 2, co. 3, lett. e).

Oltre alle funzioni fondamentali, la lettera p) dell'articolo 117, comma 2 della Costituzione, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato anche la disciplina degli "organi di governo" e la "legislazione elettorale" dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Gli oggetti indicati, peraltro, non esauriscono la gamma degli interventi riservati alla disciplina statale potendo aggiungersi ad essi anche quei settori dell'ordinamento degli enti locali che sono interessati da altre riserve di legge statale, segnatamente quelle riferibili all'articolo 119, all'articolo 117 secondo comma, lettere e), i), m), r) e all'articolo 114 comma 3. Oltre alla disciplina sostanziale, lo Stato è inoltre autorizzato a dettare anche principi in diverse altre materie che interessano la vita degli enti locali sulla base di titoli costituzionali rinvenibili anche al di fuori del Titolo V quali ad esempio gli articoli 95, 97 e 98 e gli articoli 48, 51 e 54 della Costituzione. Infine, spetta allo Stato, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, la determinazione dei principi fondamentali nella materie di competenza legislativa concorrente e, tra queste, il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci sono sicuramente materie che interessano l'ordinamento degli enti locali.

Le indicate attribuzioni statali sono tutte incluse nel secondo oggetto della delega legislativa, descritto al comma 1, lettera b) dell'articolo 2.

3.2. Funzioni fondamentali: allocazione e modalità di esercizio.

In sede di esercizio della delega, la individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, avverrà in ossequio ai principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione, anche mediante sportelli unici, di regola istituiti presso i Comuni, anche in forma associata, competenti per tutti gli adempimenti inerenti ciascuna funzione o servizio e che curino l'acquisizione di tutti gli elementi e atti necessari (lett. h).

Il disegno di legge mira a incentivare l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali:

- in sede di esercizio delle delega andranno individuate quelle da esercitare in forma associata, o unitariamente sulla base di accordi tra Comuni e Province (art. 2, co. 3, lett. b) e c).
- andranno inoltre indicati i principi per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni e degli altri enti locali, prevedendo una disciplina di principio delle forme associative, ispirata al

principio dell'unificazione in ambiti territoriali omogenei attraverso la eliminazione di sovrapposizioni di ruoli e di attività (art. 2, co. 3, lett. i);

- andranno infine previsti strumenti che garantiscano il rispetto del principio di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato (art. 2, co. 3, lett. l).

3.3. Funzioni proprie.

L'art. 2 del d.d.l. reca la disciplina oltre che delle <<funzioni fondamentali>>, di quelle <<proprie>>, menzionate nell'art. 118 Cost. (art. 2, co. 3, lett. f).

Le funzioni <<proprie>> di cui all'art. 118 Cost., secondo la soluzione fatta propria dal d.d.l. vanno identificate con i compiti <<ulteriori>>, non doverosi secondo le leggi statali, che gli enti locali possono assumere nei confronti della propria collettività.

Il d.d.l. consente la assunzione di funzioni proprie ai comuni che rispettino parametri di virtuosità, con delibera adottata dal consiglio comunale. Secondo il d.d.l. le funzioni proprie ulteriori assumibili:

- non devono essere già attribuite o conferite dalle leggi statali o regionali ad altri enti;
- devono essere volte a soddisfare bisogni generali e durevoli della collettività amministrata;
- devono essere svolte senza l'esercizio di poteri autoritativi;
- devono essere assunte nel rispetto del principio di adeguatezza, del patto di stabilità interno e dell'equilibrio di bilancio;
- devono essere esercitate valorizzando la sussidiarietà orizzontale.

Il d.d.l. prevede inoltre forme di supporto, collaborazione e cooperazione tra Stato ed enti locali, anche mediante l'utilizzo di fondi strutturali europei, volte all'implementazione delle funzioni proprie ed al conseguimento degli obiettivi di virtuosità (art. 2, co. 3, lett. g).

I parametri di <<virtuosità>> il cui raggiungimento consente l'assunzione di funzioni <<proprie>> sono indicate nell'art. 2, co. 3, lett. m):

- 1) capacità di conseguire avanzi di bilancio su soglie predeterminate con d.P.C.M., per periodi temporali congrui stabiliti dal legislatore delegato;
- 2) capacità di conseguire obiettivi di qualità indicati nei documenti rilevanti ai fini del controllo interno;
- 3) capacità di raggiungere la dimensione organizzativa ottimale anche mediante forme di cooperazione, associazione, fusione, unione con altri enti locali; l'ampliamento della capacità organizzativa avviene nel rispetto dei criteri di efficienza, economicità, flessibilità.

3.4. Valutazione della qualità dell'azione di governo degli enti locali.

L'art. 2, co. 3, lett. n), attribuisce all'Unità per il monitoraggio di cui all'articolo 1, comma 724 della legge finanziaria per il 2007 la competenza alla definizione dei parametri di valutazione della qualità dell'azione di governo di ciascun ente locale, sulla base dei quali poter operare la misurazione dei risultati conseguiti anche in relazione ai vincoli della finanza derivanti dal rispetto del patto di stabilità e crescita interno a fronte delle risorse impiegate; detta Unità è competente anche alla verifica delle condizioni di cui alla lettera m), per l'ampliamento della capacità organizzativa.

3.5. Trasferimento di funzioni fondamentali allocate ad enti diversi dagli attuali titolari.

L'art. 2, co. 6, disciplina il meccanismo per il trasferimento delle funzioni fondamentali da un ente all'altro, qualora all'esito delle operazioni di individuazione ed allocazione debbano essere assegnate ad un ente diverso da quello che ne è attualmente il titolare.

In particolare, qualora, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente, diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie al loro esercizio, si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti delegati, su proposta dei Ministri dell'interno, e per gli Affari regionali e le autonomie locali, sentiti i ministri interessati ed il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi con gli enti locali interessati, con l'intesa di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 della Conferenza unificata. Ogni decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni attribuite. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'atto dell'effettiva attuazione dei meccanismi previsti dal presente comma. Le presenti disposizioni cessano di avere efficacia all'entrata in vigore dei provvedimenti attuativi all'articolo 119 della Costituzione.

4. Articolo 2, comma 4. Organi di governo, sistema di elezione, principi sul sistema contabile e finanziario, rafforzamento degli istituti di partecipazione, semplificazione delle istituzioni locali.

Per ciò che attiene ai principi e criteri direttivi riferiti a tale oggetto, essi sono enumerati al comma 4 il cui alinea descrive finalisticamente il principio ispiratore della futura disciplina concernente gli organi di governo ossia la semplificazione della rappresentanza territoriale locale.

La lettera a) del comma 4, si articola in tre parti ciascuna delle quali contiene i principi e criteri direttivi per la disciplina completa dei tre organi di governo comuni a tutti gli enti locali. Nella descrizione dei caratteri che connotano gli organi si può riconoscere al n. 1) il consiglio comunale o provinciale, il sindaco o presidente della provincia al n. 2 e la giunta comunale o municipale al n. 3.

La lettera b) dello stesso comma 4, contiene i principi dei sistemi per l'elezione degli organi. La scelta operata sul terreno della legislazione elettorale, riflette l'intenzione di non modificare i sistemi vigenti (maggioritario a turno unico per i comuni più piccoli e proporzionale con premio di maggioranza e sbarramento del 3% per quelli con più di 15.000 abitanti) per non intaccare il quadro degli equilibri e delle relazioni tra gli organi venutosi a creare con l'entrata in vigore della legge 81/1993.

Il sistema vigente è stato innovato, sempre a livello di principi, soltanto per la parte riguardante l'elezione degli organi della città metropolitana perché è evidente la necessità di individuare un sistema di elezione che tenga conto di quelle che sono le caratteristiche del nuovo ente (vedi articolo 3).

Il sistema di elezione del consiglio e del sindaco metropolitano potrà essere in tutto simile a quello vigente per l'elezione degli organi della provincia. Tuttavia, partendo dal riconoscimento che ogni area metropolitana ha una sua peculiarità geografica, territoriale e sociale che è opportuno riconoscere, si è data la possibilità con la legge

istitutiva della città metropolitana, di introdurre nel sistema elettorale un meccanismo di garanzia della rappresentanza dei territori e delle realtà comunali che entreranno a far parte del nuovo ente.

Nella lettera c) del comma 4, sono indicati i principi e criteri per la disciplina della funzionalità degli organi sia individuali che collegiali. La formulazione ampia della lettera c), consente di ricomprendere tutte le cause di cessazione dalla carica per ragioni diverse da quella della scadenza del mandato (dimissioni, decadenza, decesso, impedimento etc) e quelle che impediscono il regolare funzionamento dell'organo (riduzione dell'organo per dimissioni *ultra dimidium* o per impossibilità di surrogare la metà dei componenti, o per dimissioni, impedimento, rimozione decadenza o decesso dell'organo monocratico) sia quando tali ragioni siano connesse alla composizione sia quando dipendano da crisi di natura politica (mozione di sfiducia, mancata approvazione del bilancio) o da gravi violazioni della legalità (rimozione e sospensione degli amministratori, scioglimento del consiglio per atti contrari alla Costituzione, per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico).

Con la lettera d), si prevede l'estensione della futura disciplina relativa alla funzionalità degli organi, anche agli organi di governo delle forme associative e degli altri enti locali, tenuto conto degli interessi statali implicati dalla competenza legislativa esclusiva nelle materie di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera h) della Costituzione.

Il d.d.l. intende mantenere e rafforzare la funzione statale di controllo sugli organi degli enti locali infiltrati o condizionati dalle associazioni di tipo mafioso. Per questo motivo, i criteri ed i principi indicati alle lettere e) ed f) consentiranno di dettare una disciplina che incidendo anche sulle aziende speciali e sulle società partecipate in tutto o in parte dagli enti locali potrà esplicare un'azione più efficace e penetrante dello Stato nel contrasto delle associazioni malavitose.

Anche il regime delle incandidabilità, delle ineleggibilità e delle incompatibilità degli amministratori locali non può che essere attentamente rivisto alla luce del pluralismo paritario espresso dall'articolo 114 primo comma della Costituzione. I criteri indicati alla lettera g) del comma 4, consentono al legislatore delegato non solo di mantenere le fattispecie vigenti ma di metterlo in asse con il nuovo ruolo che gli enti locali rivestono nel quadro della riforma costituzionale del 2001.

Nell'ambito di una visione che tende ad allargare lo spazio dei diritti e della partecipazione alla vita delle comunità locali nell'intento di favorire la piena integrazione anche dei cittadini stranieri non comunitari nei territori dove lavorano e vivono stabilmente, è stata prevista alla lettera h) la possibilità per i comuni, le città metropolitane di riconoscere nei rispettivi statuti il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi di decentramento ai cittadini stranieri non comunitari che siano in possesso della carta di soggiorno. Il principio in questione non rappresenta, peraltro una novità nel panorama giuridico nazionale se si considera che esso, già implicito nelle disposizioni degli articoli 8 e 17 del T.U.E.l e nell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è stato già indirettamente riconosciuto dal Consiglio di Stato (pareri n. 8007/2004 e 11074/2004).

La materia "organi di governo" importa anche la considerazione e la conseguente disciplina dello *status* degli stessi. La lettera i) del comma 4, nel richiamare i due principi costituzionali (art. 51, comma 3 Cost.) del "tempo necessario" e della "conservazione del posto di lavoro", aggiunge un principio, quello della correlazione tra entità dei compensi e condizione economico-finanziaria dell'ente locale, fortemente innovativo che, nella fase di attuazione della delega potrà essere sviluppato nella direzione di premiare gli amministratori più attenti e responsabili nella gestione delle risorse, non

solo finanziarie, degli enti, nel quadro di regole e procedure di verifica dei risultati amministrativi e finanziari che saranno poste ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Nella stessa finalità di accrescere la qualità dell'azione di governo degli organi dell'ente locale, si iscrive anche il principio indicato alla lettera l) che prefigura un sistema integrato di garanzie e di controlli interni, espressione dell'autonomia dell'ente, che potranno riferirsi, in funzione collaborativa, anche all'esterno ma sempre in relazione agli obiettivi di conseguire un migliore andamento generale, un miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa ed una costante imparzialità nelle scelte politiche. Funzione dei controlli, inoltre, dovrà, innovativamente essere anche l'adeguatezza organizzativa, da misurarsi con strumenti e procedure proprie delle aziende private ma introdotti e sperimentati da tempo anche nelle amministrazioni pubbliche.

Nel quadro di una valorizzazione e promozione degli strumenti di partecipazione dei cittadini, di rafforzamento della "democrazia sostanziale" delle comunità territoriali, e di condivisione delle scelte politiche non soltanto all'interno dell'ente ma tra enti diversi o di diverso livello è stato previsto alla lettera m) un principio che consenta al legislatore delegato di approntare tutti gli strumenti di concertazione, condivisione e raccordo idonei a prevenire il contenzioso sulle competenze, sull'esercizio delle funzioni e sulla gestione dei servizi che sempre più frequentemente ostacolano le decisioni ed impediscono, dati i tempi della giustizia, la soddisfazione di esigenze essenziali per i cittadini. Agli stessi obiettivi, inoltre, rispondono anche i principi di cui alle lettere p) e q) che tendono a garantire, rispettivamente dall'interno dell'ente e dall'esterno, l'effettività dei principi di partecipazione, democrazia, trasparenza e legalità dell'azione degli organi di governo, autorizzando, in caso di gravi violazioni o inadempimenti, incisivi poteri sostitutivi intesi a ripristinare, nel rispetto del principio del contraddittorio e valorizzando la potestà normativa degli enti, la legalità.

Con i principi indicati alle lettere n) ed o) del comma 4, si intendono rafforzare rispettivamente le esigenze della semplificazione delle istituzioni locali impedendo la proliferazione di nuovi organi e quindi anche la moltiplicazione delle spese connesse, e le esigenze semplificare l'azione di governo dei comuni minori adattando i vincoli, le regole e le procedure comuni a tutti gli enti alle loro caratteristiche organizzative ed alle minori risorse economiche e strumentali.

Le dinamiche della finanza pubblica degli ultimi anni, con crescenti necessità di ridurre le spese da un lato e le accresciute esigenze per gli enti locali di erogare servizi e prestazioni in modo più efficiente ed economico, hanno determinato un diffuso fenomeno di esternalizzazione di servizi e compiti, spesso perseguito attraverso la costituzione di apposite società di capitali interamente o prevalentemente partecipate dagli enti locali. L'ambito civilistico delle regole che caratterizzano il comportamento di detti soggetti ed i risultati conseguiti in molti casi in termini di profitto e di minore spesa per gli enti hanno incentivato la nascita di società o la trasformazione di società esistenti che accanto alle finalità pubbliche hanno inserito nel loro oggetto sociale finalità estranee o non direttamente connesse con l'esercizio delle funzioni e dei compiti propri dell'ente locale finendo così per perseguire obiettivi che poco o nulla hanno in comune con gli interessi delle comunità amministrate. L'organizzazione ed i bilanci degli indicati soggetti, inoltre, non sono collegati a quelli dell'ente partecipante al cui controllo sfuggono completamente. Le conseguenze cui porta un fenomeno in costante crescita come quello indicato, possono essere estremamente negative per l'ente, per le comunità locali e per lo stesso Stato. Con il principio descritto alla lettera r) si vuole limitare il ricorso alla costituzione da parte degli enti locali di società di capitali per il perseguimento di scopi che abbiano scarsa attinenza con i bisogni dei cittadini e si vuole altresì conferire al legislatore delegato la possibilità di

intervenire sulla composizione degli organi di amministrazione delle società in funzione di una loro semplificazione e razionalizzazione che possa portare ad una maggiore efficienza e ad una riduzione degli oneri per il loro funzionamento.

I principi di cui alla lettere t), u), v) e z) del comma 4 dell'articolo 1 del disegno di delega forniscono indirizzi per una nuova ed aggiornata riformulazione della disciplina inerente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. Detti principi si riferiscono ad aspetti attualmente disciplinati dagli articoli 149 -243 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

L'intento è quello di ridisegnare l'intera disciplina operando verso due direttrici: da una parte prevedere una normativa che tenga conto delle innovazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3/2001 ed in particolare delle competenze di cui all'articolo 117 della Costituzione, dall'altra adeguare la normativa sia alle esigenze di semplificazione che sono emerse nell'applicazione dell'attuale sistema, sia alle necessità emergenti nella gestione contabile e finanziaria degli enti locali.

Il principio di cui alla lettera s) indirizza l'attività normativa verso una riformulazione della struttura del sistema di bilancio che permetta sia una lettura uniforme dei documenti sull'intero territorio nazionale, sia un'armonizzazione con i sistemi di bilancio dello Stato e delle Regioni.

Il successivo principio di cui alla lettera t) fa riferimento ad una disciplina che garantisca una sana e corretta gestione finanziaria.

Alla lettera u), invece, si intende introdurre una normativa semplificata a favore dei comuni di piccola dimensione.

Quindi, alla lettera v) viene fissato il principio relativo alla previsione di un organo di revisione, già attualmente esistente, preposto ad un controllo dell'attività gestionale dell'ente in funzione di collaborazione con l'organo consiliare.

Infine, alla lettera z) si pone, in sostanza, l'esigenza di riformulare una normativa relativa all'indebitamento che tenga conto di tutte le novità del settore ed una disciplina del servizio di tesoreria adeguata alle attuali esigenze.

Alla successiva lettera aa) è prevista la redazione di una disciplina per il risanamento dei comuni e delle province in stato di dissesto finanziario.

Attualmente il risanamento degli enti locali dissestati è regolato dagli articoli 244 – 269 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

La procedura così prevista, secondo l'intento dei principi di delega, necessita di una completa rivisitazione sia per adeguarla ai nuovi principi costituzionali in ordine al divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, sia per semplificare e impostare in maniera adeguata le procedure per un rapido e certo risanamento.

Il principio di cui alla lettera bb) è stato inserito considerando l'opportunità di enucleare appositamente quei principi di organizzazione degli uffici pubblici e di rapporto di impiego che pur essendo presenti e ben riconoscibili nell'ordinamento positivo, non hanno impedito agli enti locali di sviluppare una normazione ed una prassi spesso contrastanti con detti principi con particolare riguardo per l'accesso agli uffici e la progressione nelle qualifiche.

Il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (lettera cc) è una delle materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera r) della Costituzione. Sulla materia, pertanto, lo Stato autorizzato a produrre direttamente una normativa di rango primario e secondario. Il criterio serve a dare sostanza a tutte quelle forme di cooperazione e collaborazione funzionale e strutturale tra enti locali, regioni e stato che necessitano di una rete informativa capillare ed omogenea per funzionare correttamente.

5. Il procedimento e i termini di attuazione della delega di cui all'articolo 2.

La delega va esercitata entro un anno dall'entrata in vigore della legge delegante (art. 2, co. 1).

Può essere esercitata con uno o più decreti legislativi.

Sono proponenti i Ministri dell'interno e per gli affari regionali e le autonomie locali, mentre sono concertanti i Ministri per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dei rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali (art. 2, co. 1).

Sui decreti legislativi è acquisito il parere del Consiglio di Stato, nonché l'intesa di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 in seno alla Conferenza Stato-città e autonomie locali e alla Conferenza unificata; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi (art. 2, co. 2).

Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati ai commi precedenti, disposizioni integrative e correttive (art. 2, co. 7).

6. Funzioni conferite agli enti locali.

L'articolo 4 del d.d.l. reca disposizioni per l'attuazione dell'art. 118, comma 2, Cost., quanto alle funzioni <<conferite>> agli enti locali e alla Regioni con leggi statali.

Un meccanismo era stato già ipotizzato dall'art. 7, l. n. 131/2003, che non ha avuto pratica attuazione per la difficoltà di raggiungimento degli accordi ipotizzati nella norma in seno alla Conferenza unificata.

L'articolo in commento prevede un procedimento semplificato rispetto al previgente art. 7, l. n. 131/2003.

Ferme restando le funzioni fondamentali individuate ai sensi dell'art. 2 co. 1 lett. a) della legge delega, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato che non richiedendo l'unitario esercizio a livello statale, devono, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza essere attribuite a comuni, province, città metropolitane e regioni e segnatamente:

- le funzioni amministrative da conferire alle regioni e agli enti locali, nelle materie dell'art. 117 comma 2 della Costituzione;
- le funzioni amministrative da conferire alle regioni nelle materie di cui all'art. 117 commi 3 e 4, ai fini del loro successivo conferimento agli enti locali ai sensi dell'art. 6 co. 1 lett. b) della presente legge.

Nell'esercizio della delega il governo dovrà conferire al livello diverso da quello comunale soltanto le funzioni di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Dovrà inoltre favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, ai sensi dell'articolo 118, quarto comma della Costituzione.

Una volta individuate, con decreto legislativo delegato, le funzioni statali da trasferire alle Regioni e agli enti locali, il procedimento di trasferimento è regolato con richiamo dell'articolo 2, comma 7.

Inoltre per il trasferimento di funzioni regionali agli enti locali, il procedimento è regolato con richiamo dell'articolo 6 del d.d.l.

7. Città metropolitane.

7.1. Delega per l'istituzione di nove città metropolitane.

L'art. 3 del d.d.l. delega il Governo ad istituire le nove città metropolitane già previste dal t.u. n. 142/1990 e dal t.u. n. 267/2000, disciplinando il relativo procedimento e gli aspetti organizzativi delle città metropolitane.

In dettaglio, le città metropolitane sono istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli (art. 3, co. 1).

7.2. Ambito territoriale.

Quanto all'ambito, il territorio metropolitano coincide con il territorio di una o di più province; in caso di non coincidenza con una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione (art. 3, co. 1, lett. a).

7.3. Funzioni.

Sul piano funzionale, la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia, come determinate in base alla legge delega, riguardanti il suo territorio; la legge regola la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo ente secondo i criteri di cui alla legge delega (art. 3, co. 1, lett. b).

Giova ricordare che secondo l'art. 2, co. 3, lett. d), costituiscono funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta; inoltre alle città metropolitane spettano, oltre che le funzioni fondamentali delle province, anche quelle di governo metropolitano.

Per ciascuna città metropolitana, il decreto delegato istitutivo stabilisce le funzioni in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva area metropolitana (art. 3, co. 1, lett. h).

7.4. Struttura.

Quanto alla struttura, l'area metropolitana si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo si articola in municipi (art. 3, co. 1, lett. c).

7.5. Organi di governo , sistema elettorale, organizzazione.

Quanto agli organi di governo e al sistema elettorale, il decreto delegato istitutivo regola il sistema di determinazione dei collegi elettorali per la elezione degli organi di governo della città metropolitana nonché di attribuzione dei seggi, in modo da garantire una adeguata rappresentanza alle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quello del preesistente comune capoluogo, nonché le modalità ed i termini di indizione delle elezioni per la loro prima costituzione, assicurando, anche

eventualmente attraverso la *prorogatio*, la continuità della amministrazione nella successione tra gli enti (art. 3, co. 1, lett. d).

Giova ricordare che gli organi di governo e il sistema elettorale della città metropolitana sono indicati nell'art. 2, co. 4, lett. a) e lett. b).

Per ciascuna città metropolitana, il decreto delegato istitutivo stabilisce le modalità organizzative in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva area metropolitana (art. 3, co. 1, lett. h).

7.6. Lo statuto.

Quanto allo statuto, uno schema di esso deve essere allegato alla proposta di istituzione della città metropolitana (art. 3, co. 1). Lo statuto deve poi essere adottato nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo; il decreto delegato istitutivo indica le norme applicabili nelle materie e discipline espressamente demandate allo statuto ed ai regolamenti nel periodo transitorio che precede la loro adozione (art. 3, co. 1, lett. e).

Lo statuto della città metropolitana, definisce le forme di esercizio associato di funzioni con i comuni in essa compresi al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano, la coerenza dell'esercizio della potestà normativa da parte dei due livelli di amministrazione, un efficiente assetto organizzativo e di utilizzazione delle risorse strumentali, nonché la economicità di gestione delle entrate e delle spese attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili; le relative disposizioni sono adottate previa intesa con i comuni interessati, recepita con deliberazioni di identico contenuto dei rispettivi consigli comunali (art. 3, co. 1, lett. f).

7.7. Il procedimento istitutivo.

7.7.a) Istituzione con decreto delegato.

L'istituzione delle nove città metropolitane avviene con decreto delegato, da emanare nel termine di dodici mesi dalla data di adozione dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali (art. 3, co. 3).

7.7.b) L'iniziativa e il parere regionale.

L'iniziativa spetta, alternativamente, al Comune capoluogo, ovvero al trenta per cento dei Comuni della Provincia o delle Province interessate, che rappresentino il sessanta per cento della relativa popolazione, ovvero ad una o più Province congiuntamente ad un numero di comuni che rappresentino il sessanta per cento della popolazione della Provincia o delle Province proponenti. La proposta di istituzione contiene la perimetrazione dell'area metropolitana e una proposta di statuto della città metropolitana (art. 3, co. 1).

Sulla proposta è acquisito il parere della Regione (art. 3, co. 1).

7.7.c) Il referendum.

Sulla proposta di istituzione della città metropolitana è indetto un *referendum* tra tutti i cittadini dell'area compresa nella città metropolitana; il referendum è senza *quorum*

strutturale se il parere della Regione è favorevole; in caso di parere regionale negativo, il quorum strutturale è del trenta per cento (art. 3, co. 1, lett. g).

Con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia e per gli affari regionali e le autonomie locali, è disciplinato il procedimento di indizione e di svolgimento del referendum, osservando il principio di cui all'articolo 45, comma 2, della legge 25 giugno 1970, n.352 (art. 3, co. 2).

7.7.d) L'iter dei decreti legislativi.

Acquisiti l'iniziativa dei soggetti legittimati e il parere regionale, e espletato il referendum, l'istituzione delle città metropolitane avviene con uno o più decreti legislativi delegati (di regola, un decreto legislativo per ciascuna città), su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dei rapporti con il Parlamento e per le riforme istituzionali (art. 3, co. 3).

Gli schemi dei decreti legislativi, corredati delle deliberazioni e dei prescritti pareri, sono trasmessi al Consiglio di Stato ed alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime (art. 3, co. 4).

7.8. L'esercizio associato delle funzioni come alternativa alle città metropolitane.

Nelle nove aree metropolitane di cui al comma 1, in alternativa alla istituzione della città metropolitana secondo il procedimento previsto dai commi precedenti, sono individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali; ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessate, tenuto conto delle diverse specificità territoriali (art. 3, co. 5).

8. Roma capitale.

L'articolo 5 del d.d.l. in attuazione dell'art. 114 Cost. delega il Governo a disciplinare i poteri e l'organizzazione di Roma capitale.

La disciplina sarà volta ad assicurare il migliore esercizio delle funzioni di Roma, quale capitale della Repubblica, simbolo della storia e dell'unità nazionale, sede degli organi costituzionali dello Stato, di uffici ed enti pubblici nazionali, delle rappresentanze ufficiali degli Stati esteri presso la Repubblica.

Sarà inoltre finalizzata ad armonizzare gli interessi della comunità locale con le prerogative e gli interessi dello Stato della Città del Vaticano e delle istituzioni internazionali che hanno sede in Roma.

In particolare l'ordinamento della capitale dovrà assicurare:

lo sviluppo economico e sociale della capitale;

la qualità del suo sviluppo urbano;

la valorizzazione del suo patrimonio storico, artistico e ambientale;

il rafforzamento del suo prestigio e della sua identità in campo internazionale;

la sicurezza interna e internazionale mediante programmi del Ministero dell'interno, sentito il Alla Capitale saranno assicurate le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni da essa esercitate secondo i principi di cui all'articolo 119 della Costituzione.

A Roma capitale sarà conferito un potere regolamentare nei seguenti termini:

- 1) in materie non disciplinate da leggi statali o regionali ovvero al fine di integrare le leggi statali o regionali;
- 2) negli ambiti di cui all'art. 117, co. 6, Cost., anche in deroga a specifiche disposizioni legislative, nel rispetto degli obblighi internazionali, del diritto comunitario, della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico, nell'ambito delle materie del governo del territorio, dell'edilizia pubblica e privata, dei trasporti e della mobilità, dei servizi sociali, in relazione alle peculiari esigenze del ruolo di capitale.

Sarà prevista una sede di raccordo istituzionale tra Roma capitale, il Governo, la Regione Lazio e la Provincia di Roma.

9. L'ambito della legislazione regionale.

Dispongono l'art. 2, commi 5 e 6, nonché l'art. 6.

L'art. 2, che contiene la delega relativa ad individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie, nonché per gli organi di governo e il sistema elettorale degli enti locali, e i principi della relativa organizzazione, dispone che le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore del decreto o dei decreti legislativi delegati, continuano ad applicarsi, nelle materie appartenenti alla competenza delle regioni o degli enti locali, fino alla data di entrata in vigore della normativa regionale o degli enti locali, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale (art. 2, co. 5).

Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano si applicano le disposizioni previste dai rispettivi statuti, dalle relative disposizioni di attuazione e dalle leggi regionali e provinciali (art. 2, co. 6).

L'art. 6 stabilisce, a sua volta, che le Regioni provvederanno a disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, nelle materie di propria competenza, e a conferire ulteriori funzioni agli enti locali.

In dettaglio, entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle autonomie o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti, provvedono a:

- adeguare la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, commi 3 e 4 della Costituzione, regolandone le modalità di esercizio nel rispetto dei principi e criteri di cui all'articolo 2, e allocando le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico a comuni, province, e città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;
- conferire, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, commi 3 e 4 della Costituzione, agli enti locali le funzioni ad esse conferite dallo Stato ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a), che non richiedano di essere esercitate unitariamente a livello regionale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione;
- conferire agli enti locali le funzioni amministrative esercitate dalla Regione, che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale;
- conferire ed esemplificare, contestualmente all'attuazione di cui alle lettere a), b), e c), i livelli locali, prevedendo, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 97 e 118 della Costituzione, che su un medesimo territorio possa configurarsi, di regola, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni non sono in grado di svolgere singolarmente.

Qualora le Regioni non provvedano entro il termine di cui al comma 1, il Governo è delegato ad emanare, in relazione alle lettere a) e d), entro i successivi diciotto mesi, uno o più decreti legislativi che si applicano in via suppletiva fino alla data di entrata in vigore

delle leggi regionali. Tali decreti vengono adottati con l'iniziativa e con il procedimento di cui all'articolo 2, commi 1 e 2 della presente legge, nel rispetto del procedimento di cui all'articolo 8, commi 1, 4 e 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (art. 6, co. 2).

Compete alla legge regionale la disciplina delle forme e le modalità di associazionismo degli enti locali, nonché l'eventuale esercizio di alcune funzioni provinciali, da parte di altri enti o organismi, previo accordo con le Province, qualora sia ritenuto necessario per la dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni (art. 6, co. 3).

10. Revisione delle circoscrizioni provinciali

L'articolo 7 del disegno di legge disciplina gli strumenti per la razionalizzazione complessiva degli assetti degli enti territoriali dopo l'entrata in vigore dei numerosi provvedimenti di attuazione previsti dalla legge delega. La finalità è quella di dare uniformità ed armonia al complesso e lungo processo di trasferimento ed allocazione delle funzioni amministrative mediante la revisione delle circoscrizioni provinciali che si renderà necessaria anche a seguito della istituzione delle città metropolitane. Detto processo, inoltre, non potrà non considerare anche gli ambiti degli uffici statali decentrati che potranno essere semplificati, potenziati o ridotti a seconda dell'entità dei conferimenti attuati e delle funzioni statali residue nei singoli territori.

11. Disposizioni finali, abrogazioni e delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali.

L'articolo 8 contiene la clausola di cedevolezza, una disposizione per l'abrogazione del t.u. n. 267/2000 e una delega per la raccolta in un unico testo normativo – denominato Carta delle autonomie locali – di tutti i decreti legislativi attuativi della presente legge.

Relazione tecnica.

L'art. 9 del d.d.l. dispone che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'art. 1 del d.d.l. reca disposizioni di principio, che non comportano costi.

Inoltre la cabina di regia prevista dall'art. 1 deve essere istituita senza nuovi o maggiori oneri.

L'art. 8 prevede un riordino normativo che non comporta costi.

In relazione all'art. 2, i decreti attuativi opereranno un riordino e una razionalizzazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, allocandole secondo criteri di efficienza ed economicità, sicché l'operazione non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Quanto alle funzioni proprie, le stesse potranno essere esercitate solo dagli enti locali che rispettano parametri di virtuosità sul piano dell'equilibrio di bilancio, sicché il loro esercizio avverrà senza aggravio di costi.

Quanto alla nuova disciplina complessiva degli enti locali, la stessa costituisce un riordino e razionalizzazione di quella esistente, senza aumenti di costi.

In relazione all'art. 3, la istituzione delle città metropolitane avverrà con contestuale estinzione di una o più province, di cui le città metropolitane ereditano le funzioni, in una logica di razionalizzazione e più efficiente esercizio delle funzioni delle province. Pertanto anche la creazione delle città metropolitane non comporta costi aggiuntivi.

In relazione all'art. 4, il trasferimento delle funzioni da parte dello Stato alle Regioni e agli enti locali, avverrà con contestuale trasferimento delle risorse economiche nei limiti di quelle già stanziare, senza aggravio di costi.

Lo stesso è a dirsi quanto all'art. 6, che prevede il trasferimento di funzioni da parte delle Regioni agli enti locali.



UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA



Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani

Proposte della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, ANCI, UPI e Uncem per l'attuazione del vigente titolo V della Costituzione

Premessa: un nuovo accordo interistituzionale tra Comuni, Comunità montane, Province, Regioni e Stato

E' fortissima l'attenzione che, Comuni, Province, Comunità Montane e Regioni, in questo avvio di legislatura, stanno dedicando all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. Il ciclo di audizioni, appena conclusosi presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, ha registrato un largo consenso sulla priorità di definire un percorso che coinvolga tutti i soggetti istituzionali, in quanto paritariamente e congiuntamente responsabili dell'efficacia delle politiche pubbliche, nella piena attuazione dei punti salienti della riforma costituzionale del 2001.

Le autonomie territoriali ritengono che la legislatura attuale debba avere come obiettivo prioritario l'attuazione della riforma costituzionale del 2001, per completare la lunga transizione istituzionale che caratterizza il nostro paese da più di 10 anni e dare finalmente certezze sul piano legislativo e sul piano amministrativo ai cittadini e alle imprese.

Troppo importanti sono le esigenze concrete a cui occorre rispondere perché anche il Governo non dia la massima priorità a questo obiettivo: in questo contesto vanno inquadrare le numerose iniziative legislative, prima fra tutte il disegno di legge delega per l'adozione della cosiddetta "Carta delle Autonomie", finalizzate ad avviare un incisivo processo di riforma del sistema amministrativo, imperniato lungo le direttrici della semplificazione e della razionalizzazione dei livelli istituzionali e dell'assetto delle funzioni amministrative.

Il nuovo titolo V colloca gli enti territoriali al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica: pertanto Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, pur nella diversità delle rispettive competenze, hanno pari dignità costituzionale quali enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo quanto previsto dall'articolo 114 della Costituzione.

In questo contesto Regioni ed enti locali ritengono prioritario che tutte le istituzioni della Repubblica giungano alla definizione di un nuovo accordo indirizzato a delineare le linee direttrici ed un metodo condiviso, improntato alla reciproca e piena collaborazione, per dare effettiva attuazione al nuovo titolo V, superando gli ostacoli che, all'indomani della riforma, impedirono all'Intesa interistituzionale sancita nel giugno 2002 di produrre gli effetti auspicati.

E' necessario che il Governo sia consapevole che, per la stessa efficacia delle misure che si propone di attuare, è assolutamente indispensabile praticare il metodo, più volte richiamato ma non sempre realizzato, della concertazione, o meglio, della piena integrazione istituzionale con il sistema delle autonomie regionali e locali.

In questo senso le Regioni e le Autonomie locali chiedono che il contenuto dei provvedimenti attuativi del Titolo V sia oggetto di un metodo stabile di preventiva intesa.

I punti essenziali su cui si dovrà focalizzare l'accordo sono:

1. attuare gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, attraverso la disciplina delle Città metropolitane e l'ordinamento di Roma capitale, la definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti, l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane come previsto dalla lett. p) dell'art. 117 comma 2, il conferimento delle funzioni amministrative secondo i criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118;
2. attuare il federalismo fiscale delineato dall'art. 119 della Costituzione, come elemento imprescindibile per coniugare autonomia e responsabilità, provvista indispensabile per i nuovi assetti delle ulteriori funzioni, attraverso la previsione di una nuova autonomia tributaria regionale e locale e l'introduzione di strumenti per garantire la piena copertura degli oneri connessi all'esercizio delle funzioni;
3. rafforzare e ridefinire i raccordi tra Stato, Regioni e Autonomie, attraverso l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con la prevista integrazione della Commissione parlamentare per le questioni

regionali e il ridisegno delle Conferenze, con la modifica del D. Lgs. 281/1997;

1. L'attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione

A. Città metropolitane e Roma Capitale

L'obiettivo di costituire sistemi di governo metropolitani deve riguardare esplicitamente le aree individuate nella legge n. 142 del 1990 – oltre a quelle situazioni che saranno eventualmente individuate dalle Regioni speciali – e cioè le aree comprendenti i Comuni capoluogo di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari.

Per quanto riguarda l'area metropolitana di Roma va previsto un percorso specifico che deve essere inserito nell'ambito del processo di attuazione dell'art. 114, comma 3, della Costituzione sull'ordinamento di Roma capitale.

In relazione alle aree metropolitane si tratta di attuare i principi cardine della riforma del 2001 (sin qui sostanzialmente rimasti sulla carta) di economicità, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, nonché di perseguire obiettivi di efficienza ed economicità nella gestione delle funzioni e delle politiche di ambito metropolitano.

Occorre prevedere un sistema flessibile per le città metropolitane che consenta un modello articolato in una duplice direzione: la prima è quella in base alla quale la città metropolitana si configura come vero e proprio ente territoriale -anche mantenendo in vita il Comune Capoluogo- di regola con un territorio almeno coincidente con quello di una provincia con la conseguenza di prevedere il necessario carattere alternativo tra provincia e città metropolitana. La seconda, più flessibile, **volta ad assicurare una migliore governance metropolitana attraverso l'esercizio associato delle funzioni metropolitane.**

Sarà indispensabile a tal fine tener conto delle specificità territoriali del nostro Paese, prevedendo più modelli di costituzione delle città metropolitane che poi ogni realtà potrà scegliere ed adeguare alle proprie caratteristiche.

Il procedimento istitutivo si avvia su iniziativa dei Comuni interessati, prevedendo una intesa con la regione e le province coinvolte, in modo tale da garantire comunque la possibile conclusione dell'iter legislativo, anche in assenza di intesa tra tutti i soggetti.

B. Sistemi legislativi e sistemi amministrativi nella loro inscindibile interconnessione: la certezza nel riparto delle competenze legislative

Regioni e Autonomie locali ritengono che un processo di riforma delle funzioni amministrative deve partire dalla consapevolezza che nella Costituzione materiale vigente le questioni dell'amministrazione e della legislazione sono tra loro strettamente connesse, poiché è attraverso l'esercizio della potestà legislativa che si regola l'allocazione delle funzioni e le modalità del loro esercizio.

Come è chiaramente emerso nel corso delle recenti audizioni parlamentari, al fine di evitare possibili contenziosi tra il legislatore statale e regionale, occorre innanzitutto tenere conto del riparto delle competenze legislative previsto dall'art. 117 della Costituzione e procedere alla definizione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente.

La definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti deve consentire l'effettiva e piena esplicazione della potestà legislativa regionale relativamente al processo di riassetto delle funzioni amministrative ai Comuni e alle Province.

L'impostazione degli interventi legislativi dello Stato deve per un verso rispettare e per altro verso valorizzare le competenze legislative delle Regioni, allo stesso modo, l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali; allo stesso modo, gli interventi legislativi delle Regioni devono anch'essi rispettare e valorizzare l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali.

In questo senso, la disciplina statale deve realmente configurarsi come disciplina di principio, con ampie flessibilità e spazi lasciati alle norme regionali e locali, evitando lacune nell'ordinamento mediante norme suppletive; così come la legislazione regionale, sia nelle materie di competenza concorrente che in quelle di competenza piena residuale, non deve esaurire i possibili ambiti di disciplina normativa, consentendo un intervento effettivo alle fonti locali di autonomia normativa.

C. Funzioni fondamentali e attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p)

Bisogna prendere atto prima di affrontare l'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. che la materia riconducibile all'ordinamento degli enti locali riflette un delicato equilibrio nel quale concorrono solo per una parte la legislazione statale e regionale, ma che trova il suo sviluppo finale nell'accresciuta autonomia normativa degli stessi enti locali.

Un compiuto riassetto delle funzioni amministrative non può prescindere dall'attuazione della competenza esclusiva statale in materia di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, che consenta di distinguere con chiarezza il ruolo di ogni livello di Governo attraverso un quadro certo di responsabilità amministrative derivante da un complessivo processo di riordino istituzionale e di semplificazione amministrativa.

L'individuazione delle funzioni fondamentali e la contestuale attuazione dell'art. 118 deve rappresentare l'occasione per allocare al livello delle istituzioni più vicine ai cittadini e al territorio il complesso delle funzioni amministrative, attuando il principio di sussidiarietà e dando stabilità ai processi di decentramento già avviati e parzialmente realizzati dal legislatore statale e regionale. In questo quadro ai Comuni va riconosciuto il complesso delle funzioni amministrative per il governo di prossimità e alle Province le funzioni per il governo territoriale di area vasta.

L'individuazione delle funzioni fondamentali costituisce una materia trasversale che riguarda tutti i settori, sia di competenza dello Stato che delle Regioni; ma non può sostituirsi alla regolazione delle modalità di esercizio ed alla disciplina di settore (come ha stabilito la giurisprudenza costituzionale: cfr. ad es. sent. C. Cost. n. 43/2004), che spetta, a seconda del riparto stabilito dall'art. 117 Cost., allo Stato, nelle materie in cui ha competenza legislativa esclusiva, ovvero alle Regioni oltre che all'autonomia regolamentare degli enti locali.

Infatti, le leggi statali e regionali che disciplinano le funzioni amministrative di Comuni e Province devono comunque considerare l'ambito riservato alla regolamentazione locale nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, in base all'art. 117, comma 6 della Costituzione.

Lo stretto legame tra l'individuazione delle funzioni fondamentali e la disciplina delle stesse da parte del legislatore regionale impone la necessità di prevedere un intervento sostitutivo in caso di inerzia delle Regioni nella disciplina delle funzioni. In tale senso, è ipotizzabile un meccanismo di garanzia simile a quello previsto nella legge 59/97. Nel caso in cui una Regione non adegui la sua legislazione di settore a quanto previsto in sede di individuazione delle funzioni fondamentali è possibile prevedere un Decreto legislativo sostitutivo del Governo, d'intesa con la Conferenza unificata, che sostituisca la Regione fino al momento in cui questa non intervenga con la sua disciplina.

L'individuazione di una funzione come fondamentale non implica, peraltro, che debba essere esercitata direttamente da tutti gli enti del medesimo livello istituzionale. Si possono configurare ipotesi in cui tali enti (in specie con riferimento ai Piccoli Comuni) risultino inidonei a svolgerla, non rispondendo

pertanto al livello di adeguatezza costituzionalmente previsto. In questo caso, appare condivisibile la previsione di un esercizio necessariamente associato, con interventi sostitutivi (dei livelli istituzionali superiori) ove non venga istituita alcuna forma associativa o in difetto di esercizio della funzione.

Con l'individuazione delle funzioni fondamentali si mette in moto anche il processo di superamento del testo unico degli enti locali attraverso un nuovo intervento del legislatore statale limitato alle materie previste dall'articolo 117, comma 2 lettera p).

Devono, infine, essere ricercati nuovi equilibri che consentano di rendere costituzionalmente coerenti le ragioni costituzionali della specialità con quelle di pari rango costituzionale di unitarietà dell'ordinamento.

D. *L'attuazione dell'art. 118 della Costituzione: principi e procedure*

Per il sistema regionale e locale è prioritaria, contemporaneamente alla individuazione delle funzioni fondamentali nel disegno di riassetto delle funzioni amministrative, la piena ed effettiva attuazione, da parte dei legislatori statali e regionali, dell'art. 118 della Costituzione e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in esso contenuti. Solo così si può dare un concreto significato all'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p).

Le esigenze di riordino istituzionale e di semplificazione richiedono che ogni funzione amministrativa venga riconosciuta in capo ad un solo livello di governo, evitando sovrapposizioni e duplicazioni di competenze.

Per quanto concerne la sussidiarietà, Stato e Regioni, valorizzando il più ampio confronto nelle sedi di concertazione sono, allo stesso modo, chiamati a conferire tutte le funzioni, ancora esercitate in forma accentrata, che non richiedano un esercizio unitario; peraltro è noto che sono ancora trattenute a livello statale e regionale funzioni, strutture ed apparati in materie ormai di competenza regionale e locale.

Va ribadito con fermezza che al trasferimento delle funzioni deve collegarsi la riorganizzazione degli apparati ed il conseguente trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie, evitando il deprecabile fenomeno, già conosciuto in passato, della duplicazione delle strutture.

In questo contesto deve essere avviato un percorso deciso, anche con riferimento a misure recenti di riordino amministrativo, che porti alla semplificazione dell'amministrazione indiretta statale e regionale nell'esercizio di funzioni di competenza degli enti locali. Si deve avviare un percorso di riordino delle

amministrazioni periferiche, delle agenzie e delle società controllate, statali e regionali.

Nel quadro della realizzazione del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato al sistema regionale e locale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, un utile strumento può essere costituito dagli Uffici territoriali di governo, presso i quali possano essere concentrate, anche in vista del successivo trasferimento, le funzioni amministrative ancora esercitate sul territorio dalle amministrazioni periferiche dello Stato.

L'attuazione dell'art. 118 Cost. esige poi che anche i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza trovino ora effettiva attuazione; è necessario attuare tali principi nei diversi contesti territoriali, tenendo conto non solo delle dimensioni demografiche degli enti, ma anche delle loro peculiari caratteristiche (economiche, sociali, geografiche, organizzative etc.), attraverso la declinazione concreta delle modalità di esercizio associato delle funzioni amministrative.

In particolare occorre considerare la peculiarità delle zone montane anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 44 della Costituzione.

Regioni e Autonomie locali condividono l'obiettivo di razionalizzare e semplificare i livelli locali, prevedendo – anche in sintonia con i principi di buona amministrazione affermati dall'art. 97 Cost. – che su un medesimo territorio possa configurarsi, di regola, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni (soprattutto di piccole dimensioni) non sono in grado di svolgere adeguatamente.

Per garantire l'attuazione dell'art. 118, vanno individuati strumenti, anche di natura procedurale, che ne regolino, con chiarezza, tempi e fasi di realizzazione, con previsione di idonee misure in caso di inadempienza, che possono assumere anche carattere sostitutivo nei confronti del mancato intervento attuativo regionale. In questo senso, occorre colmare le lacune della legge La Loggia che, pur contenendo una disciplina procedurale per l'attuazione del decentramento, individua quale strumento disegni di legge, senza la previsione di alcun termine.

Il termine è invece indispensabile per la garanzia del processo; a tal fine lo strumento più adeguato appare quello della delega legislativa, seguita da uno o più decreti legislativi, in un processo temporalmente ordinato e concertato.

Anche lo strumento della delega legislativa, tuttavia, senza adeguati sedi e strumenti che ne garantiscano l'attuazione, può rivelarsi inefficace; per questo ispirandosi ai modelli già sperimentati in sede di attuazione del decentramento operato dalle leggi Bassanini, occorre prevedere l'istituzione di sedi tecniche

qualificate (cabine di regia), che assicurino l'impulso e il coordinamento all'azione di governo.

2. Il federalismo fiscale

Come già detto, l'individuazione delle funzioni fondamentali deve essere necessariamente accompagnata dall'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica.

Il processo di decentramento avviato a partire dalla legge 59/97 impone già l'avvio del federalismo fiscale al fine di consolidare il livello di finanziamento delle funzioni trasferite e superare le duplicazioni di capitoli di bilancio esistenti tra il livello centrale e il livello territoriale.

Con l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e con l'attuazione del disegno complessivo sulle competenze amministrative e legislative previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione occorrerà individuare dei meccanismi di federalismo fiscale che possano sostenere l'autonomia di entrata e di spesa di ogni livello di governo rispetto alle funzioni ad esso attribuite.

A tal fine costituisce un valido punto di partenza quanto previsto dall'accordo raggiunto dalle Regioni e dalle Autonomie locali, nel giugno 2003, in materia di meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

E' evidente che ogni provvedimento di attuazione dell'art. 119 della Costituzione presuppone una chiara ricognizione della finanza di ciascun livello di governo (ammontare delle risorse finanziarie complessive) Stato, Regioni, Province e Comuni, in rapporto alle funzioni esercitate.

Allo stesso tempo occorrerà formulare una proiezione dei fabbisogni in ordine all'attuazione dei processi di decentramento amministrativo e di attuazione del Titolo V, per garantire certezza di risorse finanziarie per ogni livello di governo in rapporto alle funzioni esercitate a regime.

Nel percorso di attuazione del federalismo fiscale occorrerà tener conto dei seguenti punti:

- a) il riparto tra la competenza legislativa statale e regionale in merito ai tributi regionali e locali;
- b) l'autonomia normativa di Comuni, Province e Città Metropolitane in materia di finanza locale;

- c) un'adeguata proporzione tra tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali per ogni livello di governo;
- d) il sistema di perequazione;
- e) il fondo per gli interventi speciali e risorse aggiuntive.

3. La riforma dei raccordi istituzionali

Per l'attuazione del titolo V della Costituzione è necessaria una profonda riforma del sistema dei raccordi istituzionali tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali.

Deve essere finalmente avviato da parte del Parlamento il percorso di attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con l'istituzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con rappresentanti delle autonomie territoriali secondo le linee già emerse nella scorsa legislatura, consentendo un equilibrato rapporto tra rappresentanze di Regioni, Province e Comuni.

Allo stesso tempo deve essere contestualmente avviata dal Governo una riforma del sistema delle Conferenze, come sede di raccordo tra i diversi livelli di governo previsti dalla Costituzione, attraverso la revisione del D. Lgs. n. 281/97

Questa modifica deve essere accompagnata da nuove misure di integrazione e di coinvolgimento istituzionale, quali la partecipazione a Consigli dei Ministri o riunioni preparatorie, presenza nei Comitati interministeriali. Occorre prevedere, altresì, con la previsione di più incisivi meccanismi di codecisione, le procedure di designazione e nomina.

In questa ottica si ritiene fondamentale condividere tutte le informazioni ed i dati di carattere economico, finanziario, sociale e territoriale in modo di poter contare su di un livello di conoscenza paritario e condiviso.

Roma, 30 novembre 2006

DOCUMENTO DI LEGAUTONOMIE SU DDL

(15 febbraio 2007)

“DELEGA AL GOVERNO PER L’ATTUAZIONE DELL’ART. 117, SECONDO COMMA, LETTERA P) DELLA COSTITUZIONE, PER L’ISTITUZIONE DELLE CITTÀ METROPOLITANE E PER L’ORDINAMENTO DI ROMA CAPITALE DELLA REPUBBLICA. DISPOSIZIONI PER L’ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 118, COMMI PRIMO E SECONDO DELLA COSTITUZIONE E DELEGA AL GOVERNO PER L’ADEGUAMENTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTI LOCALI ALLA LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N.3”.

Il nuovo ordinamento costituzionale definisce gli enti territoriali come soggetti costitutivi della Repubblica al pari dello Stato.

La riforma del Titolo V sancendo il passaggio dal decentramento amministrativo al policentrismo autonomistico ha affermato il carattere (policentrico e) federalista dell’ordinamento e attribuito autonomia normativa agli enti locali nel senso di potestà di generare un proprio ordinamento (Statuti regolamenti ecc.) nei limiti dei principi fissati dalla Costituzione.

Tale carattere policentrico, sostenuto ed informato dai principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di leale collaborazione, costituisce il modo d’essere dell’attuale quadro politico e istituzionale e conferisce al sistema delle autonomie territoriali il compito e la responsabilità di perseguire, nell’interesse delle collettività locali,

un efficace governo dei fenomeni sociali ed economici che afferiscono ad un territorio ed una erogazione ottimale dei servizi ai cittadini.

Il breve richiamo a questi principi, che hanno già del resto ispirato il precedente processo di decentramento ante riforma del Titolo V, è opportuno anche soltanto per sottolineare come oggi il compito del legislatore non è quello di riscrivere un Testo unico delle autonomie, meramente ricognitivo delle disposizioni “sopravvissute” alla riforma costituzionale, bensì quello di liberarsi di esso e procedere all’adozione di un Codice flessibile, che esaltando la potestà autoorganizzatoria delle funzioni sancisca tale nuovo e più impegnativo ruolo delle autonomie locali e la loro capacità di aderire alle differenziate realtà locali per meglio governarle. Il nuovo codice dovrebbe pertanto limitarsi alla definizione delle funzioni fondamentali e/o proprie di cui all’art.117 sec.comma Cost lett. p) e all’art.118, alla disciplina degli organi di governo e alla legge elettorale.

La definizione del processo di attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione richiede, innanzitutto, la definizione di un nuovo modello di *governance* interistituzionale che da un lato deve garantire la certezza nel riparto delle competenze legislative e contemporaneamente non deve disconoscere l'accresciuta autonomia normativa degli enti locali. In breve, i principi di sussidiarietà e adeguatezza e di leale collaborazione rappresentano i criteri unificanti che sovrintendono al riparto delle competenze concorrenti, alla determinazione delle funzioni fondamentali e al trasferimento delle funzioni amministrative.

In questo contesto un rilievo del tutto particolare assume – semplificando per comodità - il cosiddetto Codice delle Autonomie.

Il nuovo testo - a fronte delle incompatibilità del TUEL col nuovo quadro costituzionale riferito agli articoli 114, 117 e 118, nonché dall'abrogazione dell'articolo 128 - dovrà conciliare la equiordinazione che pur nella diversità delle rispettive attribuzioni caratterizza i soggetti costituenti la Repubblica, con una disciplina statale sull'assetto delle istituzioni locali.

Il processo attuativo per la sua complessità non può essere definito con un'unica legge e, pertanto, occorre necessariamente prevedere l'adozione di uno o più decreti legislativi da parte del Governo.

In via preliminare, la legge delega dovrebbe:

- definire i principi ed i criteri per individuare le funzioni fondamentali di cui alla lett. p) e dare attuazione all'art. 118 secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;
- disciplinare la introduzione di forme di concertazione tra i diversi livelli istituzionali che permettono una chiara ed effettiva definizione delle competenze responsabilizzando gli enti;
- promuovere la valorizzazione delle forme associative, riconoscendo un ruolo significativo alle regioni, per consentire anche ai piccoli Comuni di essere parte attiva del processo di riforma, garantendo l'adeguatezza nello svolgimento delle funzioni in una prospettiva di diversificazione degli assetti e delle competenze in rapporto alle esigenze dei rispettivi territori;
- in relazione alle aree metropolitane, prevedere un sistema flessibile di governi metropolitani per le città individuate dalla legge 142 del 1990 e le altre individuate dalle regioni a statuto speciale, che tenga conto delle specificità territoriali secondo più modelli di costituzione di città metropolitana;
- per quanto riguarda l'area metropolitana di Roma, prevedere una disciplina specifica da collocare nell'ambito di quella prevista dal comma 3 dell'art. 114 Cost. per Roma Capitale.

In particolare:

l'individuazione delle funzioni fondamentali non può sostituirsi alla disciplina di settore che spetta allo Stato ed alle regioni secondo il riparto stabilito dall'art. 117 Cost. e le leggi statali e regionali devono garantire la regolamentazione locale in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite agli enti locali, in base al comma 6 dell'art. 117 Cost.;

la concreta attuazione della lett. p) dell'art. 117.2 Cost. richiede al legislatore statale e regionale la contemporanea attuazione dell'art. 118 Cost. secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione ivi contenuti ;

l'individuazione delle funzioni fondamentali e il trasferimento delle funzioni che non richiedono un esercizio unitario non implicano necessariamente l'esercizio diretto da parte di tutti gli enti dello stesso livello istituzionale. In questo caso la previsione di esercizio necessariamente associato (anche con interventi sostitutivi) deve essere regolata valorizzando il più ampio confronto con gli enti locali nelle sedi previste di concertazione;

per garantire l'attuazione dell'art. 118 Cost. la delega legislativa e i relativi decreti legislativi definiscono strumenti, tempi e fasi di realizzazione certi, nonché misure idonee in caso di inadempimento;

nel caso in cui la legislazione regionale di settore non sia adeguata a quanto previsto in sede di individuazione delle funzioni fondamentali e a quanto previsto in sede di attuazione dell'art. 118, si provvede in via sostitutiva con appositi decreti legislativi emanati di intesa con la Conferenza unificata;

l'attuazione degli articoli 117 e 118 sulle competenze legislative e amministrative deve essere necessariamente accompagnata dall'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica. L'accordo sui meccanismi del federalismo fiscale raggiunto dalle regioni e dagli enti locali il 18 giugno 2003 ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) della legge 289/2002 rappresenta un contributo responsabile e coerente e una valida base di partenza per realizzare il federalismo fiscale;

l'attuazione degli art. 117 e 118 in relazione all'art. 119 Cost. richiedono di valorizzare l'autonomia normativa degli enti locali in materia di finanza locale nel quadro di un coerente ed equilibrato sistema di compartecipazione e perequazione delle risorse.

Il testo della legge delega proposto dal Governo vuole rispondere a questa impostazione, ma lo fa solo in parte.

A) In linea generale, esso si presenta eccessivamente pervasivo, mostrando la volontà di dettare norme statali relativamente a ogni aspetto del sistema locale. In questo modo tuttavia vengono poste le premesse per una normativa delegata caratterizzata da una sostanziale continuità con il metodo e i contenuti del testo unico del 2000.

Al contrario, occorre ribadire che in forza della riforma del 2001, vige il principio generale in base al quale gli enti del governo territoriale devono essere governati da norme di autonomia (innanzitutto statutarie) coerenti con i principi costituzionali, salve le eccezioni espressamente previste dalla Costituzione. Ed è proprio in questo rinnovato rapporto tra fonte di autonomia e norme di legge che risiede il cuore del nuovo assetto costituzionale, per quanto riguarda il regime di Comuni, Province e Città Metropolitane.

B) Appare necessario che la legge di delega individui, si pure in linea di massima, gli ambiti di materie ai quali si devono riferire le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane, risultando l'attuale formulazione sul punto eccessivamente vaga.

In particolare, la legge di delega potrebbe contenere un criterio direttivo nel quale sia espressamente confermato quanto già previsto dalla vigente normativa in materia (salvo verificare possibili miglioramenti e varianti):

sono funzioni fondamentali del comune quelle che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, nei settori dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo della collettività comunale;

sono funzioni fondamentali della provincia quelle di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei settori della difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;

tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; valorizzazione dei beni culturali; viabilità e trasporti; protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; caccia e pesca nelle acque interne; organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale.

Inoltre l'obiettivo di rendere coerente l'ordinamento degli enti locali con il nuovo titolo V, viene in più parti contraddetto da meccanismi centralistici di compressione della sfera dell'autonomia e della responsabilità degli enti territoriali. L'attribuzione alla competenza dello Stato (e del legislatore nazionale) della definizione delle funzioni fondamentali va interpretata nel senso di assicurare la tenuta dell'ordinamento e la coesione nazionale non certo nella direzione di sottrarre al confronto con il sistema delle autonomie la costruzione di un ordinamento basato sui principi di equiordinazione e cooperazione, che deve essere necessariamente concertato e condiviso in tutta la sua genesi.

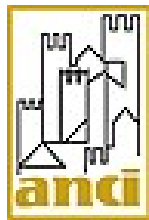
Solo per sottolineare alcuni esempi non si condivide infatti la previsione, puntuale, che vuole l'affidamento di funzioni di valutazione della qualità dell'azione di governo locale (perché non prevedere controlli analoghi anche per il governo centrale?) all'Unità per il monitoraggio di cui all'art.1 comma 724 della legge finanziaria per il 2007. Si introduce un'ulteriore forma di controllo, accanto a quelli già previsti, che entrerebbe nel merito anche delle decisioni di programmazione assunte dagli organi di governo locale. Prevedere inoltre che il Comune possa assumere funzioni proprie, oltre a quelle fondamentali, subordinatamente al rispetto di alcune condizioni puntualmente decise dal governo centrale e che ciò sia sottoposto a giudizio di merito da parte di un organismo di controllo rappresenta la fine del concetto di autonomia del governo locale e della sua rappresentanza generale della comunità così come costruito dalla legge 142 in poi. La libera determinazione da parte di organi democraticamente eletti di obiettivi e funzioni volte a perseguire il benessere della collettività, deve essere garantita nel rispetto delle prerogative costituzionalmente previste. Non ha senso che vengano individuati dalla legge i principi in materia di organizzazione degli uffici, essendo piena l'autonomia degli enti locali nei limiti del pareggio di bilancio e del rispetto del patto di stabilità.Lo stesso dicasi per i criteri che dovrebbero informare, nell'esercizio della delega, la costituzione e partecipazione a società esclusivamente finalizzate alla prestazione di servizi a favore dei cittadini, ovvero alla erogazione di servizi strumentali.Chi valuta infatti la coerenza dell'oggetto sociale con le finalità generali volte al benessere delle collettività amministrate? Considerando che un ente locale deve essere libero di valutare quali servizi assicurare alla generalità dei cittadini per il perseguimento di finalità pubbliche valutate di particolare rilievo.

L'obiettivo innanzitutto politico che manca nel testo proposto è quello di stimolare e valorizzare processi di autoriforma che proiettino gli enti locali in una logica di *governance* territoriale. Ciò è tanto più vero nel caso delle città e delle aree metropolitane, ovvero del governo di area vasta.

Non si tratta ovviamente di un disegno di mera ingegneria istituzionale, ma il disegno di legge delega non si discosta molto dalla procedura dell'attuale Testo Unico e non affronta i nodi sostanziali che hanno impedito il decollo delle città metropolitane.

Infatti si recepisce la distinzione, ormai affermata, tra area e città metropolitana, per cui alla delimitazione dell'area non è detto debba corrispondere l'istituzione della città metropolitana (ipotesi strutturale) e si contempla anche l'opzione funzionale,

basata sul mantenimento dei livelli istituzionali esistenti e sul governo dell'area vasta affidato a forme di cooperazione istituzionale, ma si continua in altre parti a fare confusione sui due concetti (Che significa che l'area metropolitana si articola in comuni ed il comune capoluogo in municipi ? Che potranno convivere, senza coincidere, area metropolitana e città metropolitana. Oppure, come sembra, significa che avremo contemporaneamente il Sindaco della città metropolitana di Roma o Milano e il Sindaco di Roma o Milano?). Con buona pace della semplificazione e razionalizzazione. Inoltre non si affronta il nodo vero, che è peraltro emerso nel recente ciclo di audizioni delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato: la città metropolitana ha senso se ad essa non sono solo attribuite la sommatoria delle funzioni di Provincia e Comune ma se ad essa sono attribuite maggiori e più pregnanti competenze in materie statali (ambiente, viabilità, beni culturali) ovvero regionali (sanità, urbanistica, commercio).



NOTA SU SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE “DELEGA AL GOVERNO PER L’ATTUAZIONE DELL’ART.117, SECONDO COMMA, LETTERA P) DELLA COSTITUZIONE, PER L’ISTITUZIONE DELLE CITTA’ METROPOLITANE E PER L’ORDINAMENTO DI ROMA CAPITALE DELLA REPUBBLICA. DISPOSIZIONI PER L’ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 118, COMMI PRIMO E SECONDO DELLA COSTITUZIONE E DELEGA AL GOVERNO PER L’ADEGUAMENTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTI LOCALI ALLA LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N.3”.

24.01.07

PREMESSA

Lo schema di disegno di legge delega è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 19 gennaio u.s.

Esso giunge anche dopo un significativo sforzo unitario posto in essere da ANCI, UPI e Conferenza dei Presidenti finalizzato a promuovere una ripresa del percorso riformatore e di avanzamento nel lungo processo di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione.

Il testo è stato preventivamente sottoposto ad una prima valutazione dell’Associazione, congiuntamente all’UPI e alle Regioni, in sede politica, ove hanno trovato accoglimento in via parziale alcune prime e ridotte proposte emendative presentate unitariamente dalle autonomie territoriali.

In particolare:

- la proposta di istituire una cabina di regia con il compito di definire il contenuto degli schemi dei decreti legislativi e dei provvedimenti attuativi è stato recepita solo nel senso di prevedere **l’istituzione di una sede di coordinamento per la predisposizione degli atti istruttori relativi ai provvedimenti attuativi dei decreti delegati**. E’ stata, inoltre attribuita, come richiesto dall’ANCI, a tale organo la funzione **della verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità dei processi di individuazione,**

allocazione e conferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse, da parte dello Stato e delle Regioni, nonché il coordinamento delle iniziative relative all'attuazione del federalismo fiscale;

- non è stata accolta la richiesta inserire fra i principi di delega la riqualificazione e alleggerimento degli apparati burocratici;
- è stata accolta la richiesta di subordinare l'effettiva decorrenza dell'esercizio delle funzioni, eventualmente devolute, al concreto trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative;
- è stata accolta la richiesta di prevedere un soggetto alternativo alla città metropolitana nella forma dell'esercizio associato di talune funzioni comunali su scala metropolitana;
- è stata accolta, nell'articolo 4 dello schema di provvedimento, la proposta di prevedere una delega per disciplinare il conferimento delle funzioni amministrative dello Stato in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, stabilendo quale principio generale il conferimento delle funzioni al livello di governo diverso da quello comunale solo quando è necessario assicurare l'unitarietà di esercizio;
- è stata accolta la richiesta di ridurre da diciotto a dodici mesi il termine entro il quale le Regioni devono con proprie leggi adeguarsi alla nuova disciplina e che ciò deve avvenire sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle autonomie o in altre sedi di concertazione.

IL CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO

Ciò detto, il provvedimento si pone l'obiettivo di dare attuazione agli articoli 114, 117 e 118 Cost. per quanto concerne, in particolare, alcuni specifici oggetti:

1. assetto delle funzioni degli enti locali, attraverso
 - la individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali
 - la previsione relativa alle funzioni proprie
 - il conferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, nonché dalle Regioni agli enti locali
2. disciplina ordinamentale statale degli enti locali
 - organi di governo
 - sistema elettorale
 - ulteriori materie riguardanti gli enti locali, ritenute di competenza statale

2. istituzione delle città metropolitane
3. disciplina di Roma capitale
4. revisione delle circoscrizioni delle province
5. disposizioni finali e delega per la Carta delle autonomie locali
6. norma finanziaria di invarianza della spesa pubblica

In via generale, va sottolineato, però, che il testo presenta numerosi profili critici, ripetizioni e alcuni elementi di contraddizione, oltrechè rilevanti nodi interpretativi che andrebbero sciolti in sede di parere in Conferenza unificata.

In questa prima fase obiettivo principale dell'ANCI è, dunque, quello di proporre, in sede tecnica e in sede politica nell'ambito della discussione in Conferenza unificata, proposte migliorative e di correzione del testo.

Al fine di rendere più produttiva l'analisi del testo e i nodi problematici in esso contenuti, si descriveranno prima gli articoli, indicando i principi di maggior rilievo e poi nella seconda parte i profili problematici che necessitano di correzione o chiarimento.

Articolo 1 – Finalità e indirizzi generali

Tale disposizione definisce le finalità dell'intero provvedimento riconducibili in sostanza all'attuazione del titolo v della Costituzione e all'adeguamento della legislazione statale e regionale vigente al quadro costituzionale riformato e alla nuova disciplina attuativa.

Oltre all'individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali da parte dello Stato, si prevede che il legislatore statale e regionale disciplinano le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali e si enuncia il principio generale dell'obbligatorietà dell'esercizio associato di tale funzioni amministrative.

Si ribadisce inoltre il principio generale secondo cui la legge deve rispettare nel disciplinare le funzioni amministrative gli ambiti riservati all'autonomia degli enti locali dalla Costituzione.

Infine, si prevede l'istituzione di una sede di coordinamento, a cui partecipano rappresentanti degli enti locali.

Articolo 2 – Delega al Governo per l'individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3

La disposizione contempla due diversi atti di delega

1. Per quanto riguarda l'individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali, si aderisce all'orientamento secondo cui le funzioni fondamentali non sono solo quelle ordinamentali, ma funzioni amministrative che vanno individuate assegnando a ciascun livello di governo locale quelle essenziali ed imprescindibili per il funzionamento dell'ente, per il soddisfacimento dei bisogni primari della comunità, quelle storicamente svolte, prevedendo che talune possano essere esercitate in forma associata.

Il provvedimento indica espressamente che, in sede di decreto delegato, andranno stabilite le funzioni fondamentali che possono essere esercitate in forma associata, in applicazione di alcuni principi generali, quali sussidiarietà, adeguatezza semplificazione, concentrazione, etc. Inoltre si prevede che il legislatore delegato fissi una disciplina di principio delle forme associative ispirata al criterio dell'unificazione in ambiti territoriali omogenei e ai principi della semplificazione e contenimento dei costi e dell'eliminazione della sovrapposizione di ruoli attività.

Va, inoltre, evidenziato che la disposizione contempla la possibilità per i comuni che rispettano dei parametri di virtuosità di assumere con delibera del consiglio comunale funzioni ulteriori, non previste dalla legge. E' disciplinato un meccanismo peculiare per misurare la virtuosità del comune, compiti di misurazione e monitoraggio assegnati all'istituenda Unità per il monitoraggio, introdotta dall'art.1, comma 724 della finanziaria 2007.

2. Relativamente alla delega relativa all'adeguamento dell'ordinamento degli enti locali, le proposte del Governo si ispirano al principio della semplificazione della rappresentanza territoriale locale.

La legislazione elettorale risulta immutata e sono fissati i criteri per la disciplina del sistema elettorale della città metropolitana.

E' prevista una delega ampia e generale per dettare una nuova disciplina in materia di cessazione dalla carica per ragioni diverse da quella della scadenza del mandato o per cause che impediscono il regolare funzionamento dell'organo; così come è prevista la possibilità di regolare i diritti di elettorato attivo e passivo. E' riconosciuta all'autonomia statutaria la possibilità attribuire il diritto di elettorato attivo e passivo ai cittadini extra Ue.

Si prevede la possibilità di dettare regole differenziate, strutturali, procedurali ed organizzative, per i comuni con popolazione sino ai 5 mila abitanti ed una semplificazione strutturale ed organizzativa degli organi delle forme associative.

Sono fissati, inoltre, un corposo nucleo di principi e criteri per rivedere l'ordinamento contabile e finanziario, nell'ottica dell'armonizzazione dei bilanci pubblici ed in materia societaria si prevede un limite tendenziale di costituzione e partecipazione degli enti locali rappresentato dalla finalità istituzionale dell'oggetto sociale.

Articolo 3. Istituzione delle città metropolitane.

Si prevede un procedimento secondo cui i soggetti legittimati esercitano l'iniziativa istitutiva, si acquisisce il parere regionale e poi si indice il referendum popolare. Completato tale iter, l'istituzione delle città metropolitane avviene con decreto legislativo, singolarmente città per città, decreto che può differenziare le modalità organizzative e le funzioni e può prevedere la prorogatio degli organi in successione.

Relativamente al modello alternativo dell'Unione metropolitana, la previsione, sebbene condivisibile, va corretta, integrata e completata in ordine al procedimento di costituzione, non essere chiaro quali regole risultano applicabili, tra quelle previste per il procedimento di istituzione della città metropolitana.

Articolo 4. Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione relativamente al conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali.

Il testo prevede un ulteriore delega per il conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali nelle materie di competenza esclusiva statale e dallo Stato alle Regioni, per successivo eventuale ulteriore conferimento agli enti locali, nelle altre materie.

Articolo 5. Ordinamento di Roma Capitale.

Si dà ampia attuazione alla previsione costituzionale riconoscendo a Roma capitale un ordinamento differenziato, che si sostanzia in una potestà regolamentare rafforzata (di rango paralegislativo) esercitabile in alcune materie individuate e nell'ampliamento delle funzioni e competenze.

Articolo 6. Legislazione regionale.

Tale disposizione disciplina il processo di adeguamento della legislazione regionale al quadro di competenze amministrative fissato dai decreti legislativi, stabilendo che le Regioni devono con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle autonomie, nelle materie cd. concorrenti o residuali allocare le funzioni amministrative e le relative risorse agli enti locali, anche se trattasi di funzioni fondamentali; così come devono conferire le funzioni che non devono essere esercitate a livello regionale, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione.

Inoltre, si prevede che tali atti legislativi devono, nel prevedere l'esercizio associato delle funzioni, individuare un solo livello plurifunzionale.

Infine, va sottolineata l'attribuzione alla legge regionale la disciplina delle forme e delle modalità dell'associazionismo degli enti locali.

Articolo 7. Delega per la revisione delle circoscrizioni delle province.

Si tratta di una disposizione che sembra immaginare un processo di generale razionalizzazione degli assetti territoriali provinciali in seguito all'attuazione delle deleghe previste nel disegno di legge.

Articolo 8. Disposizioni finali, abrogazioni, delega per l'adozione della "Carta delle autonomie locali".

Si stabilisce che entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti delegati, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo denominato Carta delle autonomie locali.

I PRINCIPALI PROFILI PROBLEMATICI DI CARATTERE TECNICO

Il riassetto complessivo dell'amministrazione realizzato in attuazione degli articoli 117, secondo comma, lettera p) e 118, primo e secondo comma, della Costituzione risulta dal combinato disposto degli articoli 2, 4 e 6 dello schema di disegno di legge delega.

Alcune delle soluzioni indicate non appaiono, sotto numerosi aspetti, condivisibili e rispondenti all'orientamento generale da sempre sostenuto dall'ANCI in merito al significato costituzionale dell'individuazione delle funzioni fondamentali, quale 'materia' che attraversa trasversalmente gli altri ambiti materiali, o in altri termini atto legislativo statale di individuazione delle funzioni fondamentali vincolante la restante legislazione.

Sulle funzioni fondamentali

Il modello prefigurato in ordine alle funzioni fondamentali risulta caratterizzato, in primo luogo, dalla previsione dell'esercizio della competenza statale, che però non esaurisce la definizione dell'assetto complessivo delle funzioni fondamentali, né tanto meno la relativa disciplina per l'esercizio. Per inciso, va detto che il legislatore delegato sembra cedere parte della propria competenza legislativa esclusiva a favore del legislatore regionale, ovvero avalla una lettura fortemente restrittiva della 'materia individuazione delle funzioni fondamentali' di spettanza esclusiva statale.

Infatti, l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane che dovrebbe, in quanto materia 'trasversale', vincolare la legislazione statale e regionale di settore, a prescindere dalla tipologia di competenza, è invece disciplinata come se fosse possibile scinderla in due fasi separate, comportanti diverse attività normative e due diverse competenze legislative: individuazione e allocazione, rimessi in alcuni casi a due soggetti diversi. Ciò è la conseguenza della distinzione operata tra individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali, con riserva allo Stato di entrambe le operazioni solo nelle materie di competenza esclusiva statale.

Solo qualora le funzioni fondamentali riguardino materie rientranti nella competenza esclusiva statale, infatti, l'individuazione e l'allocazione sembra essere operata direttamente dai decreti legislativi, i quali possono regolare le modalità di esercizio in forma associata.

Nel caso in cui, invece, le funzioni fondamentali riguardino materie concorrenti o residuali regionali, allo Stato rimane il mero potere di individuazione, mentre l'allocazione spetta alle Regioni, congiuntamente alla disciplina dell'esercizio.

Tale complesso quadro di previsioni pone alcune questioni non marginali.

Assai problematico appare il rapporto tra la disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, i limiti e gli ambiti, e l'atto legislativo regionale di allocazione.

A tale riguardo, la prima questione attiene a cosa debba intendersi per 'allocazione'.

'Allocazione' sembrerebbe intendersi quale attività seguente a quella costituzionalmente prevista della 'individuazione' della funzione fondamentale da parte dello Stato.

Rimane gravemente ambiguo il rapporto fra atto legislativo statale di individuazione e atto regionale di allocazione. Ambiguità che aumenta se si considera che trattasi di rapporto fra fonti e fra norme attributive di competenze amministrative ad altri enti e che tutto ciò potrà essere fonte di considerevole contenzioso sia costituzionale che amministrativo.

Le interpretazioni e le modalità di attuazione possibili sono molteplici: l'atto di allocazione regionale potrebbe non riguardare in alcun modo il riconoscimento della titolarità della funzione in capo a comuni, province e città metropolitane, quanto piuttosto un mero spostamento dell'esercizio della funzione, sostanzialmente ai fini di realizzare gestioni associate oppure potrebbe intendersi solo quale atto formale di attribuzione della funzione amministrativa da parte del legislatore competente per materia. Tale interpretazione sembrerebbe però non poter convivere con il compito regionale di assicurare una allocazione di funzioni e risorse in modo organico a comuni, province e città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze.

Sussistono, inoltre, non pochi aspetti problematici, soprattutto sotto il profilo delle garanzie da riconoscere nei confronti degli interventi regionali o dell'eventuale inerzia. Si prevede un opportuno potere sostitutivo, con decreti suppletivi, in caso di inerzia delle Regioni.

A tale riguardo, però, se si segue la linea interpretativa che intende riconoscere la doverosità della allocazione regionale delle funzioni fondamentali, andrebbe forse specificato che la sostituzione statale opera non solo nei confronti della inadempienza regionale *tout court*, ma anche nei confronti di quelle leggi regionali che pure adottate risultino però parziali in ordine alla allocazione delle funzioni fondamentali individuate dallo Stato (ad es. attraverso rinvii a futuri ulteriori interventi del legislatore regionale). Questo peraltro rappresenta un nodo cruciale della attuazione regionale, come hanno dimostrato le vicende relative all'attuazione regionale del d. lgs. 112/98.

La disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni; l' associazionismo comunale e le forme associative

Il principio generale dell'obbligatorietà dell'esercizio associato di determinate funzioni previsto nell'articolo 1 appare stemperato e forse persino contraddetto dalla disciplina contenuta nell'articolo 2, laddove si prevede la regola generale della facoltà della gestione associata. Inoltre, il testo contiene principi e criteri che andrebbero semplificati ed accorpati. Infine, per quanto riguarda la previsione generale contenuta nell'art.2, comma 3, lettera i), con cui lo Stato si riserva di dettare principi in materia di associazionismo locale, va sottolineata l'opportunità di proporre una riformulazione prevedendo che la disciplina delle forme associative si ispiri al criterio dell'unificazione per **livelli dimensionali ottimali tenendo conto delle forme associative esistenti, in particolare delle Unioni dei comuni e delle peculiarità dei territori montani.**

L'obiettivo deve essere procedere ad una razionalizzazione delle forme associative, valorizzando e mantenendo quelle esistenti, consolidando l'esistenza nell'ordinamento di un modello associativo a valenza generale quale l'Unione dei Comuni.

Come abbiamo detto relativamente alla disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni, sia di quelle fondamentali che delle ulteriori funzioni amministrative di comuni, province e città metropolitane, il provvedimento utilizza la distinzione costituzionale del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni

Non manca però di introdurre taluni principi e criteri che incidono significativamente sulla competenza regionale, pur lasciando aperte alcune significative questioni al riguardo.

Per quanto attiene alle *funzioni fondamentali*, assegna alle Regioni il compito nelle materie concorrenti e residuali di regolare le modalità di esercizio, nell'ambito dei principi e criteri di cui

all'art. 2, attribuendo così allo Stato solo la possibilità di regolare le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali nelle materie di spettanza esclusiva.

Se ne ricava che la disciplina regionale delle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali (in particolare, ma non solo) dovrebbe in ogni caso garantire l'autonomia costituzionale degli enti locali rispetto alla funzione di cui sono titolari, con la conseguenza che non dovrebbero in alcun modo essere ammessi – come la Corte costituzionale ha in talune occasioni significative affermato, anche nella vigenza dell'originario Titolo V Cost. - interventi regionali volti a “svuotare” l'ambito della competenza locale proprio attraverso la definizione di modalità di esercizio della funzione stessa.

Significativo a tale proposito, appare il principio di cui all'art. 2, co. 3, lett. l), il quale prevede che siano introdotti strumenti che garantiscano il rispetto del principio di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato.

Inoltre, l'ambito della disciplina regionale risulta ulteriormente circoscritto da ulteriori disposizioni normative: previsione che l'esercizio delle funzioni fondamentali possa essere svolto unitariamente sulla base di accordi tra comuni e province, art. 2. co.3, lett. c); valorizzazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione nella individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione, anche mediante sportelli unici, di regola istituiti presso i Comuni, anche in forma associata, competenti per tutti gli adempimenti inerenti ciascuna funzione o servizio e che curino l'acquisizione di tutti gli elementi e atti necessari.

Con riferimento al tema *delle disciplina delle forme e modalità associative*, va evidenziata l'incongruenza fra alcune previsioni presenti in due diverse disposizioni: a) la previsione di una disciplina statale di principio delle forme associative, ispirata al criterio dell'unificazione in ambiti territoriali omogenei; b) il ripetersi anche disorganico di numerose specifiche previsioni in tema di forme associative; c) la statuizione contenuta nell'art.6, comma 3, secondo cui la legge regionale disciplina altresì le forme associative e le modalità di associazionismo degli enti locali.

In particolare, questo ultimo riconoscimento – per certi versi in linea con la recente giurisprudenza costituzionale sulle comunità montane, sentenze nn. 244/2005; 456/2005; 397/2006 – richiederebbe in ogni caso una qualche maggiore definizione.

C'è da chiedersi, però, come tale disposizione si coordini con il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni delineato dal testo.

Infatti, la disposizione prima richiamata sembrerebbe prefigurare una sorta di competenza concorrente ' di derivazione legislativa e non costituzionale' in tema di forme associative, soggetta pertanto ai principi statali, non in aderenza con l'orientamento del giudice costituzionale che invece inquadra tale competenza regionale nell'ambito delle materie residuali.

Istituzione della città metropolitana

Si vuole richiamare l'attenzione su un'attenta considerazione del punto relativo alla problematica coesistenza del comune capoluogo con la città metropolitana, che sembrerebbe prevista nel provvedimento. Infatti, la città metropolitana oltre ad assorbire le funzioni fondamentali della provincia, è titolare delle proprie funzioni fondamentali fra cui rientrano certamente funzioni del comune ed in particolare di quelle tradizionalmente più significative per i comuni capoluogo.

La soluzione certamente più lineare sarebbe quella di far confluire il comune capoluogo nella città metropolitana, procedendo ad un riassetto delle competenze nel territorio metropolitano fra città metropolitana e comuni dell'area e municipi, valorizzando l'articolazione del territorio del comune capoluogo, trasformato in città metropolitana in municipi destinati a svolgere in linea di massima le medesime funzioni assegnate agli altri comuni dell'area..

Va, inoltre, evidenziata l'assenza di alcun riferimento alle città metropolitane delle regioni a statuto speciale; sarebbe opportuno fissare il principio secondo cui tali principi o regole si applicano anche nella legislazione regionale speciale.



Il Consiglio direttivo dell'Unione delle Province d'Italia riunito a Genova, il 22 febbraio 2007, approva il seguente documento in merito alla

“Carta delle Autonomie locali”

Premessa

Il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare, il 19 gennaio scorso, lo schema di disegno di legge delega sulla nuova “Carta delle autonomie locali” che, dopo il parere della Conferenza unificata, sarà approvato definitivamente dal Governo e sottoposto all’esame del Parlamento.

Il provvedimento avvia un percorso complesso per l’individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali in attuazione dell’art. 118 della Costituzione, la disciplina del procedimento di istituzione delle Città metropolitane e dell’ordinamento di Roma Capitale, l’adeguamento delle norme sull’ordinamento degli Enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Su questa materia, nel mese di novembre scorso, ANCI, UPI, UNCEM e la Conferenza delle Regioni hanno sottoscritto un documento unitario per un nuovo accordo interistituzionale tra il Governo e le istituzioni territoriali per l’attuazione del titolo V, parte II, della Costituzione, attraverso l’approvazione di una Carta delle Autonomie locali, della legge di attuazione del federalismo fiscale e della riforma del sistema delle Conferenze Stato – autonomie territoriali. Su questa base hanno elaborato unitariamente delle proposte specifiche sulla “Carta delle Autonomie locali” prima dell’approvazione dello schema di Ddl da parte del Governo.

I principali contenuti

Il Ddl approvato avvia il percorso per l’individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, che il sistema delle Province ha da sempre ritenuto il passaggio prioritario per un complessivo riordino della pubblica amministrazione in Italia.

Si tratta di obiettivi ambiziosi e di un percorso complesso che spinge tutte le istituzioni della Repubblica rappresentative dei diversi livelli territoriali a ridefinire complessivamente il loro ruolo e le loro funzioni. In questo quadro lo Stato e le Regioni devono svolgere funzioni eminentemente legislative, mentre il complesso delle funzioni amministrative si sposta verso le

istituzioni più vicine ai cittadini e al territorio: ai Comuni, il complesso delle funzioni amministrative per il governo di prossimità; alle Province, le funzioni per il governo territoriale e di area vasta; alle Città metropolitane, laddove istituite, oltre a tutte le funzioni provinciali anche quelle per il governo metropolitano.

L'individuazione delle funzioni fondamentali deve rappresentare, infine, il momento per riordinare il complesso degli enti e delle strutture pubbliche intorno ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, come previsto dalla riforma del titolo V della Costituzione, avviando contestualmente l'attuazione dell'art. 118 e il complessivo adeguamento delle disposizioni del TUEL alla riforma costituzionale del 2001.

Pertanto, nell'individuazione delle "funzioni fondamentali", occorre evitare un'eccessiva genericità delle formule di individuazione delle funzioni, poiché questo vanificherebbe le finalità di garanzia delle competenze degli enti locali che la norma persegue.

Il Ddl di delega al governo non risolve del tutto questo problema ma fornisce alcune indicazioni quando ribadisce che le funzioni fondamentali sono quelle *"essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento"*, quelle *"storicamente svolte"*, quelle *"preordinate a fornire servizi essenziali su tutto il territorio nazionale"* ed in modo da prevedere, per ciascun livello di governo locale, *"la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente"*.

Da questo punto di vista, invece, molto più pregnante risulta l'indicazione della connessione delle funzioni fondamentali con le caratteristiche essenziali degli enti che le esercitano: i *Comuni come enti di prossimità* e le *Province come enti di area vasta*.

Con riferimento al tema delle Città metropolitane, lo schema di Ddl cerca di porre fine alla lunga divergenza di opinioni in materia e di dare attuazione alla previsione costituzionale delle Città metropolitane.

Viene confermato di limitare la problematica delle Città metropolitane alle aree individuate nella legge n. 142 del 1990, e cioè alle aree comprendenti i Comuni capoluogo di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari.

In tali aree si prevede un modello flessibile per le città metropolitane articolato in una duplice direzione:

- a) la prima, di tipo strutturale, è quella in base alla quale la Città metropolitana si configura come vero e proprio ente territoriale, alternativo alla Provincia, di regola con un territorio almeno coincidente con quello di una Provincia, mantenendo in vita il Comune Capoluogo;
- b) la seconda, più flessibile e di tipo funzionale, volta ad assicurare una migliore "governance" metropolitana attraverso l'esercizio associato delle funzioni metropolitane.

Strettamente collegata al tema delle Città metropolitane è la disciplina su Roma capitale che muove dall'urgenza di attuare l'ultimo comma dell'art. 114 della Costituzione attraverso una disciplina che tenga conto della "specialità" dell'ordinamento della Capitale, in ragione delle sue peculiarità: per la Costituzione "Roma è la Capitale della Repubblica" e "la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

Infine, si prevede un riordino delle circoscrizioni territoriali delle Province che deve essere finalizzato esclusivamente ad impedire la proliferazione dell'istituzione di nuove Province, non intervenendo sulle Province esistenti, ma mantenendo la circoscrizione provinciale come sede di decentramento degli uffici periferici dello Stato.

Le principali proposte

Vista la complessità del provvedimento e la sua importanza strategica per il sistema delle autonomie, soprattutto riguardo alla necessità di collegare l'individuazione delle funzioni fondamentali ad un processo di riordino più complessivo degli apparati amministrativi del paese, il Consiglio direttivo dell'Upi avanza alcune prioritarie richieste, come primo contributo finalizzato al miglioramento del testo:

- che l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane consenta di definire in modo organico e puntuale un quadro di funzioni certo e condiviso per ogni livello di governo in tutto il territorio nazionale;
- che l'individuazione delle funzioni fondamentali venga accompagnata da un complessivo riordino amministrativo e istituzionale e dalla contestuale riduzione e semplificazione degli apparati statali e regionali, evitando duplicazioni e sovrapposizioni di competenze ed apparati e spostando effettivamente la gran parte dell'amministrazione su Comuni, Province e Città metropolitane, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;
- che i principi della legge delega trovino applicazione anche nelle Regioni a Statuto speciale, nel rispetto dei vincoli stabiliti dai loro rispettivi Statuti;
- che l'istituzione delle Città metropolitane tenga adeguatamente conto della volontà dei territori attraverso un percorso graduale che eviti i conflitti istituzionali: che, a tal fine, il procedimento di istituzione delle città metropolitane preveda l'iniziativa della Provincia analogamente a quella del Comune capoluogo e che il referendum riguardi l'intero territorio provinciale;
- che il DDL di delega offra un quadro certo, sulla titolarità delle funzioni fondamentali in capo alle Province e che l'eventuale esercizio associato delle funzioni provinciali avvenga di intesa con le Province interessate e non comporti lo spostamento delle funzioni ad altri enti od organismi;
- che sia inserito esplicitamente un punto di delega in materia di revisione del limite di mandato per i Sindaci e i Presidenti di Provincia, accanto alla previsione di una nuova normativa in materia di ineleggibilità ed incompatibilità e che, nell'ambito della disciplina degli organi di governo, sia espressamente previsto un equilibrio dei poteri tra le assemblee elettive e gli organi esecutivi.

Il Consiglio direttivo dell'UPI invita l'Ufficio di presidenza a prendere le iniziative conseguenti nei confronti del Governo e i necessari contatti con le altre associazioni rappresentative delle autonomie territoriali per migliorare il testo del Governo durante il suo iter di approvazione.

Impugnabile

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DELL'AMMINISTRAZIONE UFFICIO DI SEGRETERIA DELLA CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME	
22 FEB. 2007	
Proc. n. 888	
Rif. 1-3-1	



Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani

Memoria UNCEM
in ordine ai contenuti del DDL di delega per l'attuazione
degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione

Roma, 23 febbraio 2007

L'UNCEM esprime una valutazione sostanzialmente favorevole sull'impianto complessivo del disegno di legge delega volto alla razionalizzazione e semplificazione del sistema di governo dei poteri locali, in attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Con particolare riferimento alle implicazioni per la montagna, esso contiene adeguate norme di indirizzo che prevedono l'individuazione di una disciplina di principio regolante le forme associative *"ispirata al criterio dell'unificazione in ambiti territoriali omogenei attraverso la eliminazione di sovrapposizioni di ruoli e di attività e tenendo conto altresì delle peculiarità dei territori montani ai sensi dell'articolo 44 della Costituzione"* (art. 2, comma 3, lett. i).

In coerenza con questa specifica previsione, l'UNCEM sostiene che, per le aree di montagna, vada attentamente considerata la posizione dell'ente locale Comunità montana, quale *species* qualificata della forma Unione, per la promozione dello sviluppo locale - missione originaria ad essa attribuita dal legislatore del 1971 - e come soggetto sussidiario per l'esercizio di funzioni e compiti dei Comuni che la costituiscono.

L'UNCEM concorda anche sulla necessità che la disciplina delle forme associative - identificando in queste quelle strutturate oggi operanti: le Unioni di comuni e, in montagna, le Comunità montane - debba contenere già all'interno della delega sia la previsione dell'eliminazione di ogni sovrapposizione di ruoli che *"l'obbligatorietà dell'esercizio associato di determinate funzioni amministrative da parte degli enti di minori dimensioni demografiche"* (art. 1, comma 2, lett. d).

E' importante sottolineare prioritariamente che, ad avviso dell'UNCEM, la montagna non è riconducibile ad un settore e tanto meno ad una materia, da affidarsi alla disciplina esclusiva di questo o quel soggetto titolare di poteri di governo nell'ordinamento costituzionale della Repubblica.

Il valore fondamentale della montagna come "sistema" è testimoniato dalla previsione del citato art. 44 Cost., ultimo comma, che recita *"La legge dispone provvedimenti in favore delle zone montane"*. Ciò significa che la politica di sviluppo sociale ed economico delle zone montane consta di provvedimenti specifici data la particolarità dei problemi propri di quelle zone. Il che si traduce anche nella previsione di specifiche istituzioni a livello locale, le Comunità montane appunto, cui affidare la gestione sul territorio di queste politiche.

La politica per la montagna va pertanto affidata, come valore fondamentale unitario e collettivo, anzitutto alla legislazione statale, secondo il disposto costituzionale richiamato,

064441621

in ragione anche delle competenze legislative esclusive e concorrenti riservate allo Stato ai sensi dell'art. 117 Cost.

E' da ritenere che molte delle materie che possono essere ricondotte ai "provvedimenti a favore delle zone montane" di cui all'art. 44 Cost. sono oggi comprese nella competenza legislativa regionale. Si rinvencono tuttavia importanti settori di intervento attinenti alla competenza legislativa esclusiva (e concorrente, con riferimento ai principi) dello Stato. Si pensi alla perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, 2° comma, lett. e); alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (lett. m); alle norme generali sull'istruzione (lett. n.); alla tutela ambientale, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s). O anche (3° comma) al governo del territorio, all'energia, alla protezione civile, all'innovazione per i settori produttivi. Ambiti che segnatamente coinvolgono i territori montani.

Ai sensi della legge n. 131/2003 vigente, l'autonomia organizzativa si estende anche alle forme associative tra gli enti locali, Unioni di comuni e Comunità montane, dotati di potestà regolamentare e di potestà statutaria.

In conseguenza, nel rispetto dei principi individuati dalla legge statale e nell'ambito di eventuali specifiche norme derivanti dalla legislazione regionale, l'assetto organizzativo e funzionale di questi enti è oggetto di disciplina normativa adottata in autonomia dagli enti locali medesimi, allo stesso modo dei Comuni e delle Province.

L'UNCEM intende in ogni caso farsi interprete fino in fondo dell'esigenza di adeguamento della stessa Comunità montana al quadro istituzionale generale in profondo mutamento, dopo l'approvazione del Titolo V della Costituzione.

Valuta tuttavia essenziale il mantenimento a livello nazionale di un nucleo di norme di principio quale disciplina di riferimento ordinamentale generale, omogeneo e uniforme, per la legislazione regionale, nel presupposto del riconoscimento della dignità istituzionale della Comunità montana come unico ente locale territoriale associativo e sussidiario dei Comuni interamente e parzialmente montani, deputato alla valorizzazione e allo sviluppo del territorio, in attuazione del citato art. 44, secondo comma della Costituzione, e all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali ad essa direttamente attribuiti.

A questo fine l'UNCEM ritiene vada anche potenziato e intensificato il rapporto tra Comuni e Comunità montane, assicurando la creazione di un assetto istituzionale e di *governance* delle aree montane che eviti ogni sovrapposizione e duplicazione dei modelli istituzionali e consolidi il *trait d'union* tra i Comuni e le Comunità montane in termini di sostanziale rappresentatività.

Nel merito delle altre specifiche disposizioni del disegno di legge delega, tra i principi e criteri direttivi vanno sottolineati:

- positivamente l'art. 1, comma 4, con la previsione di istituire una sede di coordinamento per *"la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità dei processi di individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse, da parte dello Stato e delle Regioni, nonché il coordinamento delle iniziative relative all'attuazione del federalismo fiscale"*;

- per contro, si esprime perplessità circa l'art. 2, comma 3, lett. b), il quale contiene la previsione *"che determinate funzioni fondamentali, da individuarsi in sede di decreto*

064441621

delegato, possano essere esercitate in forma associata". La norma appare infatti in contraddizione con l'obbligatorietà contemplata dal precedente art. 1, c. 2, lett. d) di cui si è già detto;

- l'UNCEM condivide l'art. 2, comma 4, lett. n), che dispone di *"prevedere che le forme associative tra gli enti locali assicurino una semplificazione strutturale ed organizzativa con organi composti esclusivamente da amministratori locali"*;

- si esprime consenso anche sull'art. 6, comma 1, lett. d), il quale, con riferimento alla legislazione regionale attuativa dei decreti delegati esecutivi della legge-delega, dispone che le Regioni *"razionalizzano e semplificano...i livelli locali, prevedendo che...su un medesimo territorio possa configurarsi, di regola, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni non sono in grado di svolgere singolarmente"*;

- mentre l'art. 6, comma 3, che recita *"la legge regionale disciplina altresì le forme e le modalità di associazionismo degli enti locali..."*, per quanto attiene alle "forme" non sembra coerente con il prima richiamato art. 2, comma 3, lett. i);

- l'UNCEM considera infine favorevolmente l'art. 8, commi 2 e 3, nel quale è contemplata l'emanazione del decreto legislativo recante la "Carta delle autonomie locali", di carattere anche innovativo e non solo ricognitivo.

■ In conclusione, l'UNCEM condivide i presupposti concettuali del disegno di legge delega nonché i principi e i criteri individuati, con le precisazioni dianzi esposte.

Auspica che - nel perfezionamento dell'articolato per l'approvazione definitiva del disegno di legge delega da parte del Consiglio dei Ministri e in funzione della scrittura dei decreti delegati successivi - per quanto segnatamente attiene ai territori di montagna venga tenuta presente una concezione organica e unitaria della *governance* del sistema montano; il che implica l'intervento regolatore di principio anzitutto da parte dello Stato, in quanto valore collettivo per il Paese ai sensi della Costituzione, e poi quello legislativo regionale per le materie di competenza e in ragione delle specificità territoriali.

Inoltre, sostiene il riconoscimento conseguente della Comunità montana come unico ente locale associativo dei Comuni montani e la reconsiderazione del ruolo funzionale della Comunità medesima, con una decisa spinta innovativa nella regolazione dei propri organi di governo, in modo da accrescerne autorevolezza ed efficacia d'intervento, in uno stretto rapporto cooperativo e sussidiario con i Comuni montani.

Dichiarazione di Aosta
delle Regioni a statuto speciale e Province autonome
Presidenti delle Regioni e delle Province autonome
Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle
Province autonome

I Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, congiuntamente ai Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli delle medesime Regioni e Province autonome, riuniti ad Aosta il 2 dicembre 2006, esprimono soddisfazione per la decisione delle Commissioni Affari costituzionali del Senato e della Camera di dare continuità agli approfondimenti ed al confronto sul tema del rapporto tra le specialità regionali e le innovazioni scaturite dal nuovo Titolo V, parte II della Costituzione.

Le autonomie speciali hanno rappresentato per decenni l'unica esperienza di regionalismo in Italia, preparando il terreno alla graduale effettiva estensione di poteri anche alle altre Regioni, a lungo rimaste solo sulla carta. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome hanno intrapreso un'azione congiunta in materia di valorizzazione delle autonomie speciali.

E' innegabile che l'autonomia speciale mantenga la sua originalità essendo fondata su fattori differenziali assolutamente singolari, diversi da Regione a Regione, che affondano le radici in ragioni storiche, istituzionali territoriali (insularità, territorio esclusivamente montano, frontalierità), culturali e linguistiche (minoranze linguistiche) senza pari – nonché irreversibili - e non in un mero atto di volontà statale di generale decentramento.

Tanto è vero che alcune di esse sono state riconosciute come autonomie territoriali ben prima della redazione della Costituzione e della stessa fondazione della Repubblica

(Valle d'Aosta, 1945; Sicilia, 1946). Altre, inoltre, rinvencono il proprio fondamento in elementi esterni alla Repubblica, quali atti e fatti di rilievo internazionale (Trentino-Alto Adige/Suedtirolo, Friuli Venezia Giulia), o antecedenti ed essa (Sardegna).

Gli speciali ordinamenti che ne sono conseguiti a tutela della particolarità delle singole comunità scaturiscono da un rapporto sostanzialmente pattizio con lo Stato, caratterizzato da particolari modalità convenzionali (Commissione paritetica; partecipazione al Consiglio dei Ministri; rappresentanza minima garantita in Parlamento - nel caso della Valle d'Aosta-, etc.).

Il modello originario di regionalismo duale, che si è successivamente sviluppato nell'esperienza costituzionale italiana, conferma la propria attualità. Le condizioni differenziate di autonomia riconosciute alle Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie, spesso oggetto di un dibattito confuso e strumentale, costituiscono la conseguenza del più ampio novero delle competenze esercitate.

Peraltro, le differenze esistenti – sia sotto il profilo strutturale che funzionale - tra le varie autonomie speciali attestano l'imprescindibile considerazione individuale e singolare che va riservata ad ognuna di esse.

La specialità, inoltre, imprime la propria natura al complesso delle autonomie territoriali delle rispettive regioni.

In particolare, l'esercizio della potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali ha permesso di dare luogo ad un vero e proprio "sistema" regionale delle autonomie che, superando gli anacronistici schemi che preconizzavano rapporti diretti tra il singolo ente locale e lo Stato, ha dato luogo ad un'integrazione del tutto originale e senza pari in Italia, essendo simile invece a quella presente in alcune delle più avanzate forme di Federazione.

Questo è tuttavia solo un esempio dell'apporto delle autonomie speciali allo sviluppo della c.d. *governance* in Italia, che rappresenta come il mantenimento e la promozione di tali forme di autonomia costituisca un interesse preminente della Repubblica.

I grandi temi relativi alle riforme istituzionali non sarebbero infatti oggi in discussione senza il contributo e lo stimolo ultra-decennale dell'esperienza delle autonomie speciali.

La territorialità del gettito, alla base del c.d. federalismo fiscale, la asimmetria delle forme di autonomia, gli organismi di raccordo con lo Stato ed altri temi solo ultimamente assurti alla ribalta italiana sono questioni da sempre ben note alle autonomie speciali.

L'invocazione, da parte delle altre Regioni, dell'attribuzione di analoghe prerogative costituisce finalmente, dopo molto tempo, un segnale positivo sotto il profilo della maturazione della coscienza regionalistica in Italia e pare denotare una certa inversione di tendenza verso modelli di regionalismo più avanzato che valorizza il ruolo avanzato delle autonomie speciali.

Le autonomie speciali sono peraltro contraddistinte, sin dall'inizio, da quel tratto fondamentale costituito dalla responsabilità nei confronti delle rispettive comunità da parte dei loro rappresentanti ed amministratori.

Ciò ha permesso lo sviluppo dei territori e delle comunità profondamente toccati dagli eventi bellici del secolo scorso e da altri fattori di problematicità, in parte strutturali, che sono stati superati o leniti con l'esercizio responsabile delle prerogative

riconosciute. L'autonomia speciale è quindi strumento essenziale di recupero del differenziale economico.

Il nuovo ruolo dell'Europa comporta la definizione in sede comunitaria delle politiche di sviluppo alle quali le Regioni a statuto speciale e le Province autonome intendono concorrere direttamente, anche in ragione del ruolo transfrontaliero nell'area alpina o in quella euro-mediterranea che costituisce intrinseca vocazione delle autonomie speciali. Conseguisce quindi la necessaria valorizzazione di tale ruolo attraverso l'instaurazione di rapporti diretti con i territori contermini e la partecipazione diretta alla fase ascendente delle politiche comunitarie e la diretta attuazione della fase discendente da parte delle Assemblee regionali. Allo stesso scopo, va assicurata la rappresentanza di ciascuna autonomia speciale in tutte le sedi decisionali, ivi compreso il Parlamento europeo.

Le autonomie speciali ritengono pertanto necessario che vi sia il pieno e definitivo recepimento, in tutte le sedi competenti, dei seguenti principi cardine:

- 1- il loro peculiare *status*, derivante da fattori differenziali storici, istituzionali, territoriali (insularità, territorio esclusivamente montano, frontalierità), culturali e linguistici (minoranze linguistiche) le pone su di un piano diverso dalle altre Regioni, che comporta una speciale strutturazione dei rapporti con lo Stato, i quali non possono essere che connotati da individualità e bilateralità;

da ciò discende che:

- non possono essere imposte modificazioni degli ordinamenti delle autonomie speciali senza il loro consenso ed è necessaria anzi la costituzionalizzazione del principio dell'intesa e della natura pattizia degli statuti ai fini dell'indispensabile adozione delle modifiche statutarie. Appare infatti

fondamentale e strategico che si instauri progressivamente un processo di revisione degli Statuti speciali (peraltro già avviato in alcune Regioni), ritenendo insufficiente un mero adeguamento degli stessi al mutato assetto costituzionale – ferma restando la specificità delle situazioni legate alla presenza di minoranze linguistiche e a trattati internazionali - ed invece necessario rafforzare lo sviluppo e la valorizzazione delle singole realtà regionali. Costituendo gli attuali statuti un *minimum* di garanzia incompressibile, i medesimi non possono essere riformati *in pejus* ma solo incrementati, spettando la valutazione in merito all'opportunità e necessità di tale eventuale incremento *in primis* alle comunità interessate. Ciò vale, in particolare, per gli elementi costitutivi delle Regioni e Province autonome medesime, tra i quali il loro territorio. Corollario di quanto sopra è l'individuazione di meccanismi procedurali tali da dare certezze temporali sulla conclusione dell'*iter* di approvazione individuale delle leggi costituzionali di modifica degli Statuti speciali.

- il processo costituente di riscrittura degli Statuti speciali e delle correlate “leggi statutarie” rappresenta un'occasione di primaria importanza per adeguare le proprie istituzioni politiche ed amministrative alle nuove sfide cui debbono far fronte le Regioni nella gestione del proprio territorio e delle rispettive collettività, in chiave di collaborazione con le altre Regioni, con la Comunità nazionale e con l'Unione europea.
- l'aggiornamento degli ordinamenti speciali ed il recepimento delle eventuali maggiori forme di autonomia riconosciute alle Regioni a statuto ordinario va effettuato, innanzitutto, attraverso l'emanazione di urgenti norme di attuazione statutaria. Tra queste vanno incluse quelle volte a consentire il pieno spiegamento del ruolo della Regione quale rappresentante dello Stato sul proprio territorio in applicazione di principi già sanciti da alcuni ordinamenti speciali (Sicilia e Valle d'Aosta) che possono condurre ad imputare alla

Regione le funzioni in atto esercitate dai Prefetti, dalle Sovrintendenze nonché quelle afferenti al Demanio.

- la rappresentanza delle autonomie speciali nei confronti dello Stato non può che essere singolare ed individuale. Eventuali sedi di rappresentanza collettiva, sono riconosciute liberamente da ognuna di esse, alle quali è riservata la piena facoltà di determinarne le forme, le modalità ed i limiti. Pertanto, alla luce di quanto sopra, non si palesa adeguato alle caratteristiche delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alcun sistema “a maggioranza” e appare necessario prevedere nelle sedi di concertazione, quali le Conferenze, un’autonoma sessione esclusivamente dedicata alle autonomie speciali. Le predette peculiarità sotto il profilo della rappresentanza dovranno peraltro essere tenute in considerazione nell’ambito dell’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in merito alla partecipazione delle autonomie speciali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. In tale ambito dovrà essere assicurata la specifica rappresentanza delle autonomie speciali correlata ad uno specifico sistema di votazione per gruppi. Ciò significa che la volontà della Commissione si forma validamente solo con il concorso favorevole di tutti i gruppi.
- In ogni caso, l’attuazione del predetto articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 deve essere considerata transitoria rispetto all’auspicata necessaria creazione della Camera delle Regioni, in quanto i soli Enti queste ultime, assieme allo Stato, dotati di potestà legislativa. Ciò considerato che la Camera della regioni si delinea quale luogo privilegiato di confronto e raccordo istituzionale, di cui si è sentita profondamente la mancanza nell’esperienza regionalistica italiana.

2 – Le autonomie speciali, dotate di potestà primaria in materia di enti locali, costituiscono un “sistema” integrato ed omogeneo con i medesimi e, in tale ambito, ben potrebbero prevedersi da parte di ciascuna Regione sistemi

differenziati anche attinenti agli organi degli enti intermedi (Province) in ipotesi non a costituzione elettiva ma di rappresentanza di secondo livello;

da ciò discende che:

- in particolare, in relazione a quelle autonomie speciali che sostengono gli oneri della finanza locale, assumendosene pertanto la responsabilità e che hanno istituito organismi di concertazione istituzionale appositi, lo Stato si deve rapportare con l'intero sistema, non essendo possibile la frammentazione del medesimo.

- 3 – Il particolare ordinamento finanziario delle autonomie speciali deve essere coerente con il complesso dei poteri e delle funzioni loro riconosciute nonché con le peculiarità delle singole situazioni che ne caratterizzano i rispettivi territori;

da ciò discende che:

- agli oneri finanziari sostenuti autonomamente, ed alla relativa responsabilità, deve corrispondere la rispettiva autonomia decisionale.
- la compartecipazione alla perequazione deve tenere conto, ove ricorrano, delle situazioni di svantaggio strutturale ed economico che connotano i territori delle autonomie speciali, superabili proprio in virtù del particolare ordinamento finanziario loro riconosciuto.
- va data piena attuazione all'autonomia fiscale delle autonomie speciali sulla base di principi stabiliti da specifiche norme di attuazione statutaria.
- vanno emanate norme di attuazione statutaria che disciplinino le necessarie ed adeguate forme di coordinamento tra il nuovo sistema della finanza pubblica

complessiva, anche per quanto riguarda il patto di stabilità interno, e l'ordinamento finanziario delle autonomie speciali.

Aosta, 2 dicembre 2006

Il Presidente dell'Assemblea regionale della Sicilia

Il Presidente della Regione Siciliana

Il Presidente del Consiglio regionale della Sardegna

Il Presidente della Sardegna

Il Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

Il Presidente della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

Il Presidente del Consiglio regionale del Trentino – Alto Adige/Südtirol

Il Presidente del Trentino – Alto Adige/Südtirol

Il Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano

Il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano

Il Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento

Il Presidente della Provincia autonoma di Trento

Il Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia

Il Presidente del Friuli Venezia Giulia



Roma, 13 ottobre 2006

**Audizione presso
Commissione Affari Costituzionali
Camera dei Deputati e**

DOCUMENTAZIONE LEGAUTONOMIE

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUL TITOLO V
DELLA PARTE SECONDA
DELLA COSTITUZIONE**

TEMA A

**IL SISTEMA DI RIPARTO DELLE COMPETENZE TRA STATO, REGIONI E AUTONOMIE
LOCALI**

A.1. La disciplina costituzionale del riparto di competenze dovrebbe tenere conto, in particolare, della complessità dei processi normativi e delle esigenze di funzionalità del sistema.

- L'attuale disciplina risponde a tali esigenze?

Alcune tra le materie attualmente comprese tra quelle di competenza concorrente non distinguono in modo sufficientemente chiaro l'ambito di interesse nazionale da sottoporre a legislazione esclusiva nazionale da quello più propriamente di dimensione regionale disciplinato dalla legislazione concorrente. Alcune delle modificazioni introdotte al comma 2 e 3 dell'art. 117 Cost. dal testo di riforma respinto dal referendum di giugno 2006 rappresentano una soluzione più adeguata.

Un ulteriore limite, sin dall'inizio evidenziato criticamente, è quello rappresentato dall'assenza di disposizioni transitorie e di attuazione. Le difficoltà che hanno caratterizzato l'iter della legge 131 del 2003 cd la Loggia ed il sostanziale stallo sin qui registrato nei provvedimenti di attuazione previsti in particolare dagli articoli 1, 2 e 7 hanno ulteriormente ridotto la funzionalità complessiva del sistema come, al di là dell'indubbio contributo chiarificatore condotto dalla Corte costituzionale, attesta il vertiginoso incremento del contenzioso costituzionale.

- Alla luce della concreta esperienza, quali sono le più importanti indicazioni e soluzioni che emergono al riguardo, anche ai fini della riduzione del contenzioso costituzionale?

In attesa di definire una nuova proposta di riforma del vigente sistema di bicameralismo perfetto con l'introduzione di una "seconda camera" espressione delle autonomie territoriali,



(STESURA PROVVISORIA)

occorre dare attuazione all'art. 11 della legge cost. 3/2001 per integrare la commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali.

Nel frattempo, si può ulteriormente intervenire attraverso i regolamenti parlamentari per rafforzare il ruolo di "filtro" già esercitato delle competenti commissioni affari costituzionali sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare e del governo, anche assicurando una partecipazione più sistematica in sede referente (audizioni) dei rappresentanti delle autonomie territoriali.

Non paiono, invece, risolutive analoghe iniziative di superamento del contenzioso svolte in sede governativa presso il Dipartimento per gli affari regionali e riguardanti, in questo caso, le leggi regionali da sottoporre all'eventuale esame della Corte cost. (nei termini previsti dall'art. 127 Cost.).

- Come si può ridurre la complessità e semplificare il sistema ?

In via preliminare è essenziale completare il decentramento amministrativo a favore degli enti territoriali. Inoltre, a livello centrale occorre individuare una sede appropriata di cooperazione e concertazione, riformando l'attuale sistema delle conferenze Stato regioni, Stato-città e unificata.

Il processo di trasferimento delle funzioni amministrative (e delle risorse) deve essere accompagnato e sostenuto da un più marcato processo di delegificazione e semplificazione normativa ed amministrativa che coinvolga lo Stato e altrettanto le regioni, superando rischi di rilegificazione per via regionale.

In materia di sedi di cooperazione e concertazione, analogamente a quanto promosso a livello nazionale è necessario rafforzare e sviluppare i raccordi con gli enti locali a livello di Consiglio delle autonomie locali e di Conferenze regione-enti locali.

Una rilevante occasione (da vagliare accuratamente anche nei suoi aspetti collegati alla attuazione del federalismo fiscale) che può contribuire a ridurre la complessità e semplificare il sistema è rappresentata anche dalle proposte di parte regionale di sviluppare ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi del terzo comma dell'art. 116 Cost.

A.2 L'attuale riparto delle competenze legislative è basato su analitiche elencazioni di materie.

- Come risolvere le incertezze conseguenti, anche in presenza di politiche legislative che agiscono per finalità ampie di tipo trasversale rispetto ai livelli territoriali e alle aree di competenza per materia?

Considerando non ineliminabili del tutto le incertezze che possono scaturire dalla evoluzione delle politiche legislative, si richiama quanto già espresso a proposito della istituzione di una camera di rappresentanza delle autonomie territoriali con relativo superamento del cd bicameralismo perfetto.

Le competenze di tale seconda Camera dovrebbero riguardare proprio le materie a legislazione concorrente.

Con riferimento alle garanzie costituzionali occorre, altresì, prevedere per le autonomie locali la facoltà di ricorrere alla Corte costituzionale con procedure che prevedano l'intervento del Consiglio delle autonomie locali.

A livello di legislazione ordinaria andrebbero necessariamente modificate le disposizioni dell'art. 9 della legge 131/2003 per rendere meno farraginoso il ricorso in via mediata proposto dagli enti locali avverso norme regionali.





(STESURA PROVVISORIA)

A.3 Nel dibattito politico si manifesta la diffusa convinzione di preservare una definizione tassativa delle competenze legislative statali, pur nella ricerca dei necessari adattamenti.

- Quali materie si ritiene di dover aggiungere o sottrarre all'elenco delle competenze esclusive dello Stato?

Come già richiamato all'inizio, sono in via generale condivisibili le modifiche introdotte al secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost dal testo di riforma respinto dal referendum di giugno 2006. In particolare le materie che si ritiene debbono integrare l'elenco delle competenze esclusive sono:

- *promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale, politica monetaria, tutela del risparmio e del credito, tutela della concorrenza e organizzazioni comuni di mercato, sicurezza del lavoro, grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza, ordinamento della*

comunicazione, ordinamento delle professioni intellettuali, ordinamento sportivo nazionale, produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia.

A.4 L'istituto della legislazione concorrente è nel suo complesso in discussione, e sono state anche avanzate proposte sia di radicale riduzione delle materie che vi sono comprese sia di abolizione dello stesso istituto .

- Come si valuta, in primo luogo, anche sul recente esempio tedesco, l'ipotesi di risolvere la difficile distinzione tra legislazione di principio e legislazione di dettaglio introducendo una forma di legislazione statale limitata ad obiettivi e relative procedure di cooperazione?

Non è opportuno realizzare uno schema comprendente soltanto materie di competenza esclusiva statale e regionale riducendo in termini residuali minimi l'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente. Di fatto si rischierebbe un processo di riaccentramento a favore dello Stato. Piuttosto è essenziale realizzare la partecipazione degli enti territoriali al processo legislativo nelle materie concorrenti secondo quanto già richiamato sopra.

- Come si valuta, in particolare, la possibilità di una "clausola di chiusura" , eventualmente più limitata e puntuale di quella tedesca¹, che conferisca allo Stato una facoltà di intervento legislativo laddove si manifestino indispensabili esigenze unitarie?

¹ IN BASE ALL'ART. 72 DELLA LEGGE FONDAMENTALE (*GRUNDGESETZ*), IN UN CERTO NUMERO DI MATERIE ATTRIBUITE ALLA "LEGISLAZIONE CONCORRENTE" I *LÄNDER* POSSONO INTERVENIRE QUANDO E NELLA MISURA IN CUI LA FEDERAZIONE NON ABBIA ESERCITATO IL SUO DIRITTO A LEGIFERARE; LA FEDERAZIONE, A SUA VOLTA, PUÒ ESERCITARE TALE DIRITTO QUANDO E NELLA MISURA IN CUI LA REALIZZAZIONE DI EQUIVALENTI CONDIZIONI DI VITA NEL TERRITORIO FEDERALE O LA TUTELA DELL'UNITÀ GIURIDICA O ECONOMICA NELL'INTERESSE DELLO STATO NEL SUO COMPLESSO, RENDANO NECESSARIA UNA DISCIPLINA LEGISLATIVA FEDERALE (C.D. CLAUSOLA DI NECESSITÀ, *ERFORDERLICHKEITSKLAUSEL*).





(STESURA PROVVISORIA)

Non appare del tutto agevole un confronto con il modello tedesco di riparto di competenze anche in relazione alla recente riforma costituzionale tedesca che, tra l'altro, modifica l'art. 72 GG e sopprime la cd "legislazione quadro". Come è noto la competenza "concorrente" (konkurrierende Gesetzgebung) nell'ordinamento tedesco non ha i caratteri propri della competenza "concorrente" dell'ordinamento italiano (basata sulla legislazione statale di principio e sulla legislazione regionale di dettaglio).

Non può escludersi l'intervento statale qualora si manifestino indispensabili esigenze unitarie. In materia di potere sostitutivo l'art. 120 Cost. rinvia alla legge che definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. In particolare, la legge 11/2005 disciplina i casi di inadempienza in materia comunitaria previsti dal quinto comma dell'art. 117 Cost, mentre l'art. 8 della legge 131/2003 disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo riferibili al mancato rispetto di trattati internazionali, pericolo grave, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica ed economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 120 Cost..

Qualora il quesito posto si riferisca invece ad una permanente manifestazione di indispensabili esigenze unitarie, la relativa disciplina dovrebbe essere già stabilita in sede di determinazione dei principi fondamentali.

Nel caso di sopravvenute nuove e permanenti esigenze unitarie potranno individuarsi in via preliminare disposizioni statali sostitutive. Queste avranno effetto – con riferimento alle procedure già richiamate dall'art. 120 Cost.- soltanto alla scadenza dell'obbligo di attuazione da parte della regione e fintanto che la stessa non provveda con proprio provvedimento.

A.5. La giurisprudenza costituzionale ha applicato il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione al riparto delle competenze legislative, oltre che amministrative, tra Stato e regioni, subordinando comunque l'intervento statale all'individuazione di sedi e procedure di cooperazione e concertazione con le regioni.

- E' opportuno recepire questo orientamento in forma anche normativa?

In attesa di definire una soluzione tipo "seconda camera" di rappresentanza delle autonomie e, comunque, dando da subito attuazione all'art. 11 della legge cost. 3 del 2001, occorre riformare il funzionamento delle vigenti conferenze (ruolo, compiti, funzionamento) per garantire una sede adeguata di concertazione e cooperazione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

A livello regionale, tramite i Consigli delle autonomie locali e le Conferenze regione-enti locali, dovrà essere garantito nei confronti degli enti locali un analogo circuito cooperativo

A.6 Il nuovo articolo 118 della Costituzione esclude una corrispondenza necessaria tra competenze legislative e competenze amministrative ed ha introdotto espressamente nella Costituzione il principio di sussidiarietà.

- Come si valutano, alla luce dell'esperienza concreta, le prime applicazioni del principio di sussidiarietà al riparto delle competenze amministrative?





(STESURA PROVVISORIA)

Le prime applicazioni del principio di sussidiarietà al riparto delle competenze amministrative mostrano una situazione molto diversificata per settori e materie e poco soddisfacente a livello di singole regioni nei rapporti con gli enti locali. Non è ancora completato il processo di decentramento riferibile alla legge 59 del 1997 ed è sostanzialmente bloccato quello successivo conseguente alla approvazione della legge cost. 3 del 2001 e regolato dalle disposizioni della legge 131/2003.





(STESURA PROVVISORIA)

legautonomie
associazione autonomie locali

Roma, 14 ottobre 2006

**Audizione presso
Commissione Affari Costituzionali
Senato della Repubblica**

DOCUMENTAZIONE LEGAUTONOMIE

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUL TITOLO V
DELLA PARTE SECONDA
DELLA COSTITUZIONE**

TEMA B.

**IL FEDERALISMO FISCALE E IL SUO RAPPORTO CON LE GARANZIE DI EGUAGLIANZA
NEL GODIMENTO DEI DIRITTI SOCIALI**

B.1. Si è sostenuto che la concreta attuazione del federalismo fiscale potrebbe presentare rischi di contrasto con l'esigenza di garantire ovunque i livelli essenziali per l'esercizio dei diritti sociali.

- Si ritiene fondata questa affermazione?

La normativa costituzionale contiene disposizioni potenzialmente in grado di evitare tali contrasti. L'art. 119 della Costituzione va letto e attuato, coordinandolo con le disposizioni dell'art. 117 2° comma lett. m) Cost.

- In relazione a tale questione, quali sono gli interessi fondamentali da salvaguardare?

In via generale sono quelli che qualificano i diritti sociali di cittadinanza (in particolare quelli riguardanti la salute e l'istruzione) che, seppure con forme e modalità di erogazione/fruizione diversificate a livello regionale, debbono essere di contenuto equivalente a livello nazionale.



B.2. L'art. 119, quarto comma, Cost. postula la disponibilità per gli enti territoriali delle risorse necessarie per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

- Si può stabilire un rapporto fra tale principio e l'obiettivo di un esercizio efficiente ed economico delle funzioni pubbliche nella gestione dei servizi?

In via di principio a fronte di una non eccessiva differenziazione delle condizioni di base tra i vari territori, le politiche di bilancio degli enti devono poter realizzare una gestione efficiente ed economica (in particolare attraverso la manovra sui tributi propri e i proventi dei servizi). In condizioni di partenza svantaggiate (base economica "povera", indebitamento rilevante, ecc.) i dati mostrano, però, che non vi è correlazione tra manovra sui tributi e tariffe in relazione alla disponibilità delle risorse e obiettivi di efficienza. Resta pertanto essenziale il modello di perequazione e la relazione che si pone con le risorse proprie.

- Con particolare riguardo alle funzioni poste a tutela dei diritti sociali, può quell'obiettivo costituire strumento, e non solo vincolo, per la loro salvaguardia?

In via di principio, valgono le osservazioni svolte sopra, sottolineando che nei servizi sociali essenziali è più difficile realizzare obiettivi di economicità in senso stretto (v. sanità).

Tuttavia lo stesso vincolo di garantire una erogazione efficiente ed economica dei servizi rappresenta (può rappresentare) anche uno strumento per salvaguardare quegli stessi diritti in quanto spinge ad innovare forme di organizzazione e gestione dei servizi e realizzare nuovi modelli di intervento (in particolare tramite iniziative fondate sul principio di sussidiarietà (orizzontale) di cui al quarto comma dell'art. 118 Cost.

B.3. Il federalismo fiscale può produrre un certo grado di differenziazione, tra le varie zone del territorio nazionale, con riguardo alle prestazioni concernenti i diritti sociali.

- Quali sono le valutazioni circa tale eventualità?

La realizzazione del federalismo fiscale fa emergere in modo più trasparente le differenze esistenti tra le varie zone del territorio nazionale, ma nello stesso tempo, in ragione dei meccanismi solidalmente assunti qualifica meglio il contenuto standard delle prestazioni concernenti i diritti sociali essenziali.

- Può essere individuata una "misura massima accettabile" nelle differenze?

Per definizione i livelli essenziali concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale non ammettono differenze. Nel concreto le differenze accettabili sono quelle riscontrabili all'interno di un intervallo quali-quantitativo fissato preventivamente in sede di definizione dei livelli essenziali.

- In tal caso, con quali strumenti e procedure e secondo quali criteri?

Gli strumenti e le procedure di determinazione e monitoraggio delle prestazioni sono determinati dallo stato delle conoscenze tecniche e scientifiche disponibili, anche avvalendosi



(STESURA PROVVISORIA)

di appropriate comparazioni internazionali. La fissazione dei livelli, le procedure impiegate e i criteri prescelti sono stabiliti dalla normativa di riferimento del settore da regolare.

B.4. Il nuovo Titolo V è in vigore da cinque anni.

- Quali concrete indicazioni si possono trarre dall'esperienza fin qui realizzatasi, ovvero:
- Qual è l'attuale livello di "regionalizzazione" dell'organizzazione e delle prestazioni relative ad alcuni diritti "indicatori" quali, ad esempio, quelli alla salute e all'istruzione?

Il livello di regionalizzazione in materia di salute ed istruzione non risulta complessivamente soddisfacente né sotto il profilo dell'organizzazione né, tanto meno sotto il profilo delle prestazioni. Le differenze qualitative e quantitative tra aree territoriali del Paese in termini di risorse e strutture appaiono rilevanti. Le carenze di indirizzo, programmazione e gestione in alcune ambiti di intervento ed aree territoriali sono molto preoccupanti.

- Si sono sviluppati modelli diversi?

A livello generale non può sostenersi che si siano affermati ovunque modelli "virtuosi", ma nel caso dei servizi sociali e della sanità si evidenziano maggiormente le differenziazioni che caratterizzano alcune realtà regionali nel settore della salute e dei servizi sociali. In relazione al cd privato-sociale si può comunque sostenere che emergono modelli differenziati (v. in particolare, le regioni Lombardia, Emilia R. e Toscana).

B.5. La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente sottolineato il carattere di "trasversalità" della competenza sui "livelli essenziali" ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., consentendo al legislatore statale di porre - prescindendo dallo specifico ambito materiale - le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, ferma restando la competenza regionale in ordine alle articolazioni ulteriori della disciplina, nonché la necessità di garanzie procedurali che si sostanziano nella previa intesa con le regioni.

- La garanzia dei livelli essenziali può essere considerata come un comune obiettivo delle politiche dello Stato e delle autonomie territoriali o anche come un confine di competenza fra lo Stato e le regioni?

La garanzia dei livelli essenziali è un obiettivo comune dello Stato e delle regioni. La garanzia di quei livelli, consente a sua volta di determinare un confine di competenza "dinamico" tra lo Stato e le autonomie territoriali.

- Nella prima ipotesi attraverso quali modalità e strumenti, anche di carattere normativo, è possibile realizzare tale obiettivo?

Nella fase di definizione delle politiche, le regioni e gli enti locali partecipano secondo le rispettive competenze alla determinazione dei livelli essenziali.



(STESURA PROVVISORIA)

Qualora questi non vengano assicurati, lo Stato si riserva di intervenire in via sostitutiva con appositi provvedimenti che avranno effetto solo alla scadenza dell'obbligo di attuazione da parte delle regioni e fintanto che la regione non provveda con proprio provvedimento (secondo i principi di sussidiarietà e leale collaborazione più sopra già richiamati - modello di federalismo cooperativo e solidale).

B.6. Al di là delle valutazioni di principio, nell'ipotesi di livelli di prestazione dei servizi molto diversi tra una regione e l'altra sono possibili fenomeni di adattamento sociale (ad es., migrazione interregionale allo scopo di fruire di migliori servizi sanitari) o istituzionale (ad es., iniziative volte al passaggio di comuni da una regione a un'altra).

- Quali soluzioni sono o possono essere adottate in proposito, considerata anche l'impossibilità (ex art. 120, primo comma, Cost.) di "elevare barriere" tra le regioni?

Non può escludersi che le diversità territoriali provocano fenomeni "migratori". Possono, anzi, risultare importanti indicatori di eccellenza/criticità e, quindi, molto efficaci nel segnalare il fenomeno stesso. Più importante è contenere il fenomeno entro una fascia fisiologica che può essere governata complessivamente dal sistema. Al riguardo il caso della migrazione per motivi di cura della salute è emblematico dei dislivelli di prestazioni tra regioni.

L'altro aspetto, invece, riferito al passaggio dei comuni riguarda profili più contingenti riferibili alla disponibilità di risorse di fonte regionale per gli enti locali. Questo tema rinvia a quello dell'attuazione del federalismo fiscale.

In termini più ampi il fenomeno migratorio comunale che viene segnalato da recenti iniziative referendarie ancora in corso potrebbe rappresentare una occasione importante per sviluppare una analisi più approfondita sul riordino territoriale a livello regionale (al riguardo si rammenta la risalente, ma sempre attuale indagine della Fondazione Agnelli sulla adeguata dimensione di livello regionale), nonché aprire una necessaria riflessione sui caratteri della specialità regionale (da valorizzare) ma che non può comportare l'esclusione dagli obblighi complessivi di solidarietà del sistema nazionale.

- Quali strumenti e criteri di analisi possono essere adottati allo scopo di verificare il rispetto, in ciascun ambito territoriale e nella concreta azione amministrativa, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale?
- Quali eventuali rimedi possono essere adottati nei casi critici?

Gli strumenti e i criteri di analisi da adottare dovranno individuarsi in sede di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di attuazione del federalismo fiscale. I rimedi ex post sono quelli desumibili dall'esercizio dei poteri sostitutivi più sopra richiamati. Un discorso a parte è, invece, quello che riguarda il governo delle politiche pubbliche e della finanza in un contesto multilivello.



B.7. Il quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione sancisce il principio di "sussidiarietà orizzontale".

- In quale misura si favorisce, nelle singole regioni e da parte degli enti locali, “l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”?

A livello regionale tramite una appropriata legislazione di sostegno a favore dell’iniziativa sociale privata e lo sviluppo di programmi ed interventi che prefigurano un sistema regionale integrato misto.

- Quanta parte delle "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" è offerta per questa via? Quali potenzialità esistono al riguardo?
- Quali possono essere le eventuali controindicazioni?

Non si hanno dati aggregati del fenomeno sufficienti per esprimere una valutazione complessiva, ancorché generica del fenomeno a pochi anni dalla approvazione della legge cost. 3/2001. Le prime indicazioni che scaturiscono da alcune esperienze regionali mostrano che gli interventi in sussidiarietà possono svilupparsi in modo significativo quando questi integrano il sistema complessivo, ma non “sostituiscono” quello pubblico per abbandono dello stesso.

Sotto il profilo organizzativo e gestionale a livello regionale si evidenzia che una ridotta capacità di indirizzo, controllo e valutazione degli interventi e delle prestazioni riduce l’efficacia e la continuità degli interventi in sussidiarietà. Possibili rischi si evidenziano laddove gli interventi in sussidiarietà devono essere “sussidiati” dall’intervento pubblico.

- Quale rilievo assume a tale riguardo la valutazione dei costi a carico delle amministrazioni pubbliche?

La valutazione dei costi assume un ruolo determinante se – come correttamente deve intendersi – comprende tutti gli aspetti riferibili alla prestazioni svolte, in termini di efficienza, economicità ed efficacia condotte secondo le più avanzate analisi di efficacia/opportunità impiegate a livello internazionale.

B.8 L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede che possano essere attribuite alle regioni, previa intesa con lo Stato, ulteriori competenze legislative, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119.

- Quale potrebbe essere, in concreto, il rapporto tra l'applicazione del terzo comma dell'articolo 116 e l'attuazione del federalismo fiscale?

Si è già richiamato più sopra che l’applicazione del terzo comma dell’art. 116 Cost. potrebbe essere vista in termini di ulteriore opportunità di riduzione della complessità e di maggiore



(STESURA PROVVISORIA)

efficienza del sistema, in quanto si prefigge di riconoscere ulteriori responsabilità a livello regionale (e degli enti locali della regione interessata). Un problema da approfondire in modo molto accurato è, invece, quello di valutare gli effetti sulla attuazione del federalismo fiscale, innanzi tutto precisando che tale applicazione più estesa prevista dal terzo comma dell'art.116 Cost. non può comportare una sottrazione automatica del territorio interessato dal sistema di compartecipazione e perequazione determinato complessivamente.



(stesura provvisoria)

legautonomie
associazione autonomie locali

Roma, 19 ottobre 2006

**Audizione presso
Commissione Affari Costituzionali
Camera dei Deputati**

DOCUMENTAZIONE LEGAUTONOMIE

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUL TITOLO V
DELLA PARTE SECONDA
DELLA COSTITUZIONE**

TEMA C.

**LE SEDI DI RACCORDO, DI CONSULTAZIONE E DI CODECISIONE TRA LO
STATO, LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI**

C.1. I rapporti tra Stato, regioni, enti locali si realizzano attualmente anche attraverso un sistema di Conferenze (Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali, Conferenza unificata).

- Qual è il giudizio sul ruolo svolto da tale sistema e dalle sue articolazioni?

In assenza di sedi di concertazione a livello legislativo le conferenze hanno sin qui con grandi limiti rappresentato la sede di confronto, cooperazione e concertazione tra governo e enti territoriali. Per molti versi si è trattato – come in modo molto efficace si è detto – di una “pseudocollaborazione” a favore dello Stato. Per alcune e limitate materie è stata una sede proficua di raccordo.

Complessivamente il sistema delle conferenze e il loro attuale funzionamento non

apparire più adeguato. Ipotesi di riforma al riguardo devono, tra l'altro, garantire procedure più rigorose e rafforzare l'istituto delle intese cd "forti". L'unificazione delle due Conferenze attuali è peraltro auspicabile e sarebbe più coerente con il dispositivo del titolo V della Costituzione e i principi della cooperazione interistituzionale nonché con una visione più di "sistema" da parte delle autonomie territoriali.

- Dopo la riforma del Titolo V, ma anche sulla base dei processi di decentramento avviati prima della riforma, si sono sviluppate o diffuse, in ambito settoriale, forme nuove o diverse di raccordo?

In generale la disciplina statale successiva all'approvazione di materie oggetto di legislazione concorrente prevedono istanze di cooperazione e raccordo settoriale in prevalenza di tipo tradizionale (comitati, consulte, osservatori, commissioni).

Altrettanto numerose sono le disposizioni che rinviando a pareri, intese, designazioni, processi di monitoraggio, ecc. da definire in sede di conferenza Stato regioni o unificata (meno frequente in sede di conferenza Stato-città).

In generale momenti e sedi concertazione sono previsti e realizzati, semmai si pone la questione che non sempre assicurano una concertazione efficace.

C.2. L'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 contiene una disposizione transitoria, sinora non attuata, che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali.

- Si ritiene opportuno realizzare anche in tempi brevi quella previsione, eventualmente a titolo sperimentale?

E' necessario riprendere i lavori della commissione di lavoro parlamentare a suo tempo incaricata di presentare una proposta di integrazione della commissione per le questioni regionali.

I punti che restano da approfondire riguardano le competenze della commissione bicamerale in sede allargata e gli effetti che si producono sul procedimento legislativo (l'art. 11 restringe l'intervento della commissione integrata sui provvedimenti riferibili alle materie del terzo comma dell'art. 117 e dell'art. 119 Cost. in sede di espressione del parere che può richiedere l'approvazione a maggioranza assoluta dell'assemblea).

Riguardo i rappresentanti degli enti locali chiamati a partecipare ai lavori della commissione per le questioni regionali si propone che la loro designazione sia espressa dai Consigli delle autonomie locali.

C.3. La funzione istituzionale di raccordo con le autonomie territoriali è svolta prevalentemente dagli esecutivi (nazionale e regionali) e per certi versi, di fatto, anche dalla Corte costituzionale, nel suo ruolo di regolazione dei

contenzioso tra Stato e regioni.

- Quali valutazioni si esprimono al riguardo? Quali conseguenze ciò comporta sul ruolo delle diverse istituzioni?

La problematica afferente alla funzione svolta in prevalenza dagli esecutivi è presente in pressoché tutti i sistemi regionali/federali. L'elemento critico è rappresentato dal ruolo residuale giocato dalle assemblee rappresentative nei confronti degli esecutivi. Questo dibattito coinvolge il Parlamento in relazione agli accordi sanciti in sede di conferenze Stato regioni ad esempio, ma riguarda anche il rapporto nei confronti delle istituzioni europee. In quest'ultimo caso il Trattato costituzionale introduce significativi elementi che contrastano la tendenza a ridimensionare i parlamenti nazionali. Alla stessa stregua in ambito statale il problema è stato affrontato, ad esempio, nella recente riforma costituzionale tedesca nell'ambito dei rapporti tra Bund e Länder ma anche tra governi e parlamenti dei länder. Un rilievo particolare è rappresentato da quei sistemi regionali/federali in cui gli esecutivi assommano la rappresentanza sia negli organi di raccordo governativo sia negli organi di natura legislativa. Con il concorso delle assemblee delle istituzioni territoriali potrebbero individuarsi procedure idonee a garantire una informazione dettagliata e un maggiore coinvolgimento circa le attività degli esecutivi in materia.

Riguardo la Corte costituzionale un eventuale modifica nella sua composizione potrebbe essere affrontato in sede di riforma del sistema bicamerale vigente.

- Quali le soluzioni adeguate e coerenti al sistema istituzionale italiano e alle sue esigenze?

Il superamento del bicameralismo perfetto e l'istituzione di una seconda camera di rappresentanza, unitamente alla riforma del vigente sistema delle conferenze pone la necessità che una parte dei componenti della Corte Costituzionale sia eletta da questa seconda Camera.



(stesura provvisoria)



Roma, 20 ottobre 2006

**Audizione presso
Commissione Affari Costituzionali
Senato della Repubblica**

DOCUMENTAZIONE LEGAUTONOMIE

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUL TITOLO V
DELLA PARTE SECONDA
DELLA COSTITUZIONE**

TEMA D.
**LE FORME ISTITUZIONALI DI GOVERNO NELLE DIVERSE ARTICOLAZIONI
TERRITORIALI**

**D.1 Il principio di sussidiarietà intende realizzare al contempo la prossimità e un esercizio più
razionale ed economico delle funzioni pubbliche nei territori:**

- Quali sono le esigenze di governo più rilevanti per le dimensioni territoriali che non coincidono con le articolazioni tradizionali, quali: aree vaste, grandi concentrazioni urbane, distretti industriali, territori transfrontalieri?

Coniugare efficienza ed efficacia al processo decisionale. Valorizzare le esperienze di pianificazione strategica attualmente avviate da numerose città medie e grandi. La pianificazione strategica consente una condivisione tra i soggetti istituzionali, sociali ed economici che operano in un territorio di obiettivi di sviluppo verso i quali indirizzare le risorse pubbliche e private.

- In particolare, quali soluzioni istituzionali si ritengono più idonee per le grandi aree urbane di dimensione regionale o transregionale?



(stesura provvisoria)

Per le aree urbane prevedere sia la possibilità di realizzare soluzioni funzionali (autorità, agenzie) sia l'istituzione di città metropolitane. A livello transregionale operare mediante accordi (e uffici comuni).

- L'attuazione della disciplina attualmente prevista per l'istituzione delle città metropolitane è adeguata a fare fronte ai problemi di governo, anche in prospettiva futura, delle grandi città del nostro paese?

A fronte della mancata istituzione delle città metropolitane la valutazione delle procedure previste non può che essere di inadeguatezza. Sono ancora forti i timori di assorbimento da parte dei Comuni minori e i “corporativismi” istituzionali. Il processo di costituzione non può che basarsi su adesioni volontarie ma bisognerebbe offrire chiare opportunità in termini di risorse e sviluppo dei servizi per chi decide di essere parte di un governo di area vasta.

- Quali sono le soluzioni possibili in relazione alla nuova definizione dei poteri locali nelle aree interessate, conseguenti alla effettiva istituzione delle città metropolitane?

Risultando ancora lontana la istituzione delle città metropolitane, appare necessario riproporre soluzioni di tipo funzionale che potrebbero essere viste come passaggio necessario a forme via via più integrate di collaborazione.

- In particolare, quale il destino della provincia e degli altri comuni dell'area metropolitana?

Qualora la soluzione prescelta è quella dell'ente di governo dell'area non possono coesistere contemporaneamente la provincia e la città metropolitana sullo stesso territorio di competenza.

Restano i comuni compresi nel territorio della città metropolitana - salvo sottolineare il problema che ancora non appare risolto della eventuale scomposizione/ricomposizione di municipi al posto del comune capoluogo.

Per gli altri comuni si rinvia alle disposizioni dettate dal comma 6 del dlgs 267/2000 TU degli enti locali.

D.2 L'incremento delle funzioni esercitate in sede locale richiede un raccordo, tra i diversi livelli istituzionali, dell'azione amministrativa nel territorio:

- Quali forme di raccordo possono essere ipotizzate?

A livello regionale gli strumenti principali di raccordo e cooperazione sono rappresentati, rispettivamente dai Consigli delle autonomie locali e dalle Conferenze regione-enti locali. Tuttavia il quadro complessivo mostra che soltanto in alcune regioni si è acquisito un soddisfacente grado di funzionamento degli organi indicati.

- In particolare, è possibile ipotizzare a tale scopo un ruolo delle prefetture-uffici territoriali del Governo?



(stesura provvisoria)

A livello locale, il raccordo tra organi dello Stato ed enti locali è realizzato nelle sedi della prefettura-UTG del capoluogo regionale (sede del rappresentante del Governo presso la regione) e delle altre prefetture. La disciplina al riguardo dettata dall'art. 10 della legge 131/2003 e dal recente decreto di modifica dell'art. 11 del dlgs 300/1999 non appare adeguata, in particolare, circa l'assetto previsto per le conferenze permanenti territoriali previste dall'art. 2 del citato decreto.

- E' possibile considerare una nuova forma delle funzioni di controllo?

Piuttosto che ipotizzare nuove forme di controllo è necessario invece valorizzare e potenziare quelle già presenti.

D.3 La riforma del Titolo V prevede che la legge dello Stato disciplini l'ordinamento di Roma Capitale.

- Quali sono le esigenze alle quali dovrebbe corrispondere l'ordinamento di Roma capitale?

Le esigenze sono quelle di affrontare in modo ordinario le funzioni che essa svolge al servizio dell'intero Paese, che contiene la Città del Vaticano ed in quanto sede di istituzioni nazionali ed internazionali. Le funzioni di città capitale si intrecciano con quelle che attengono alla più grande area metropolitana del Paese.

- Quali le forme e le procedure per la sua definizione?

Con legge ordinaria dello Stato, come previsto dall'art.114 della Costituzione.

D.4 Il nostro Paese è caratterizzato anche dall'esistenza di regioni prive di grandi concentrazioni urbane e caratterizzate dalla presenza di insediamenti di minore dimensione demografica e a carattere diffuso nel territorio.

- Quali soluzioni istituzionali si ritengono più adeguate per tali aree?

Quelle già ora previste dal TUEL: modelli associativi su base convenzionale che realizzano uffici unici o comuni, consorzi, unioni di comuni, forme di cooperazione disciplinate a livello regionale (comunità collinari in Piemonte, associazioni intercomunali in Emilia R., agenzie di area a carattere monofunzionale o plurifunzionale promosse dai comuni oppure tra provincia e comuni (agenzie di sviluppo, ecc.).

COMMISSIONI RIUNITE

I (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E 1^a (AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI VENERDÌ 13 OTTOBRE 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **LUCIANO VIOLANTE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Agostini Sara, <i>Segretario generale dell'UNCI</i> .	62
Violante Luciano, <i>Presidente</i>	3	Amalfitano Secondo, <i>Presidente della Consulta ANCI piccoli comuni</i>	20
INDAGINE CONOSCITIVA SUL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE		Baglione Giulio, <i>Responsabile del dipartimento territorio e impresa della CNA</i>	56
Audizione di rappresentanti delle regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di riparto delle competenze tra Stato, regioni e autonomie locali:		Bianco Enzo, <i>Presidente della 1^a Commissione permanente del Senato</i>	5, 70
Violante Luciano, <i>Presidente</i>	3, 9, 11, 20, 24	Boato Marco (Verdi)	25, 26, 37, 74
	25, 26, 33, 35, 39, 40, 51, 53	Buonfiglio Giampaolo, <i>Dirigente dell'AGCI</i> .	39, 40
	54, 63, 64, 65, 66, 73, 74, 78	Busacca Bruno, <i>Rappresentante della Lega nazionale delle cooperative</i>	51

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; CCD-CDU Biancofiore: CCD-CDU; Lega Nord Padania: LNP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Nuovo PSI: Misto-N.PSI.

	PAG.		PAG.
Buso Giorgio, <i>Rappresentante servizio della Confagricoltura</i>	54	Melilli Fabio, <i>Presidente dell'UPI</i>	11
Cirillo Andrea, <i>Vicepresidente dell'UNCEM</i> .	26	Mollicone Nazareno, <i>Segretario confederale della UGL</i>	60
Colotto Stefano, <i>Funzionario del dipartimento riforme istituzionali della CISL</i>	46	Panieri Bruno, <i>Direttore dell'area economica della Confartigianato</i>	27
Cota Roberto (LNP)	24, 25	Pastore Andrea (FI)	6
Dell'Aquila Giuseppe, <i>Responsabile dell'ufficio legislativo della Confesercenti</i>	49	Persiani Costante, <i>Assistente del direttore generale per le politiche legislative della Confindustria</i>	43
Facciotti Leopoldo, <i>Vicedirettore generale della Casartigiani</i>	30	Quaranta Franco, <i>Dirigente della CISAL</i> .	41
Gariglio Davide, <i>Presidente del Consiglio regionale del Piemonte</i>	66	Russo Franco (RC-SE)	35, 76
Garrone Edoardo, <i>Presidente del Comitato tecnico per le riforme istituzionali e il federalismo della Confindustria</i>	28, 65, 66	Sateriale Gaetano, <i>Sindaco di Ferrara</i>	16, 69
Gilli Luigi, <i>Coordinatore vicario della commissione affari istituzionali generali nell'ambito della Conferenza delle regioni e delle province autonome</i>	68	Stoppani Isabella Maria, <i>Vicepresidente dell'ALP</i>	63
Giustino Riccardo, <i>Vicepresidente per le opere pubbliche dell'ANCE</i>	34	Sverzellati Giuseppe, <i>Direttore della Confservizi</i>	57
Lorenzetti Maria Rita, <i>Presidente della regione Umbria</i>	9	Tesini Alessandro, <i>Coordinatore della Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome</i> ..	14
Maimeri Fabrizio, <i>Rappresentante dell'ABI</i> .	18	Troffa Maria, <i>Responsabile dell'ufficio riforme istituzionali della CGIL</i>	31
Mannino Vincenzo, <i>Segretario generale della Confcooperative</i>	44	Veltro Luigi, <i>Funzionario del dipartimento politiche territoriali della UIL</i>	52, 53
Masoni Carmine, <i>Rappresentante dell'ufficio legislativo della CIA</i>	59	Vitali Walter (Ulivo)	63, 64
		Vizzini Carlo (FI)	35, 73, 74
		Zaccaria Roberto (Ulivo)	70

Tuttavia, occorre recuperare in fretta il vuoto ed i ritardi che abbiamo alle spalle. È già stato detto che il Parlamento avrebbe dovuto correggere il nuovo Titolo V del 2001, superando il parallelismo tra fonte legislativa ed amministrativa e rinviando ad una ricognizione. Oggi, c'è una scollatura, un *gap*, uno scarto incredibile tra le competenze effettivamente affidate a regioni ed enti locali e quello che ancora è rimasto in capo allo Stato. È vero che la Corte costituzionale ci ha detto che è legittimo, presidente Pastore; ma è altrettanto vero che ciò ha generato disfunzioni evidenti ed anche frustrazioni altrettanto evidenti.

Questo dovremo fare anche all'interno delle nostre regioni, ma rendendoci conto di una cosa. A proposito della pari dignità costituzionale, fondata sull'articolo 114 della Costituzione, ho sempre contrastato l'idea (non perché non ci sia disponibilità, da parte mia, a valutare la questione) che la pari dignità costituzionale corrisponda ad una equiordinazione generale generica: non è così, tant'è che i principi di adeguatezza e di efficacia sono indispensabili per non creare il corto circuito che, poi, porta ad affidare competenze e responsabilità ad enti che non sono in grado di farvi fronte.

In altri termini, la grande complessità e la grande articolazione dei nostri livelli istituzionali deve portare ad una sintesi, ad una razionalizzazione alla quale siamo obbligati, oggi, non solo da ragioni di costi, ma da autentiche ragioni di efficacia.

Noi abbiamo un sistema istituzionale, che, per come è congegnato, produce meccanismi decisorii lenti, difficili e spesso inefficaci. Ciò spiega il senso delle riforme, che adesso per gradi affronteremo, quindi la parziale correzione dell'articolo 117 e l'avvio dell'attuazione dell'articolo 119.

Per ciò che riguarda l'articolo 11 della legge n. 3 del 2001, mi auguro che uno degli esiti concreti di queste quattro giornate sia proprio quello di arrivare a capire se veramente ci sono le condizioni per attuarlo oppure no. Infatti, nella scorsa legislatura non ci siamo arrivati e questo è sufficientemente noto. Mi pare che que-

sta legislatura parta con l'intenzione di realizzarlo, ma credo che in questo caso serva un'operazione anche di verità, perché, se non abbiamo le idee chiare su ciò che può significare come approdo finale una seconda Camera superando un bicameralismo perfetto, è altrettanto chiaro che, nel frattempo, la Bicamerale prevista dall'articolo 11 viene ritenuta una forma intermedia soddisfacente. È indispensabile quindi capire se veramente ci si vuole arrivare o meno.

Queste a noi sembrano le questioni essenziali, sulle quali intendo ribadire che le assemblee legislative hanno avviato un serio lavoro di rivisitazione dei propri modelli organizzativi interni, per poter assicurare la loro parte, che è quella di esercitare in modo efficace la funzione legislativa, quella di indirizzo e quella di controllo.

GAETANO SATERIALE, *Sindaco di Ferrara in rappresentanza della Lega delle autonomie*. Mi unisco ai commenti positivi rispetto all'iniziativa di oggi. La Lega delle autonomie ha consegnato un testo di risposte, pensiamo puntuali, ai quesiti che ci sono stati sottoposti. Ciò mi permette di svolgere solo alcune considerazioni sintetiche. La prima è la seguente.

Vorrei rappresentare una preoccupazione, temo piuttosto diffusa. Credo si stia aprendo, senza il volere di nessuno, una stagione di riscrittura normativa, a partire appunto dal Titolo V della Costituzione, una nuova stagione cioè di definizione delle norme. Vorrei segnalare al riguardo che una nuova stagione di precisazione ulteriore e di perfezionamento normativo si riproduce, sul versante delle attività dei sistemi delle autonomie, in una stagione di nuova incertezza, in una stagione che produce contenziosi, dove tutti provano a fare tutto, naturalmente — è il caso di ricordarlo — senza avere le risorse adeguate alle competenze che si pretende invece di poter assumere.

A nostro parere, sarebbe opportuno che si aprisse invece una stagione di applicazione del Titolo V e di aggiustamento progressivo in fase attuativa, piut-

tosto che non di continuo perfezionamento delle norme. Per aprire una stagione di applicazione, c'è bisogno probabilmente di provvedimenti attuativi transitori. La loro mancanza oggi produce ancora difficoltà interpretative o diversità interpretative troppo rilevanti sul testo costituzionale.

La seconda cosa necessaria è che si costruiscano dei luoghi veri di concertazione istituzionale, a tutti i livelli. Sono molto affezionato alla parola « concertazione » e le attribuisco un significato molto nobile. Non si tratta solo di stare insieme e discutere insieme, bensì di distribuire ruoli e compiti una volta che si è condiviso un obiettivo generale: cosa fa chi, una volta che si è condiviso — ripeto — un obiettivo generale.

Credo che questo tema dei luoghi di concertazione, come diceva il presidente della regione Umbria, con il quale sono molto d'accordo, possa essere il punto nodale che consente un'attuazione progressiva, che si perfeziona cammin facendo. Naturalmente, questi luoghi di concertazione possono partire dall'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, che potrebbe essere appunto il primo luogo transitorio in cui si esercita questa funzione sollecitata e riconosciuta dal nuovo testo costituzionale.

La stagione applicativa, a nostro parere, si basa su tre principi costituzionali (almeno i primi due senz'altro). Il primo è quello della sussidiarietà: le risposte ai luoghi e alle istituzioni più vicine ai cittadini.

Il secondo è quello della adeguatezza e, in qualche modo, bilancia il primo, poiché non sempre la dimensione istituzionale o amministrativa è in grado di dare ai cittadini i servizi di cui hanno bisogno. In quel caso, allora, il principio di sussidiarietà viene necessariamente temperato.

Il terzo principio — non so se possa essere definito costituzionale, ma mi pare di grande buon senso — è quello secondo cui a distribuzione di competenze corrisponde distribuzione di risorse. Altrimenti,

stiamo ragionando in termini astratti, troppo astratti per l'attività quotidiana di ciascuno dei nostri enti.

Per tradurre in parole, per così dire, più nobili quest'ultima considerazione, sarei portato ad affermare che il federalismo amministrativo, o istituzionale, e il federalismo fiscale debbono essere attuati insieme — ma, fino a questo momento, non lo sono stati — oppure non debbono essere attuati affatto, né l'uno, né l'altro. Temo che questo sia uno dei pericoli che abbiamo dinanzi a noi, fin quando non riusciremo a contemperare, appunto, la riforma amministrativa federale con la riforma federale relativa alle entrate finanziarie del sistema delle autonomie.

Rispetto al federalismo, con molta sincerità, vorrei dire — in questo rappresentando, forse, un parere originale rispetto al panorama delle autonomie locali — che capisco i timori del neo-centralismo regionale di cui si parla molto ma non riesco ad immaginare, ad oggi, un federalismo, nel nostro paese, che non ruoti attorno alle regioni, cioè che non ruoti attorno a quel livello istituzionale che, in questo momento, ha il massimo della competenza ed il massimo delle risorse da distribuire e da impiegare. Certamente, le regioni continuano ancora a sovrapporre ruoli di programmazione, che dovrebbero essere loro più propri in una visione federale di sistema, con ruoli di gestione diretta che, invece, dovrebbero essere sempre meno loro attribuiti. Tuttavia, immaginare un federalismo al di sotto delle regioni ed indipendente e autonomo rispetto ad esse mi sembra una utopia non utile.

Perché si possa realizzare, invece, questa forma di federalismo regionale anche a geometria variabile — non credo che dobbiamo immaginare uno stampo, un modello uguale per tutti — è necessario, certamente, come indicato dai quesiti che ci sono stati sottoposti, che sia risolto il problema del rapporto di competenze tra Stato e regioni. Però, anche per questo capitolo, che rischia di avere tempi infiniti perché non si risolverà mai compiutamente e in maniera pienamente soddisfacente, consigliere di usare il buon senso.

Secondo me, fissate le competenze esclusive dello Stato, che sono le più importanti e quelle rispetto alle quali abbiamo espresso per iscritto, anche in dettaglio, il nostro parere, sarei favorevole a «partire», cercando di assumere in una fase di concertazione *ex ante* — come affermato dalla presidente Lorenzetti — quelle linee guida che, se attuate prima, possono ridurre il contenzioso *ex post*. A mio avviso, questo potrebbe essere il modo di immaginare una fase di attuazione e di perfezionamento, per così dire, in corso di lavori, del rapporto tra competenze dello Stato e competenze delle regioni. Non riesco a pensare, invece, ad una stesura definitiva delle competenze esclusive o concorrenti che possa soddisfare tutti i punti di vista. A mio parere, rischia di essere un dibattito un po' accademico. Fissate le competenze, quindi, si determina in sede concertativa quali sono gli obiettivi e quali le sperimentazioni che possono essere realizzate a livello regionale.

Al di sotto del livello regionale, c'è la sperimentazione di forme non tutte identiche — quindi, con flessibilità — di amministrazione federale del territorio. In riferimento alla mia regione, l'Emilia-Romagna (ma credo che ciò sia vero in riferimento anche a molte altre regioni italiane), ritengo che, se dovessimo iniziare riscrivendo i testi che attribuiscono le competenze, perderemmo ancora molti anni durante i quali, invece, è necessario assumere iniziative e non procedere alla riscrittura di leggi. A mio parere, si può procedere, invece, sulla base di accordi che non necessariamente siano considerati definitivi. Immagino un sistema nel quale, anche sulla base della storia e della evoluzione di un determinato territorio, si possa sperimentalmente attribuire una certa competenza alla città capoluogo oppure una certa competenza alle province, sulla base di ciò che è stato realizzato in questi anni.

Secondo me, se la regione «pilota» un percorso di questa natura, che ritengo molto pratico e fattivo, non si perderà

tempo ulteriore nel tentativo di riscrivere le leggi che disciplinano le funzioni dei diversi enti locali.

FABRIZIO MAIMERI, *Rappresentante dell'ABI*. Signor presidente, rispetto alle interessanti e complete indicazioni espresse da chi mi ha preceduto, vorrei rappresentare che il sistema bancario, ovviamente, è influenzato in misura molto minore, anche se non secondaria, dalla tematica affrontata nella giornata odierna.

Informo che abbiamo presentato una memoria, che potremmo lasciare agli atti per poterla mettere a disposizione delle Commissioni. Tale documento contiene soprattutto un'idea di fondo, seguita da alcune applicazioni concrete.

L'idea di fondo è, sostanzialmente, quella che è stata rappresentata anche dai numerosi relatori che mi hanno preceduto. Siamo interessati, infatti, più a ragionare sui criteri e sulle modalità applicative del dettato costituzionale piuttosto che ad ipotizzare revisioni della stessa Costituzione, con riferimento al Titolo V della sua II Parte. Pertanto, assunto costante l'assetto vigente — e, quindi, una volta stabilite le competenze esclusive e concorrenti dall'articolo 117 della Costituzione —, ci sembra importante darvi attuazione, verificando come ed in che modo i principi fissati divengano successivamente norme operative.

In questo caso, con riferimento al sistema bancario, mi sembra che la via seguita e completata sia dalla cosiddetta legge La Loggia, sia dal successivo decreto di attuazione, che ha precisato la nozione di «banca regionale» (quindi, l'ambito di applicazione della potestà legislativa concorrente delle regioni), abbia fornito un esempio efficace. Attraverso la norma primaria, infatti, sono stati individuati i criteri fondamentali, sia pure attraverso quel meccanismo particolare, previsto dalla legge La Loggia, che individua come principi fissati per legge innanzitutto le indicazioni recate dal decreto delegato (si tratta di aspetti tecnici che possono risultare interessanti su altri piani).

perciò, già sussiste una disponibilità a riflettere sull'applicazione in concreto del Titolo V.

Mi sia consentito di suggerire delle indicazioni circa le sedi più opportune nelle quali affrontare tali questioni; si tratta delle conferenze, secondo sistema della concertazione. Anche se è in atto un percorso di revisione delle conferenze, e anche se lo strumento può essere perfezionabile, in effetti esse consentono di trovare le soluzioni ai problemi. Pende, del resto, dinanzi al Parlamento l'esame di un provvedimento (mi sembra di iniziativa parlamentare) per la riorganizzazione e la ristrutturazione delle conferenze; si tratta di un'iniziativa lodevole. Sembra inoltre che una proposta del Governo vada anch'essa in tale direzione.

Questa mattina, invero, con l'intervento della presidente Lorenzetti, abbiamo manifestato talune perplessità non tanto perché non siamo d'accordo sul punto ma perché contemporaneamente è all'esame un'ipotesi di adozione di un nuovo codice sugli enti locali. Ci sembra doveroso, pertanto, operare una valutazione complessiva alla luce di tale circostanza perché certamente, se dovesse essere approvato questo testo, la gestione delle conferenze unificate necessiterebbe di essere ricalibrata rispetto all'attuale esperienza.

Siamo convinti che l'approdo finale della riforma debba essere la Camera delle autonomie, pur nella consapevolezza della difficoltà di trovare soluzioni di rappresentanza dei vari soggetti istituzionali. Certo è che la soluzione dell'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali può intanto rappresentare un percorso idoneo per dare applicazione al Titolo V della Carta costituzionale.

La difficoltà, forse, anche per noi rappresentanti degli enti regionali, è dovuta alla diversità sussistente tra le diverse regioni e tra le loro competenze. A mio avviso, stamattina, si sono erroneamente citate talune regioni in ragione delle loro competenze; faccio osservare a chi è intervenuto sul punto che bisogna tenere presente che si tratta, in quei casi, di regioni a statuto speciale, e non a statuto

ordinario. La complessità della situazione è singolare perché vi sono regioni che hanno sviluppato un sistema di cooperazione vero, di sussidiarietà autentica nel quadro di un sistema positivo di rapporti tra i diversi livelli istituzionali. Vi sono poi regioni che stanno costituendo e sviluppando tale sistema.

A mio avviso, questi anni dall'introduzione delle modifiche apportate alla Costituzione dal nuovo Titolo V ci hanno consentito di individuare luci ed ombre della riforma. Bisogna approfittare dell'opportunità — dobbiamo, infatti, pensare che sia un'opportunità — di dare applicazione al Titolo V nel migliore modo possibile per rendere lo Stato sempre più funzionale.

GAETANO SATERIALE, *Sindaco di Ferrara*. Ringrazio le Commissioni dell'invito rivoltomi. Intervengo molto rapidamente sulle questioni poste così puntualmente questa mattina.

Quanto all'integrazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato, mi sembra di poter condividere le tesi emerse circa i due o tre settori più importanti, a partire dai diritti e dalla sicurezza del lavoro.

Quanto al quesito circa il tipo di legislazione da adottarsi per le materie di competenza non esclusiva, a me sembra ragionevole che spetti allo Stato centrale l'indicazione degli obiettivi da perseguire e delle relative procedure mentre aspetti più specifici potrebbero essere lasciati ai successivi momenti.

Quanto alla clausola di chiusura, condividendo la motivazione esposta secondo la quale lo Stato dovrebbe intervenire, seppure in senso contrario al principio di sussidiarietà, laddove si determini nel Paese un eccesso di disaggregazione o di disomogeneità legislativa. Dove, per così dire, si verifica una situazione a mo' di vestito di Arlecchino, il legislatore centrale interviene a garantire almeno il mantenimento dei principi più importanti.

Sul tema dei servizi pubblici locali affrontato in mattinata e nel pomeriggio, a me parrebbe ormai più opportuno partire,

anziché dalla discussione sul Titolo V, dalla riflessione sul disegno di legge delega, ufficialmente presentato in Parlamento, sul riordino dei servizi pubblici locali. Noi l'abbiamo esaminato e personalmente, sotto tale riguardo, vorrei svolgere una considerazione non troppo *storming* e tuttavia alquanto diversa dalle posizioni espresse dal rappresentante di Confindustria. Sono, infatti, convinto che liberalizzazione e privatizzazione siano elementi che debbano essere tenuti in equilibrio tra loro; probabilmente, si tratta di processi che devono essere portati avanti contemporaneamente. Però, in tal caso, si fa un salto logico che, come socio di aziende pubbliche, non posso accettare in quanto non voglio rinunciare alle mie aziende in nome della liberalizzazione. Sono per la liberalizzazione, estesa anche alle materie per le quali oggi non è prevista dal disegno di legge, ad esempio il servizio idrico. Considerato che non si discute della proprietà dell'acqua ma della gestione della distribuzione della potabilizzazione, ritengo si possa liberalizzare anche tale ambito; però, una volta che si decida la liberalizzazione — che si risolve nella concessione tramite gara — non vedo perché le aziende pubbliche debbano uscire dal mercato. Chiaramente, fino a quando rimarranno piccole, non saranno in grado di reggere la concorrenza; tuttavia, non comprendo perché non si potrebbero rafforzare le aziende pubbliche per farle restare sul mercato liberalizzato. Quindi, condivido che si proceda alla liberalizzazione ma senza una privatizzazione automatica di tutte le aziende pubbliche esistenti; ciò non avrebbe alcun senso. L'esperienza, se mai, dimostra il contrario: quando si aggregano tra loro, le aziende pubbliche trovano anche i capitali privati per poter essere competitive.

Una considerazione finale riguarda la previsione, recata dall'articolo 123 del nuovo Titolo V, del consiglio delle autonomie locali; ebbene, il testo costituzionale, alquanto sintetico, ha determinato per noi taluni dubbi interpretativi nel senso che stabilisce che tale nuovo organo svolga una funzione consultiva nei con-

fronti della regione. Ora, però, l'ente regione è espresso sia dall'assemblea sia dall'esecutivo; chi ha provato a specificare la disciplina sul consiglio delle autonomie locali — l'assessore Gilli lo sa bene — si è trovato dinanzi alla difficoltà di tenere in equilibrio i rapporti con l'esecutivo e con l'assemblea legislativa. È quasi una scommessa persa in partenza, uno sforzo molto complesso da realizzare perché in questi anni è cresciuta una competizione non sempre motivata tra assemblea legislativa ed esecutivo regionale. Ritengo peraltro che all'interno del consiglio delle autonomie locali debbano avere voce entrambe tali istituzioni, sia pure con funzioni distinte. Questo è lo sforzo che stiamo cercando di compiere.

ENZO BIANCO, *Presidente della 1^a Commissione permanente del Senato*. Vorrei intervenire brevemente a tale proposito. Ho visto che nella discussione di oggi ha fatto prorompente apparizione il tema dei servizi pubblici locali; evidentemente è un tema di grande interesse e rilevanza, anche se, ovviamente, con l'attuazione delle modifiche introdotte dal nuovo Titolo V ha relativamente poco a che fare. Si tratta infatti di un tema di esclusiva competenza del legislatore ordinario. Ebbene, volevo informare chi non ne fosse al corrente che il disegno di legge delega del Governo è già stato presentato al Senato della Repubblica; ne abbiamo già iniziato l'esame in Commissione affari costituzionali. Il presidente del Senato ha autorizzato la Commissione affari costituzionali a deliberare un'indagine conoscitiva specifica su questo tema dei servizi pubblici locali. Quindi, avvertirei coloro i quali tra i presenti fossero interessati ad essere auditi di farne richiesta tempestivamente anche perché intendiamo procedere abbastanza rapidamente. L'esame del disegno di legge è stato già incardinato ed abbiamo già ascoltato la relazione del collega Sinfisi.

ROBERTO ZACCARIA. Intervengo molto rapidamente anche perché, come è stato osservato anche da altri colleghi,



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 2

N.B. I resoconti stenografici di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI CONGIUNTE

1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) del Senato della Repubblica e

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL TITOLO V DELLA
PARTE II DELLA COSTITUZIONE**

2^a seduta: sabato 14 ottobre 2006

Presidenza del presidente della 1^a Commissione del Senato della Repubblica BIANCO,
indi del presidente della I Commissione della Camera dei deputati
VIOLANTE

INDICE

Audizione di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di federalismo fiscale con particolare riferimento alle garanzie dell'eguaglianza nel godimento dei diritti sociali

PRESIDENTE	
* - BIANCO, senatore . . .	Pag. 3, 13, 17 e passim
* - VIOLANTE, deputato	44
ALLAM (Ulivo), deputato	58, 63
* AMICI (Ulivo), deputato	5
* BOATO (Verdi), deputato	19, 36
* COLLINO (AN), senatore	58
COTA (LNP), deputato	34
GIOVANELLI (Ulivo), deputato	46
* LA FORGIA (Ulivo), deputato	35
VIOLANTE (Ulivo), deputato	21, 58, 59
VITALI (Ulivo), senatore	19
VIZZINI (FI), senatore	21, 23
* AGOSTINI, Unione nazionale cooperative italiane (UNCI)	Pag. 33
* ALTIERI, Associazione generale delle cooperative italiane (AGCI)	57, 58
BAGNOLI, Confederazione italiana agricoltori (CIA)	61
* BUSACCA, Lega Nazionale cooperative	59
CAUSI, Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)	38
* CILIBERTI, Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)	55
* COLOTTO, Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL)	13
* CONTI, Confcommercio	46
* GARRONE, Conferenza generale dell'industria italiana (Confindustria)	9
* GENTILE, Confederazione generazione italiana del lavoro (CGIL)	34, 49
* MARRAZZO, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome	24
* MOLLICONE, Unione generale del lavoro (UGL)	53
PESARO, Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA)	45, 46
PISANO, Casartigiani	17
QUARANTA, Unione generale del lavoro (UGL)	52
SATERIALE, Lega delle autonomie locali	43
* SPORTELLI, Associazione liberi professionisti (ALP)	61
TESINI, Conferenza di Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome	28, 59
TOSCANO, Confartigianato	48
* VELTRO, Unione italiana del lavoro (UIL)	31

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-IND-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democratici cristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: L'Ulivo: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; Democrazia Cristiana-Partito Socialista: DC-PS; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA.

riato tecnico. Non si tratterebbe di una sede di studio, ma di lavoro e di segretariato quotidiano. Siamo altresì disponibili ad ogni forma di coordinamento anche finanziario. Se il Ministro dell'economia, per esempio, ritiene che esista un problema di accesso degli enti locali al mercato dei titoli, quindi al debito, siamo disponibili a un coordinamento da parte del Ministero dell'economia sull'accesso dei Comuni agli strumenti del debito. Siamo disponibili a ogni forma di controllo e siamo già oggi – lo voglio ricordare – gli enti più controllati di tutti: non c'è nessun nostro atto che non vada quotidianamente alla Corte dei conti. Da ultimo, siamo pronti ad una fase di studio operativa e chiediamo, se possibile, ricadute sperimentali di questa discussione sulle leggi ordinarie, sulla finanziaria, sul nuovo testo unico degli enti locali.

Concludendo, credo che non si potrà mai pensare all'articolo 119 come ad un momento a partire dal quale tutto sarà diverso: con flessibilità e con gradualità dobbiamo avviare una serie di sperimentazioni che ci permetteranno poi di capire come rendere attuabile in modo pragmatico l'articolo 119 della Costituzione.

SATERIALE, Lega delle autonomie locali. Signor Presidente, vorrei aggiungere poche considerazioni al nostro documento scritto e al tema specifico oggi in discussione.

In primo luogo ritengo che la nota introduttiva del senatore Vitali sia il punto effettivo di partenza. Noi possiamo ragionare di federalismo fiscale se intendiamo misurare quanto, a parità di entrate fiscali del Paese, si sposta il baricentro tra il prelievo nazionale e il prelievo locale. Se noi modifichiamo invece il livello delle entrate, non riusciamo a capire il grado di federalismo fiscale del sistema. Oggi questa considerazione è tanto più vera quanto più i provvedimenti in vigore modificano il totale di spesa e aggiungono strumenti di prelievo fiscale a livello locale a quelli che continuano ad esistere a livello nazionale.

Oggi, insomma, non siamo in una fase di sospensione o di rinvio del tema del federalismo, ma probabilmente siamo in una fase in cui l'emergenza finanziaria ci porta ad andare in una direzione opposta a quella auspicata del federalismo fiscale, poiché appunto non si modifica il baricentro del prelievo a parità di prelievo, ma si modificano invece le quantità di fondo.

Proprio per questo motivo, capisco le obiezioni di scuola che sono state mosse al principio della compartecipazione, però su questo sono molto d'accordo con l'intervento del rappresentante dell'ANCI. Il sistema delle autonomie locali si accontenterebbe, in questa fase transitoria, di ragionare di compartecipazione, tant'è che lo strumento della compartecipazione lega i bilanci delle autonomie locali alle dinamiche dello sviluppo dei loro territori, dello sviluppo del reddito. Oggi, invece, i bilanci delle autonomie locali sono sostanzialmente legati agli indicatori di sviluppo del settore edilizio e questo non è un fatto proprio e virtuoso in termini generali di andamento del Paese.

**Presidenza del presidente della I Commissione della Camera
VIOLANTE**

(Segue *SATERIALE*). Si parla di trasferimento di risorse e non solo di risorse. Su questo punto mi permetto di dare un suggerimento: non esiste città italiana in cui non ci sia una caserma non utilizzata e anzi abbandonata, in cui non ci sia una proprietà dello Stato che sta perdendo valore. Perché allora non realizziamo un percorso di trasferimento di quel reddito incrementale che si potrebbe produrre valorizzando i beni di proprietà dello Stato? Non sarebbe un trasferimento di risorse che vengono sottratte al bilancio dello Stato, ma si tratterebbe invece di un trasferimento di risorse incrementali. Credo che questo sarebbe facilmente realizzabile, anche perché su tale valorizzazione le autonomie locali possono esercitare un ruolo di controllo.

Si dice che il federalismo fiscale può produrre disparità di trattamenti. Questo intanto è da dimostrare. La realtà è che il non federalismo fiscale oggi ha comunque prodotto disparità di trattamenti, quindi mi chiedo di cosa stiamo ragionando. Credo invece che un principio di sussidiarietà fiscale (di questo stiamo parlando) porti a servizi e prelievi più vicini ai cittadini e a verifiche sull'uso della spesa più facili da parte dei cittadini. Secondo me, proprio per questo motivo, il federalismo, se pensato e costruito bene (ma discutiamo in assenza di proposte, quindi il ragionamento è un po' astratto), può ridurre le sperequazioni piuttosto che aumentarle. E comunque direi che sono due ipotesi che in astratto si equivalgono, non ce n'è una che sicuramente domina sull'altra.

Riguardo alla precisa domanda sul rapporto tra autonomia di spesa, entrate locali e buona amministrazione, credo sia giusto che introduciamo dei sistemi di misurazione, ma non credo sia giusto che introduciamo ulteriori criteri o istituti di controllo, perché effettivamente ne abbiamo già parecchi. A mio avviso, uno strumento piuttosto utile potrebbe essere rappresentato da sistemi premianti dei comportamenti virtuosi; non credo che i trasferimenti dello Stato verranno cancellati, e quindi si possono utilizzare dei sistemi premianti, in misura incentivante o disincentivante certi comportamenti. Quindi, se i livelli essenziali di assistenza vengono raggiunti bene (e anche a tale proposito sono d'accordo con l'intervento del rappresentante dell'ANCI), si possono immaginare persino strumenti fiscali aggiuntivi a livello locale; dove non vengano raggiunti, si ricorrebbe ad un fondo perequativo e agli interventi dello Stato.

Faccio un'ultima considerazione sulla sussidiarietà orizzontale, che è un elemento molto importante. Anche questa è già diffusa nel Paese, nel senso che oggi, per fortuna, il nostro *welfare* non è solo pubblico. Il soggetto pubblico, anche quello locale (un po' come accade per i servizi pubblici, come dicevamo ieri), non perde completamente il proprio ruolo solo

perché esiste il principio della sussidiarietà orizzontale. Secondo noi, in base alle esperienze fatte, il nuovo ruolo che dovrebbe svolgere il soggetto pubblico consisterebbe nello stabilire gli *standard* di qualità di chi partecipa al *welfare*, nel decidere l'accreditamento dei soggetti che intendono partecipare a questo sistema di *welfare* e nel fissare le tariffe, fatto salvo naturalmente il mercato, dove ognuno si misura con la domanda e l'offerta che è in grado di garantire.

PESARO, Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA). Signor Presidente, intervengo molto rapidamente per non ripetere i concetti già espressi nei loro interventi dai colleghi delle associazioni imprenditoriali che mi hanno preceduto.

A nostro avviso, effettivamente esiste un rischio che il federalismo fiscale, qualora non venga governato, possa produrre una differenziazione nel godimento dei diritti sociali tra territorio e territorio. Tipico in questo caso è l'esempio della sanità: è necessario ripristinare una sorta di compartecipazione dei costi sanitari che sia comune a livello nazionale. Sarebbe un importante fattore di coesione sociale (si rinnovano in questo senso le basi universalistiche del sistema sanitario italiano) e anche di coesione territoriale, in quanto vi sarebbe una maggiore affidabilità riconosciuta tra le Regioni, in un Paese come il nostro, in cui è indispensabile mantenere rilevanti flussi redistributivi interregionali.

Presidenza del presidente della 1^a Commissione del Senato BIANCO

(*Segue PESARO*). Credo che la garanzia dei livelli essenziali debba essere considerato un obiettivo comune di Stato e di Regioni, eliminando da questo punto di vista ogni confine di competenza. Quindi, definiti i livelli minimi vigenti su tutto il territorio nazionale, le singole Regioni possono, compatibilmente con la loro disponibilità di risorse economiche, stabilire ulteriori livelli di assistenza, che in questo caso possono essere diversi da Regione a Regione. È chiaro che questa diversità - e torniamo sempre al tema della sanità, che oggi è stato più volte richiamato - può creare quelle che il collega di Confindustria definiva migrazioni da Regioni «povere» verso Regioni «ricche», ovvero da Regioni in cui i livelli di assistenza sono *basic* e Regioni in cui è riconosciuto un livello di assistenza migliore in termini qualitativi.

Credo che questo problema possa essere in parte risolto studiando una sorta di compartecipazione alla spesa per colmare la differenza di costo da parte di chi usufruisce delle prestazioni. Non è più possibile, tanto per fare un esempio, che oggi un cittadino di una Regione si trasferisca, per ricevere cure sanitarie, in un'altra Regione in cui le stesse cure

COMMISSIONI RIUNITE

I (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E 1^a (AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 OTTOBRE 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **LUCIANO VIOLANTE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bianco Enzo, <i>Presidente della 1^a Commissione permanente del Senato</i>	28
Violante Luciano, <i>Presidente</i>	3	Boato Marco (Verdi)	30, 32, 40
INDAGINE CONOSCITIVA SUL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE		Colotto Stefano, <i>Funzionario del dipartimento riforme istituzionali della CISL</i>	21
Audizione di rappresentanti delle regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di sedi di raccordo, consultazione e codecisione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali:		Corsini Paolo, <i>Rappresentante dell'ANCI</i> ..	7
Violante Luciano, <i>Presidente</i> ...	3, 7, 13, 15, 24 26, 28, 30, 39, 46	D'Alia Gianpiero (UDC)	3, 24
Agostini Sara, <i>Segretario generale dell'UNCI</i>	29	Dell'Aquila Giuseppe, <i>Responsabile dell'ufficio legislativo della Confersercenti</i>	41
Beretta Maurizio, <i>Direttore generale della Confindustria</i>	15	Donini Monica, <i>Presidente dell'Assemblea regionale dell'Emilia-Romagna</i>	19, 33
		D'Ulizia Luciano, <i>Presidente dell'UNCI</i>	38

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; CCD-CDU Biancofiore: CCD-CDU; Lega Nord Padania: LNP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Nuovo PSI: Misto-N.PSI.

	PAG.		PAG.
Ferroni Carlo, <i>Direttore generale dell'ANCE</i>	34	Russo Franco (RC-SE)	28
Forin Laura, <i>Funzionario del dipartimento politiche territoriali della UIL</i>	26	Sateriale Gaetano, <i>Sindaco di Ferrara</i>	17
Giancarli Enzo, <i>Presidente della provincia di Ancona</i>	10, 29	Stabile Andrea, <i>Rappresentante dell'ufficio regioni e autonomie della Confartigianato</i> .	44
Martini Claudio, <i>Presidente della regione Toscana</i>	11, 13	Stoppani Isabella Maria, <i>Vicepresidente dell'ALP</i>	35
Pasqualitti Fausto, <i>Rappresentante della Confcooperative</i>	42	Sverzellati Giuseppe, <i>Direttore della Confservizi</i>	36
Pastore Andrea (FI)	23, 24, 25	Tripoli Giuseppe, <i>Segretario generale di Unioncamere</i>	39
Persiani Costante, <i>Assistente del direttore generale per le politiche legislative della Confcommercio</i>	45	Troffa Maria, <i>Responsabile dell'ufficio riforme istituzionali della CGIL</i>	27
Quaranta Franco, <i>Dirigente sindacale della CISAL</i>	37	Vitali Walter (Ulivo)	18
		Vizzini Carlo (FI)	13, 25
		Zaccaria Roberto (Ulivo)	24, 32

nelle sessioni precedenti, ci permettiamo di sottolineare come il fattore del tempo non sia, per i soggetti economici e sociali, irrilevante e, quindi, è importante individuare meccanismi decisionali più efficaci e trasparenti in tempi ragionevoli per restituire certezza agli operatori e per contribuire, quindi, in maniera diretta ad una grande missione che il Paese si trova a dover affrontare: occorre riattivare, in maniera forte e costruttiva, un percorso di crescita economica, capace di fornire quelle risposte che tutti i cittadini hanno diritto di ricevere, ma, soprattutto, è necessario riprendere quel processo di produzione di ricchezza, che è una premessa fondamentale per qualunque intervento redistributivo.

GAETANO SATERIALE, *Sindaco di Ferrara*. Signor presidente, riteniamo che vi sia un forte rapporto tra alcuni temi che si intrecciano nella nostra discussione di oggi e anche delle precedenti sedute: funzioni, sedi e composizione sono elementi che possono essere in stretto raccordo fra loro piuttosto che essere trattati in maniera separata.

Il questionario che ci è pervenuto contiene nell'intestazione una sovrapposizione di funzioni. Si parla di consultazione e di decisione come se fossero esattamente la stessa cosa. Non si parla di concertazione che, invece, è il termine che viene usato più di frequente nella nostra discussione. Se si tratta di funzioni diverse, occorre specificare la loro diversità. Io penso che siano certamente funzioni diverse.

La consultazione è quella che stiamo esercitando oggi in questa sede. Ognuno può parlare, poi a chi tocca decidere decide. La concertazione (è già stata sperimentata nel nostro Paese) è un'altra cosa. Quando si condividono delle finalità e degli obiettivi, i soggetti che partecipano alla concertazione assumono dei comportamenti fra loro coerenti, ma ciascuno decide in casa propria. La codecisione è un'altra cosa ancora. La codecisione è quando sulla materia su cui si deve intervenire i soggetti adottano delle decisioni *erga omnes*.

Se usiamo questa griglia, forse, si semplifica la nostra discussione.

Abbiamo immaginato, ad esempio, per quanto riguarda il raccordo tra regioni, autonomie e Stato, che per le funzioni di cui parlava prima il presidente Martini, quelle essenzialmente programmatiche e amministrative, il luogo giusto sia un'unica Conferenza, in cui si svolgono soprattutto funzioni di tipo concertativo e meno funzioni di tipo consultivo. Non ci si reca alla Conferenza semplicemente per esprimere il proprio pensiero, indipendentemente dalle decisioni che poi gli altri assumono.

In questo caso, se la funzione è questa e la sede è questa, pensiamo sia giusto che nella Conferenza partecipino essenzialmente i rappresentanti degli esecutivi, proprio perché svolgono una funzione di questo tipo su materie programmatiche e amministrative. Al contrario, per le funzioni legislative, che credo debbano essere esercitate nello svolgimento di un ruolo consultivo, si può immaginare, in via transitoria, la Commissione integrata così come previsto. In questo caso, tale Commissione sarà composta prevalentemente da rappresentanti dei consigli.

Il problema che ha posto il senatore Vizzini non può essere, in attesa della seconda Camera, ignorato e nemmeno risolto mescolando le rappresentanze. Tale seconda Camera dovrebbe svolgere, per definizione, funzioni codecisionali. Se sarà così, bisognerà comprendere come sarà composta. Ciò, al momento, non è chiaro. Se essa fosse composta soltanto da rappresentanti delle assemblee sarebbe, dal punto di vista dello svolgimento delle sue funzioni, un po' zoppa. È, infatti, impossibile immaginarla composta da un lato da parlamentari e dall'altro da rappresentanti degli esecutivi. Allora, la cosa più semplice sarebbe rivedere il quadro delle incompatibilità esistenti, a livello europeo, solo nel nostro Paese. Forse riguardando tale quadro di incompatibilità si potrebbe comporre la seconda Camera da rappresentanti dei territori che svolgono funzioni consiliari o esecutive. Quest'ultimo potrebbe essere, a nostro parere, un percorso di semplificazione.

In tema di Conferenza Stato-regioni e autonomie locali non abbiamo compreso l'ipotesi formulata dal presidente Martini di una possibile composizione variabile. A nostro avviso, un tale tipo di composizione sarebbe rischioso proprio perché determinerebbe sedi diverse che non comunicherebbero facilmente tra loro. Noi, invece, crediamo che sarebbe bene pensare ad una composizione unica. In sostanza, bisogna comprendere come realizzare la composizione della Conferenza Stato-regioni e autonomie locali dal momento che si attribuisce ad essa un ruolo di concertazione importante. Se la composizione sarà per nomina, non si porrà alcun problema perché decideranno le autonomie territoriali come procedere alla nomina. Se avverrà per rappresentanze associative, noi, della Lega delle autonomie locali, non riusciamo proprio a comprendere il motivo per il quale la nostra organizzazione, che ha novanta anni di vita, sarebbe esclusa dal partecipare ai lavori di questa Conferenza.

WALTER VITALI. Signor presidente, colleghi, non vorrei che noi tutti fossimo frenati nella nostra volontà riformatrice a causa del risultato referendario. Questo lo dice uno che si è battuto strenuamente per il « no » alla recente proposta di riforma. I cittadini, con quel voto, in sostanza, ci hanno detto che non si debbono scardinare alcuni principi fondamentali contenuti nella Costituzione. Quella del cosiddetto bicameralismo perfetto non appartiene a questa categoria di questioni e, conseguentemente, può essere affrontata. La domanda che si pone è pertanto la seguente: riteniamo che il superamento del bicameralismo perfetto in questo Paese sia ancora una questione aperta? Se riteniamo che esso sia ancora una questione aperta, ed io ritengo di sì proprio per effetto dello spostamento di poteri prodotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, si deve individuare una qualche possibile soluzione. Non so se sarà possibile trovarla nel corso di questa legislatura, ma almeno lavoriamo facendo tesoro dell'esperienza di quella precedente

al fine di individuare una strada perché, come detto, primo o poi questo problema dovrà pur essere affrontato.

Una seconda domanda che si pone è la seguente: che cosa ne pensiamo dei modelli parlamentari non a bicameralismo perfetto ai quali ci siamo ispirati nel dibattito nel corso di questi anni? A questo riguardo, a me pare, e di ciò i colleghi Pastore e Boato me ne possono dare atto, che nel dibattito svoltosi nella passata legislatura non si è mai condivisa la proposta che ha avanzato, in tema di Senato, il centrosinistra. L'idea di una composizione mista del Senato a me non mi ha mai convinto perché tale composizione introdurrebbe dei meccanismi che rendono poi difficile stabilire l'origine della rappresentanza e, quindi, anche il ruolo di quell'assemblea. Non a caso nei paesi in cui vige tale composizione mista, Spagna e Belgio, quel meccanismo di rappresentatività funziona di meno. Io ero molto affezionato al Senato federale di ispirazione americana e, proprio per tale motivo, ho ritenuto giusto, come hanno proposto anche i rappresentanti delle regioni, introdurre un qualche appiglio federale quale potrebbe essere, ad esempio, la contestualità delle elezioni del Senato federale e delle assemblee legislative regionali. Tuttavia, mi sono reso conto che così facendo ci si scontra prima o poi con le contraddizioni irrisolvibili esistenti nel nostro sistema.

Pertanto, sempre fedele al mio dissenso nei confronti di forme a composizione mista, avanzo il seguente interrogativo: che cosa ne pensate se cominciassimo ad esaminare l'altra categoria di Senati federali, quella cioè ad elezione indiretta? Di questa categoria fanno parte alcune Camere alte estremamente forti come, ad esempio, quella tedesca. A tal punto forte che con una recente riforma si è addirittura intervenuti per ridurre la sua possibilità di intervento — diritto di veto — sulle leggi approvate al *Bund*. Ritengo che un meccanismo di elezione indiretta del Senato accompagnato ad una definizione di poteri legislativi forti, forse corrisponderebbe meglio alle nostre esigenze. In tal modo si



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

N.B. I resoconti stenografici di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI CONGIUNTE

1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione) del Senato della Repubblica
e

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL TITOLO V DELLA
PARTE II DELLA COSTITUZIONE**

4^a seduta: venerdì 20 ottobre 2006

Presidenza del presidente della 1^a Commissione del Senato della Repubblica
BIANCO

I N D I C E

Audizione di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali

* PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 8 e passim	* AGOSTINI	Pag. 11
* BOATO (Verdi), deputato	15, 52, 56	BAGLIONE	24
* CHITI, ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali	43	* COLOTTO	8
* LANZILLOTTA, ministro per gli affari regionali e le autonomie locali	58	* DEL CIMUMUTO	33
* SAPORITO (AN), senatore	48	DELL'ACQUA	15
* VIOLANTE (Ulivo), deputato	5, 61	DELL'AQUILA	40
* VITALI (Ulivo), senatore	5	GARRONE	37
ZACCARIA (Ulivo), deputato	30	* LORENZETTI	20, 28
ALLEGATO (contiene la relazione del senatore Vitali)	65	PANIERI	17
		* PASQUALITI	28
		* PERSIANI	38
		PIRASTU	18
		QUARANTA	26
		STOPPANI	27, 28
		TRIPOLI	41
		* TROFFA	23
		* VELTRONI	12, 13, 15

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-INDMPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democratici Cristiani e di Centro(UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; Democrazia Cristiana-Partito Socialista: DC-PS; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA.

prima verifichiamo se siamo d'accordo; se è così, potremmo intraprendere il percorso di una legge costituzionale breve. Infatti, mi rendo conto che se vogliamo centrare l'idea che hanno in mente il senatore Vitali quando parla di questo tipo di regolamenti ed il sindaco Veltroni, per quella particolare area metropolitana che è la capitale, in qualche modo dobbiamo toccare la Costituzione; forse però potrebbe essere un intervento rapido.

DEL CIMMUTO, Lega delle autonomie locali. Signor Presidente, riteniamo che la spinta verso una forma federalista dello Stato risponda ad una necessità fisiologica del sistema Paese nel suo complesso. Da questo punto di vista, quindi, una flessibilità dell'ordinamento è anche una richiesta della competitività che è sempre più competitività tra sistemi territoriali.

Credo che l'obiettivo sia proprio di costruire un sistema regionale di autonomie locali che sia efficiente e coeso, perché anche la coesione sociale è un elemento che favorisce la tenuta della competitività del sistema. In tal senso, l'occasione fornita da questa audizione, così come la discussione che avverrà sul nuovo codice delle autonomie locali, deve tendere ad una razionalizzazione del sistema istituzionale. Siamo quindi d'accordo che si debbano evitare la proliferazione e la sovrapposizione di livelli istituzionali, tutelando ovviamente la garanzia della democraticità dei livelli istituzionali. No dunque a sovrapposizioni su medesimi ambiti territoriali da parte di enti che esercitano funzioni analoghe, ma soprattutto no allo spezzettamento di funzioni di per sé omogenee e che vanno quindi attribuite, secondo l'articolo 118 della Costituzione, in base ai principi della sussidiarietà e dell'adeguatezza, ma anche appunto dell'omogeneità.

Condividiamo pertanto il fatto che, ad esempio, se un Comune fa parte di una Comunità montana, non debba allo stesso modo far parte di un'unione di comuni che può esercitare le stesse funzioni: si tratta comunque di processi associativi che vanno incentivati e stimolati.

Lo stesso discorso può valere per le Province; anzi credo che sia interessante un'ulteriore valorizzazione delle Province come ente intermedio, come prefigurato anche dalla relazione del senatore Vitali; ad esse potrebbero essere attribuite, forse in maniera anche più efficiente, alcune funzioni che oggi sono esercitate da enti o agenzie regionali su sistemi territoriali di area vasta. Quindi credo che queste siano le prime linee guida alle quali attenersi.

Per quanto riguarda poi il quesito posto sull'attribuzione delle funzioni in base al principio di adeguatezza, si ritiene innanzitutto che la titolarità dell'esercizio vada stabilita in capo all'ente locale per poi eventualmente distinguere l'esercizio di tale funzione. Credo però che da questo punto di vista sia comunque importante la ricognizione delle funzioni fondamentali e certamente una rilevante occasione di confronto è rappresentata dalla discussione sul testo unico.

Cira le forme di governo di quelle aree regionali che presentano sistemi territoriali urbani diffusi, crediamo che non vadano prefigurate nuove forme strutturali di governo e nuovi centri istituzionali, ma vadano

ad esempio valorizzate le esperienze – da noi ritenute interessanti – messe in campo soprattutto dalla rete delle città medie, della pianificazione strategica. Si tratta di una formula interessante di *partnership* tra soggetti pubblici, privati e sociali verso obiettivi di sviluppo condivisi dai soggetti che operano su uno stesso ambito territoriale. Penso che siano esperienze da valorizzare e che rappresentino anche un importante punto di riferimento per gli altri livelli istituzionali.

Per quanto riguarda le Città metropolitane, ci rendiamo conto della complessità del problema. Ci si deve anche chiedere perché le procedure, evidentemente troppo farraginose, messe in campo ai tempi dell'istituzione della legge n. 142 del 1990, fino ad oggi non abbiano funzionato. Si crede che a questo proposito abbiano pesato molto anche alcune gelosie istituzionali ed il timore da parte dei piccoli Comuni di essere assorbiti nonché una dialettica difficile tuttora esistente tra Province e città capoluogo. Una strada percorribile può essere quella di partire intanto dagli enti sicuramente metropolitani. In tale ottica si potrebbe offrire un *set* di incentivi, sia di natura finanziaria che di natura funzionale, soprattutto agli enti minori, che dovrebbero in qualche modo far parte di un governo di area vasta.

PRESIDENTE. Intervengo anch'io per esprimere alcune valutazioni che appartengono alla mia storia personale, in primo luogo con riferimento alle Città metropolitane. Ricordo in proposito l'esperienza significativa in qualità di sindaco di Catania – una delle cosiddette Città metropolitane – e di presidente dell'ANCI insieme con l'allora presidente della Regione toscana Chiti anche presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni. All'epoca fu affrontato il tema della riforma del Titolo V della Costituzione, poi recepito a larghissima maggioranza dalla Commissione bicamerale e dal Parlamento, anche se con un consenso molto minore.

Mi sembra che questa mattina sia stato evidenziato un approccio nuovo che ritengo molto positivo. Uno dei problemi del nostro Paese è che nel governo del territorio, almeno secondo la mia esperienza, vige un sistema amministrativo eccessivamente giuridico e poco funzionale. Da ciò deriva che uno degli aspetti in qualche modo più rigidi del sistema, vale a dire il modello di governo del territorio, per esempio quello della dimensione comunale – che poi è di gran lunga la più importante, estesa ed antica nella storia del Paese – è sostanzialmente lo stesso per tutti i Comuni, quale che sia la loro dimensione territoriale ed il numero di abitanti che vi risiede. Il modello comunale è identico sia per un piccolo Comune di pochi abitanti che per la città di Roma, che presenta certamente problemi assai più complessi ed una storia molto diversa.

Oggi si pone ancora una volta con forza il tema dell'efficienza nel governo del territorio. È fortemente avvertita dai rappresentanti dei Comuni l'esigenza di una configurazione giuridica, ma anche di un modello di comportamento e di una flessibilità di sistema con riferimento alle piccole realtà comunali. I piccoli Comuni chiedono con forza di avere stru-



Conferenza Unificata

8 marzo 2007

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE DELEGA AL GOVERNO PER L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 117, SECONDO COMMA, LETTERA P) DELLA COSTITUZIONE, PER L'ISTITUZIONE DELLE CITTA' METROPOLITANE E PER L'ORDINAMENTO DI ROMA CAPITALE DELLA REPUBBLICA. DISPOSIZIONI PER L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 118, COMMI PRIMO E SECONDO DELLA COSTITUZIONE E DELEGA AL GOVERNO PER L'ADEGUAMENTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTI LOCALI ALLA LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N.3"

All'art. 1, comma 2, dopo la lettera d) aggiungere la seguente lettera "e) riordino e semplificazione delle strutture organizzative dell'amministrazione diretta, indiretta e strumentale, limitandole a quelle strettamente necessarie all'esercizio delle funzioni di ciascun livello di governo, anche al fine di eliminare le sovrapposizioni, anche per favorire la sussidiarietà orizzontale nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione.

All'art. 2 , comma 3, let. i) , sostituire l'intera lettera con la seguente: "indicare i principi sulle forme associative e per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, ispirati al criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività e tenendo conto delle forme associative esistenti, in particolare delle Unioni di comuni e delle peculiarità dei territori montani".

All'art.2, comma 4, lettera a), numero 1 aggiungere alla fine la seguente frase: "garantendo un equilibrio dei poteri fra assemblea e organi esecutivi".

All'articolo 2, comma 4, lett.a), numero 2), dopo le parole "abitanti" aggiungere le parole "salva diversa previsione statutaria".

All'articolo 2, comma 4, dopo la lettera c), aggiungere la seguente lettera: "c bis) revisione della normativa vigente sui limiti di mandato per sindaci e presidenti di province".

All'art. 2, comma 4, dopo la lettera bb), aggiungere la seguente lettera: “*prevedere una funzione apicale che garantisca la distinzione e il raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione, nonché il coordinamento unitario dell'azione amministrativa per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, in attuazione dell'art. 97 della Costituzione*”.

All'art. 5, comma 2, sostituire la let. e) con la seguente “e) *previsione che alla Capitale sia conferito un potere regolamentare in deroga a disposizioni di normazione primaria statale e regionale, in materie non coperte da riserva assoluta di legge, nel rispetto, comunque, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento e dei principi fondamentali delle leggi statali, nonché dei principi fondamentali delle leggi regionali nelle materie di competenza legislativa esclusiva regionale, per materie tassative ovvero per ipotesi connotate da necessità ed urgenza, o da straordinaria peculiarità connesse alla posizione di Capitale della Repubblica*”.

All'art. 6, comma 3, sostituire l'intero comma con il seguente: “ *La legge regionale disciplina tenuto conto dei principi di cui all'art.2, comma 3, let. i), altresì le forme e le modalità di associazionismo comunale; nonché l'eventuale esercizio in forma associata di alcune funzioni provinciali, previo accordo con le Province qualora sia ritenuto necessario per la dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni*”.

All'art.7, comma 2, sostituire il termine parere con “*intesa*”.

Si ritiene opportuno lo spostamento del comma 5 dell'articolo 2 all'articolo 8 dello schema del presente provvedimento con una minima riformulazione:

“Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano le materie di cui alla presente legge 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.”

Roma 8 marzo 2007

COMUNICATI CONFERENZA UNIFICATA 8 MARZO 2007: PARERI SUL CODICE DELLE AUTONOMIE

(regioni.it) "Passo in avanti molto importante". E' quello effettuato dalla Conferenza Unificata dell'8 marzo con il parere favorevole alla nuova Carta delle Autonomie locali. Lo sostiene Vasco Errani, presidente della Conferenza delle Regioni.

Si è così definito un impianto armonico ed equilibrato che permette una coerente applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione. L'aver razionalizzato le diverse funzioni consentirà, insieme alla riforma delle Conferenze, una maggiore semplificazione e quindi una più efficace amministrazione dello Stato. E' la prima parte di un più ampio percorso di riforme, che vede come approdi il federalismo fiscale e il Senato federale.

Errani ha spiegato che "se a fine 2007 arrivassimo con l'approvazione definitiva della Carta delle Autonomie, il federalismo fiscale e la riforma delle Conferenze penso si potrebbe affermare che in questo modo viene dato vero equilibrio alla Repubblica".

"Certo - ha aggiunto Errani - serve il consenso di tutte le componenti e bisogna trovare la stessa corrispondenza in Parlamento. Ma ritengo intanto questo testo della delega un passaggio importante per realizzare quel progetto di qualità della pubblica amministrazione che da tempo perseguiamo. E, proprio per questo, chiediamo celerità".

Errani ha sostenuto infine che con la nuova Carta per le Autonomie "si delinea in modo più serio e coerente l'applicazione del Titolo V della Costituzione che in questi anni non ha trovato risposte, e questo ha creato problemi".

E' stato pubblicato su www.regioni.it (sezione "Riforme", spazio "[Archivio](#)") [il file audio della Conferenza stampa](#) sulla Carta delle Autonomie, tenutasi l'8 marzo 2007 presso la sede della Conferenza Unificata in via della Stamperia, 8.

Hanno partecipato alla conferenza stampa:

- ✓ Linda Lanzillotta (ministro per gli affari regionali e le autonomie)
- ✓ Vasco Errani (Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome)
- ✓ Fabio Mellilli (Presidente Upi)
- ✓ Leonardo Domenici (presidente Anci)
- ✓ Enrico Borghi (Presidente Uncem)
- ✓ Alessandro Paino (Sottosegretario Interni)

Sul riordino circoscrizioni provinciali, con la paventata soppressione di alcune prefetture in alcune zone dove le Province sono piccole come nel Molise, "abbiamo chiesto e ottenuto che vi sia non solo il parere degli enti locali bensì l'intesa". Lo ha detto il presidente della Regione Molise, Michele Iorio (che è anche Vicepresidente della Conferenza delle Regioni), al termine della Conferenza Unificata che ha dato parere favorevole alla nuova Carta per le Autonomie locali. "Il ministro per gli Affari regionali Linda Lanzillotta - ha proseguito Iorio - ha anticipato una probabile condivisione su questo punto anche del governo. E' una norma a salvaguardia delle identità territoriali più piccole, una battaglia che stiamo conducendo da qualche tempo".

"Un risultato importante - ha detto Iorio - soprattutto per l'accoglimento della mia proposta riguardante la modifica dell'articolo 7 del Decreto delegato del Governo nella parte in cui si prevede la possibilità di ridefinire gli ambiti delle Province e la presenza sul territorio degli Uffici governativi previo non il 'semplice parere', per altro non vincolante delle Autonomie Locali, così come previsto nel testo licenziato dal Consiglio dei Ministri, ma 'previa l'acquisizione dell'intesa' da parte delle Regioni, delle Province e dei Comuni".

"Abbiamo in pratica inserito - ha proseguito Iorio - il principio che ogni decisione, circa il dimensionamento delle Province e la presenza degli Uffici di Governo sul territorio, debba essere necessariamente 'concertata' con le stesse Autonomie Locali. In questo modo le Regioni, le Province e i Comuni saranno chiamati a dare un'intesa vincolante prima che ogni decisione in merito a questa rilevante questione passi al vaglio definitivo del Parlamento e diventi operativa. Siamo riusciti in altre parole - ha concluso Iorio - a mettere dei paletti chiari e vincolanti alla possibilità ventilata di soppressioni di Province e di cancellazione e accorpamenti di Prefetture e di quant'altro testimoni la presenza dello Stato sul territorio".

Secondo Iorio si tratta di un "risultato tanto più importante se si pensa ai timori ingenerati dall'approvazione della Finanziaria 2007 per la scomparsa della Provincia di Isernia, della Prefettura, del Comando dei Vigili del Fuoco e degli istituti che identificano lo Stato in quella

parte della regione"."Oggi - ha concluso - possiamo guardare al futuro con maggiore serenità nella consapevolezza che non occorre comunque abbassare la guardia e ridurre l'attenzione su ogni ipotesi di soppressione".
(red/08.03.07)

(regioni.it) Il presidente della Regione Marche Gian Mario Spacca ha espresso "soddisfazione" per il parere favorevole espresso dalla Conferenza delle Regioni al disegno di legge che modifica l'art. 132 della Costituzione, in tema di distacco-aggregazione di Comuni e Province. Il testo prevede che, a fronte di pronunciamenti referendari di territori che vogliono aggregarsi a un'altra provincia, si svolga un referendum anche in quei territori che dovrebbero recepire le località intenzionate a 'trasferirsi'. Lo spirito del disegno di legge del governo, che reca la firma dei ministri Amato, Chiti e Lanzillotta, "è di regolamentare - osserva Spacca - una materia che, così come è oggi, ha dimostrato tutta la sua fragilità". Espone, infatti, le popolazioni, che si sono espresse anche con referendum a situazioni difficili da governare, come è successo nella Regione Veneto, per il comune di Lamon", nei confronti del quale gli enti territoriali che avrebbero dovuto accoglierlo si sono pronunciati negativamente."Per quanto ci riguarda - ricorda Spacca - abbiamo recentemente sottoscritto un protocollo tra Emilia Romagna e Marche, controfirmato dalle Province di Pesaro-Urbino e Rimini, con cui si intende assicurare lo sviluppo della Valmarecchia, interpretando le richieste dei Comuni interessati che hanno chiesto l'annessione all'Emilia-Romagna. Un esempio - sottolinea il Presidente - che interpreta in modo costruttivo il federalismo, cioè le Regioni non sono 'arroccate', ma più vicine ai bisogni dei cittadini". Il protocollo riguarda tutte le aree di confine, in cui "le due Regioni si fanno garanti del fatto che sia assicurata a tutta la popolazione pari opportunità". Il Protocollo firmato riguarda in particolare la sanità (accordi di confine sulla mobilità sanitaria tra Pesaro e l'azienda di Rimini); le infrastrutture (interventi sulla statale 258 Marecchiese); progettazione di un possibile collegamento stradale tra l'Alta Valmarecchia e la Valle del Savio; studio di interventi sulla provinciale 58); lo smaltimento congiunto dei rifiuti solidi urbani; lo studio della realizzazione di un parco fluviale interregionale del Marecchia; i progetti dell'Ape (Appennino Parco d'Europa); l'attenzione al dissesto idrogeologico.
(red/08.03.07)

(regioni.it) La nuova Carta delle Autonomie locali è "una buona base di partenza", per la quale è stato importante "che abbiamo avuto una presentazione unitaria da parte delle autonomie". Leonardo Domenici, presidente dell'Associazione dei comuni italiani (ANCI), al termine della Conferenza Unificata ha espresso la sua soddisfazione per il risultato di oggi, ma anche l'augurio "che si abbassi il livello di conflittualità interistituzionale". Una Carta, quella approvata dalla Conferenza Unificata, che contribuirà, secondo Domenici, anche alla semplificazione degli organi istituzionali e al contenimento dei costi della pubblica amministrazione.

"Dopo cinque anni di mancata applicazione del Titolo V della Costituzione iniziamo ad occuparci del 'chi fa cosa' nel Paese. Negli ultimi anni c'è stata una sovrapposizione di burocrazia che non ci possiamo più permettere". Lo ha affermato il presidente dell'Upi, l'Unione delle province italiane, Fabio Melilli. "Abbiamo il dovere di fare uno sforzo collettivo - ha aggiunto Melilli - affinché i cittadini e le imprese sappiano chi fa cosa".

"Il governo ci ha confermato che la Carta delle autonomie avrà un riferimento esplicito all'articolo 44 della costituzione" sulla specificità della montagna. E' quanto ha affermato il presidente dell'Uncem, Enrico Borghi, commentando il via libera della Conferenza unificata alla 'Carta delle autonomie'. Vogliamo dar conto, ha precisato Borghi, che questo inserimento significa costruire un nuovo sistema istituzionale che tiene conto del sistema articolato e complesso del paese. L'attenzione espressa oggi dal ministro degli Affari regionali e delle autonomie locali, Linda Lanzillotta, per i territori montani ha permesso il superamento delle tensioni di ieri, quando Borghi aveva lamentato una mancata consultazione dell'Uncem.
(red/08.03.07)

(regioni.it) "Considero un piccolo regalo per l'8 marzo il parere favorevole di Regioni ed Enti locali alla nuova Carta delle Autonomie". Lo ha detto il ministro per gli Affari Regionali, Linda Lanzillotta, al termine della Conferenza Unificata che ha dato il parere favorevole alla Carta delle Autonomie locali. "Un passaggio importante - lo ha definito il ministro - un parere definitivo su un testo frutto dell'intesa di tutte le istituzioni. C'e' un clima di cooperazione che punta a realizzare il federalismo". L'approvazione della nuova Carta per le Autonomie dovra' avvenire in tempi brevi: gia' il prossimo Consiglio dei ministri, ha spiegato Lanzillotta, dara' il via libera definitivo al provvedimento che subito dopo approdera' al senato "dove il calendario non e' fitto e quindi potra' essere subito calendarizzato", ha commentato il ministro.

Lanzillotta ha poi spiegato che "la nuova Carta comportera' un'operazione di semplificazione e razionalizzazione rendendo piu' facile l'identificazione delle responsabilita' e dei compiti. Inoltre vi sara' una razionalizzazione delle dimensioni: si attribuiscono le funzioni ai comuni che hanno la massa critica necessaria e questo comporta la riduzione dei costi". Quanto alle citta' metropolitane "sono un'opportunita' che rimettiamo alla scelta dei territori, senza atti dirigenziali. La Carta contiene poi l'esplicitazione dei poteri di Roma capitale, che era attesa da tempo". L'idea del Governo, ha concluso il ministro, e' quella di dare vita ad una cabina di regia di tipo politico che segua tutta la fase di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, dalla Carta per le Autonomie al federalismo fiscale, "che e' la gamba finanziaria per correre o almeno camminare con un passo sufficiente".

La Conferenza Unificata si e' invece aggiornata in merito al parere sullo schema di disegno di legge delega per la riforma del sistema delle Conferenze e l'istituzione della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali. "Le autonomie locali - ha spiegato il ministro per gli Affari Regionali, Linda Lanzillotta - stanno elaborando una posizione comune che ancora non c'e'. E tutta l'operazione e' molto complessa". Al contrario della nuova Carta per le Autonomie, la riforma del sistema delle Conferenze non sarebbe stata ancora al centro di un sistema di concertazione. Di qui la necessita' di un aggiornamento.

(red/08.03.07)

Disegno di legge costituzionale recante modifica all'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, in tema di distacco-aggregazione di Comuni e Province

Articolo unico

(Disposizioni in tema di distacco-aggregazione di Comuni e Province)

1. Il secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione è così sostituito:
“Si può con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali interessati, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra, anche qualora si tratti di Regioni a statuto speciale. Il passaggio di una Provincia ad un'altra Regione deve essere previamente approvato, mediante *referendum*, dalla maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle Regioni interessate. Il passaggio di uno o più Comuni da una Provincia ad un'altra appartenente a diversa Regione deve essere previamente approvato, mediante *referendum*, dalla maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle due Province interessate.”

Relazione illustrativa

La modifica costituzionale che si intende proporre riguarda la procedura di “distacco-aggregazione” di Comuni e Province da una Regione all’altra.

Come noto, l’articolo 132 della Costituzione – in combinato disposto con la normativa di attuazione – prevede un articolato procedimento basato, essenzialmente, su:

- a) l’iniziativa dell’ente locale che intende distaccarsi da una Regione per aggregarsi ad un’altra Regione;
- b) il *referendum* delle popolazioni interessate da tale processo (aspetto, questo, oggetto di modifica da parte della riforma costituzionale del 2001);
- c) l’attivazione del procedimento legislativo statale ricomprensente, a sua volta:
 - 1. il parere dei consigli regionali dei due territori interessati, rispettivamente, dal distacco e dalla aggregazione;
 - 2. l’eventuale approvazione di una legge (statale) che sancisca il predetto distacco-aggregazione.

Sino ad ora, la disposizione costituzionale in esame ha avuto scarsa e difficile attuazione: e ciò soprattutto a causa del *referendum* di cui alla lettera b), i cui limiti soggettivi sono stati intesi, dopo la Costituzione del 1948, in chiave eccessivamente elastica (tanto da estenderlo anche a fette dei due territori scarsamente incise dalla variazione territoriale), oppure sono stati il frutto, dopo la richiamata riforma del 2001, di interpretazioni non del tutto condivisibili (tanto da limitarlo alle sole popolazioni che richiedono il distacco-aggregazione).

La modifica che in questa sede si propone è dunque volta, in primo luogo, ad individuare esattamente la sfera delle “popolazioni interessate” chiamate ad esprimersi sulla proposta di distacco-aggregazione: per quanto riguarda il distacco di province, si tratta della popolazione delle due Regioni interessate; in merito al distacco di comuni, si tratta invece della popolazione delle due province (rispettivamente cedenti ed acquirenti) delle due Regioni coinvolte nel processo.

In secondo luogo, si intende specificare che il procedimento ordinario di cui all’art. 132 Cost. trova applicazione – per le ragioni che più avanti saranno esposte – anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale.

Appare evidente, in ogni caso, come alla suddetta norma di rango costituzionale dovranno gioco forza seguire le opportune e necessarie modifiche del tessuto legislativo di livello primario attualmente vigente, ed in particolare della legge n. 352 del 1970.

Sul piano della ricostruzione normativa, giova rammentare come la novella operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento al secondo comma dell'art. 132 Cost., si ponesse l'obiettivo – anche in un'ottica di effettiva trasformazione della Repubblica in chiave moderna, aperta alle autonomie locali ed al fondamentale principio di sussidiarietà – di evitare che situazioni di sostanziale identità sociale, economica e storica, che legano diverse comunità territoriali, possano continuare ad essere tenute distinte dalla presenza di meri confini regionali.

Ciò che troverebbe conferma anche nell'originaria formulazione dell'art. 132 della Carta costituzionale, concepito proprio in funzione della consapevolezza che la realtà storico-geografica di taluni enti locali dovesse consentire il passaggio, su specifica richiesta, da una regione di appartenenza ad un'altra.

Tracce di questa impostazione, tendente da un lato a fotografare l'esistente (ossia, la tradizionale ripartizione geografica dell'Italia), e dall'altro a consentire comunque, sulla base di più approfondite analisi socio-economiche, la variazione territoriale delle Regioni stesse, si trovano, nell'ambito dei lavori dell'Assemblea Costituente, sia nella relazione del 13 novembre 1946 dell'on. Ambrosiani, sia nell'ordine del giorno dell'on. Targetti.

Come già anticipato, è tuttavia noto che sia la normativa costituzionale, sia – soprattutto – le norme di legislazione ordinaria, di attuazione dell'art. 132, secondo comma, Cost., non abbiano avuto attuazione concreta, probabilmente anche per la complessità della procedura prevista.

In particolare, le attuali previsioni di cui alla legge n. 352 del 1970 hanno da sempre costituito oggetto di rilevanti critiche in dottrina in quanto comportanti, anche per la vaghezza della originaria formulazione costituzionale, una eccessiva dilatazione dell'ambito delle popolazioni consultate rispetto a quelle più direttamente coinvolte nelle modifiche territoriali.

L'art. 42 della legge n. 352 del 1970 prescriveva infatti che il *referendum* per il distacco da una Regione e l'aggregazione ad un'altra fosse riservato ad almeno un terzo delle popolazioni dei territori regionali, rispettivamente, di provenienza e di destinazione: dunque, era richiesto di pronunciarsi con *referendum* sia alle popolazioni della Regioni in cui si realizza il distacco, sia a quelle in cui si effettua l'aggregazione.

Il risultato di siffatto farraginoso e complesso sistema normativo è stato quello di impedire il compimento di qualsiasi processo di modifica dei confini regionali per distacco ed aggregazione di comuni o province, cristallizzando quindi la geografia territoriale fissata dalla Carta costituzionale e mortificando sul nascere ogni autonoma iniziativa degli enti locali.

Proprio sulla scorta di tali considerazioni, in occasione della modifica del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione è stata approvata la modifica del secondo comma dell'art. 132 Cost., indirizzata per l'appunto a circoscrivere l'ambito della consultazione referendaria alle sole popolazioni "della provincia o delle province interessate e del comune o dei comuni interessati".

Si tratta in ogni caso di una formulazione ambigua e lacunosa, che ha determinato notevoli difficoltà interpretative ed applicative circa l'ambito di applicazione, sul piano soggettivo, del *referendum*, tanto da ingenerare un contenzioso costituzionale piuttosto consistente.

In conseguenza della posizione assunta da alcuni comuni, l'Ufficio centrale per il referendum ha sollevato questione di legittimità costituzionale in merito al richiamato art. 42 della legge n. 352 del 1970, peraltro ritenuta fondata dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 334 del 2004, si è così espressa:

- a) come già sottolineato nell'ordinanza n. 343 del 2003, la portata della riforma dell'articolo 132 della Costituzione – avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – è da ritenersi senza dubbio "significativa";
- b) l'onerosità del procedimento strutturato dalla norma di legge attuativa si palesava eccessiva (in quanto non necessitata) rispetto alla determinazione ricavabile dalla nuova previsione costituzionale, risolvendosi nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla

riforma del 2001: pertanto, la modifica avrebbe segnato una netta distinzione tra popolazioni “direttamente” e solo “indirettamente” interessate, riservando unicamente alle prime le fasi relative all’iniziativa ed alla successiva consultazione referendaria: le “popolazioni interessate”, in altre parole, sono essenzialmente quelle relative ai territori di comuni o province che chiedono il distacco;

- c) al fine di garantire l’interesse delle popolazioni “indirettamente” interessate, troverebbero comunque spazio efficaci contrappesi istituzionali, quali il parere obbligatorio dei consigli regionali, rispettivamente acquirenti e cedenti, nonché la valutazione discrezionale del Parlamento, che deve approvare la proposta con ampie e significative maggioranze, tenuto conto degli interessi sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emerse nelle procedura referendaria ed in quella consultiva.

All’indomani di questo pronunciamento della Corte costituzionale non sono tuttavia mancate critiche, da parte della dottrina, e soprattutto difficoltà applicative derivanti dalla sostanziale reticenza di numerosi territori (acquirenti) in cui dovrebbe svolgersi il processo di aggregazione. Sembrerebbe dunque che al nuovo art. 132 Cost. sia stato assegnato un eccessivo rilievo.

Si consideri inoltre che la formulazione introdotta nel 2001 – come già detto – non appare del tutto chiara e scevra di ambiguità.

La proposta di ulteriore modifica è così rivolta a specificare, in concreto, quali debbano essere le popolazioni interessate che sono chiamate ad esprimersi sul referendum concernente il distacco-aggregazione.

Essa è innanzitutto volta ad evitare quel fenomeno di sovrapposizione tra *iniziativa* e *referendum* – puntualmente evidenziato da parte della dottrina – in cui sono incorse prima la legge n. 352 del 1970 (riservando entrambi i momenti ad un terzo delle popolazioni dei due territori regionali), e poi la stessa Corte costituzionale (riservando gli stessi momenti alla sola popolazione che intende distaccarsi-aggregarsi).

In relazione al procedimento descritto dall’art. 132 Cost., occorre invece differenziare, in ogni suo stato e grado, popolazioni e correlate aree di interesse,

graduando i relativi strumenti di garanzia ed evitando, al tempo stesso, la loro duplicazione.

Ed infatti, così come appariva ultroneo (ed eccessivo) pretendere che un terzo delle popolazioni dei territori di provenienza e di destinazione non solo si pronunziassero sul *referendum*, ma esercitassero altresì l'iniziativa, allo stesso modo appare tautologico e ripetitivo (nonché scarsamente incline al rispetto di taluni interessi) consentire che (soltanto) la medesima entità che intenda distaccarsi – sia pure sotto forma prima rappresentativa, e poi di democrazia diretta – eserciti tanto il potere di impulso quanto quello di consultazione.

Per ovviare a tali incongruenze, la modifica introduce allora tre livelli procedimentali che riflettono altrettanti livelli di interesse e di connessi strumenti di garanzia: la richiesta di distacco, da riservare ai soli enti interessati [livello micro]; il referendum, da riservare alle popolazioni delle due province (o delle due regioni) interessate dal distacco del comune (o della provincia) [livello meso]; il procedimento legislativo statale, che include altresì il parere dei due consigli regionali interessati [livello macro].

In particolare, in chiave di configurazione duale si distinguerebbero nettamente struttura e funzioni della *richiesta* di distacco (da riservare ovviamente al solo ente strettamente coinvolto) da quelle del *referendum*, diretto ad integrare il processo di autoidentificazione territoriale.

Un conto, infatti, è la richiesta, logicamente limitabile alle popolazioni interessate in senso stretto, ossia quelle che chiedono la variazione territoriale; altro il *referendum*, che mira a valutare gli orientamenti delle popolazioni coinvolte dal procedimento complessivo, e che ben può coinvolgere porzioni più vaste di territorio.

Tale ultima fase dovrebbe essere quanto meno allargata anche a quei soggetti che, in qualche misura, subiscono effetti significativi dal processo complessivo di distacco-aggregazione (dunque, per quanto riguarda i comuni, i territori delle due province che, rispettivamente, cedono ed acquistano).

In questa fase il corpo elettorale – in funzione di controllo preventivo e di merito – è infatti chiamato ad esprimere una propria valutazione in ordine all'impatto

che, dalla eventuale variazione territoriale, possa determinarsi sui propri diretti interessi.

Fermo restando il principio di autodeterminazione delle autonomie locali, l'idea di fondo è che le variazioni circoscrizionali – anche al pari di analoghi istituti propri del diritto internazionale – siano il frutto di fenomeni giuridici volontari.

Il distacco-aggregazione di un Comune o di una Provincia da una Regione ad un'altra costituisce infatti una forma di “annessione” parziale e consensuale, il che presuppone, di conseguenza, un accordo tra due entità distinte, ossia l'incontro di due volontà tra loro anche contrapposte.

E questo momento di “negoziazione istituzionale” – consacrato nella tornata referendaria – non può che essere riservato tanto ai soggetti che richiedono in prima persona di essere distaccati e successivamente aggregati, quanto a quelli che, in ordine alla propria sfera di interessi (sociali, economici, etc.), subiscono in ogni caso un profondo e significativo impatto dal suddetto processo.

Si consideri inoltre che l'emersione e la valutazione degli interessi locali contrapposti, o anche non integralmente concordanti con quelli espressi, già nella fase referendaria, consente peraltro di evitare, attraverso una eventuale valutazione negativa tale da precludere la proposta di legge statale, un inutile spreco di attività parlamentare.

È per tali motivi che sono stati previsti due livelli “ottimali” di popolazioni effettivamente e sostanzialmente interessate dal distacco-aggregazione di comuni e province: nel primo caso (comuni), il livello ottimale è costituito dai territori delle due province di provenienza e di destinazione; nel secondo caso, che implica un distacco di sicuro rilievo quali-quantitativo come quello di un intero territorio provinciale, non potrebbero che essere coinvolte le popolazioni di entrambe le Regioni interessate.

La modifica non si limita, tuttavia, a specificare il concetto di popolazioni interessate (al referendum); essa è inoltre rivolta a sottolineare – quand'anche ve ne fosse la necessità – che la suddetta procedura di cui al secondo comma dell'art. 132 Cost. trovi altresì applicazione per le Regioni ad autonomia differenziata.

Dal punto di vista tecnico-giuridico, sorgono infatti perplessità sulla applicabilità dell'art. 132 alle Regioni a statuto speciale, in considerazione della delimitazione dei confini territoriali (anche interni) delle regioni stesse, contenuta – sebbene in termini vaghi – nelle disposizioni di alcuni statuti speciali.

La soluzione prospettata in sede di politica legislativa è stata dunque quella di presentare in Parlamento un disegno di legge costituzionale (in luogo di quello di rango ordinario), attesa la natura di livello (parimenti) costituzionale degli statuti medesimi.

La sostanziale costituzionalizzazione (o meglio la “statutizzazione”) dei suddetti territori regionali, unitamente alla esigenza di salvaguardare le peculiari condizioni geografiche, economiche e linguistiche delle regioni medesime, hanno invece indotto i rispettivi organi regionali di indirizzo politico a ritenere in ogni caso necessaria una modifica statutaria, e non l’attuazione, sua pure “temperata” dalla approvazione di una legge costituzionale, dell'art. 132, secondo comma, Cost.

Con ogni conseguenza in ordine alla lesione – in ragione del procedimento statutario ipotizzato – del principio di autodeterminazione delle autonomie locali (che non potrebbero esercitare iniziativa alcuna, né esprimersi mediante *referendum* all'interno di un processo statutario speciale), nonché al mancato coinvolgimento del territorio regionale che, a vario titolo, subisce il distacco.

A parte queste considerazioni di natura politico-istituzionale, in favore dell'applicazione *tout court* – prospettata nella modifica in oggetto – dell'art. 132, secondo comma, Cost., depone inoltre la circostanza che la specialità delle suddette Regioni verrebbe pur sempre garantita dall'accentuato garantismo di cui sarebbe permeata l'intera procedura, come ora nuovamente delineata: si consideri infatti, al riguardo, che la dottrina ha più volte ricondotto la particolare efficacia delle leggi ordinarie di variazione territoriale alla categoria delle leggi rinforzate.

La precisazione *de quo* correggerebbe inoltre alcune evidenti aporie del sistema che deriverebbero, da un lato, dalla possibilità di procedere alla modifica con legge ordinaria (e dunque in piena applicazione dell'art. 132, secondo comma, Cost.) di alcuni territori non statutariamente fissati (è il caso della Provincia di Trento); dall'altro lato, dalle variazioni territoriali concernenti l'istituzione di

nuove Province che, anche nelle regioni ad autonomia differenziata, avviene comunque attraverso legge ordinaria, statale o regionale a seconda delle competenze legislative in concreto assegnate.