



## AUDIZIONE

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

SENATO DELLA REPUBBLICA

*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”.*

ROMA, 31.05.07

## **PREMESSA**

Il disegno di legge delega in esame è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 16 marzo u.s., acquisito il parere favorevole in Conferenza unificata delle Autonomie territoriali, unitamente alla presentazione di alcune proposte emendative, parzialmente recepite.

Tale provvedimento giunge anche come risultato di 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. Sforzo che è confluito nel documento unitario sottoscritto dai Presidenti delle Associazioni e dalla Conferenza dei Presidenti lo scorso 29 novembre ed inviato all'attenzione del Governo.

E' unanime auspicio dell'Associazione che l'iter del provvedimento sia rapido e soprattutto, in considerazione della sua rilevanza sul futuro assetto istituzionale del nostro Paese e della natura di atto direttamente "attuativo" della Costituzione, abbia il contributo della più ampia maggioranza delle forze politiche e che quindi sia espressione di una visione e di una lettura condivisa.

A distanza di sei anni, dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, e in presenza di una obiettiva e sempre più grave situazione di stallo e di malessere politico ed istituzionale, è necessario un atto di serietà e di verità che faccia luce sulla volontà di traghettare verso un sistema istituzionale più efficiente ed adeguato. Se così non fosse, sarebbe certamente preferibile che si avesse il coraggio di ammettere che quell'idea di articolazione istituzionale della Repubblica non è attuabile, perché non pienamente condivisa o perché non confacente alle caratteristiche del nostro Paese.

## ANALISI E PROPOSTE

### 1. Oggetti del disegno di legge delega.

Si tratta di un progetto normativo assai ampio e ambizioso che si propone di realizzare: a) il riassetto dell'amministrazione pubblica nel suo complesso, nei suoi vari livelli centrale, regionale, locale; b) l'adeguamento della legislazione in materia di enti locali, congiuntamente all'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; c) l'introduzione della disciplina per l'istituzione della Città metropolitana; d) l'attuazione dell'ordinamento di Roma Capitale.

### 2. Obiettivi.

L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani manifesta apprezzamento per gli indirizzi di innovazione istituzionale che il testo contiene, ma, allo stesso tempo sottolinea l'esigenza che questi vengano sviluppati ulteriormente. E' nostro convincimento che l'introduzione nell'ordinamento di così fondamentali e inediti pezzi di legislazione per il loro contenuto tali da modificarne la morfologia complessiva, debba essere guidata da alcuni obiettivi non più rinunciabili, il cui raggiungimento rappresenterà la condizione per valutarne il successo e la riuscita. Questi obiettivi devono, a nostro parere, essere i seguenti: assicurare una facile imputazione delle responsabilità amministrative e gestionali; sviluppare una efficace semplificazione e razionalizzazione del sistema istituzionale; definire una più marcata suddivisione di ruoli e di compiti fra i livelli di governo, nel rispetto della distinzione costituzionale fra chi legifera e chi amministra; promuovere la valorizzazione del ruolo dei Comuni, anche attraverso una differenziazione delle funzioni, dei poteri, degli assetti organizzativi, delle risorse; assicurare una maggiore chiarezza e fruibilità del quadro amministrativo; realizzare una riduzione ed eliminazione delle sovrapposizioni di organi e competenze, ai fini di un contenimento dei costi complessivi; consentire il rafforzamento della capacità di governo e di risposta alle istanze dei cittadini e

della società; promuovere la delineazione di un nuovo sistema di governance, caratterizzato da un giusto dosaggio fra separazione delle responsabilità e integrazione delle politiche.

### 3. Una nuova governance.

In sintesi, l'idea che coltiviamo e cheosterremo è realizzare un **“federalismo che funzioni”**.

Significa mirare a istituzioni capaci di governare il cambiamento e di dare risposte ai bisogni che si trasformano.

Significa edificare istituzioni dotate, oltre che della stabilità di governo, raggiunta con l'elezione diretta, anche di una maggiore autonomia nel realizzare le proprie politiche e nell'accompagnare le mutazioni sociali.

Significa promuovere istituzioni che siano capaci di guardare oltre i propri confini e verso un orizzonte di lungo periodo e di dimensione “globale”.

Il Comune è il sismografo degli umori della società. Avverte le fasi di accentuazione delle divaricazioni e degli squilibri, l'intensificarsi della pressione che si ripercuote direttamente su di essi come istituzioni politiche, strutture amministrative, sistemi di servizi.

Per un sano ed efficiente funzionamento dello “Stato”, è necessario che su tutte le problematiche che hanno dimensione nazionale e rispondono ad interessi generali si sviluppi una rete di relazioni interistituzionali in grado di integrare le proposte, le scelte, le politiche da attuare.

Nessun federalismo, nessun sistema istituzionale fondato su autonomie territoriali forti può funzionare se non si rende possibile e “normale” un'integrazione, un'interconnessione fra i livelli di governo cointeressati dall'attuazione di politiche pubbliche “multilivello”.

Bisogna lavorare per costruire un modello di *governance* che consenta di dire che il sistema costituzionale italiano, articolato su una pluralità di livelli territoriali, è retto da un insieme di regole e di modalità istituzionalizzate, diffuse e definite, capaci di garantire flessibilità e fluidità decisionale all'interno di forme e procedimenti condivisi e partecipati.

E' necessario assicurare forme adeguate di “integrazione” fra i diversi livelli di governo.

Per bisogno di “integrazione” si intende la necessità di porre in essere modalità di codecisione condivisa fra i diversi livelli di governo che, a partire dallo Stato per arrivare fino ai Comuni, costituiscono tutti, e a pari titolo, articolazione di una medesima Repubblica.

Questo “bisogno di integrazione” nasce proprio dal fatto che il sistema Italia deve essere in grado di assumere decisioni strategiche essenziali riguardanti l’attuazione di politiche pubbliche di vario tipo e, in generale, di garantire che il raccordo tra il sistema e operativo interno e il contesto europeo e internazionale avvenga sulla base di una robusta capacità di integrazione che vada ben al di là delle attuali forme di concertazione.

L’ANCI ritiene che non vi è più solo il problema di garantire il dialogo e la conoscenza delle scelte altrui attraverso la concertazione, non è più solo un problema di metodo e prassi, ma di integrazione dei contenuti e delle azioni dei diversi livelli di governo.

Forme di integrazione che devono operare sia nell’ambito delle grandi scelte annuali di finanza pubblica che in quello della ripartizione e allocazione delle risorse che, infine, in quello della attuazione della grandi politiche pubbliche di interesse nazionale e sopranazionale, ma rilevanti anche a livello locale.

Su questo piano si può dire che il lavoro è ancora tutto da svolgere. Il disegno di legge in esame risulta del tutto lacunoso su questo decisivo versante. Riteniamo quindi indispensabile che si lavori per integrare il provvedimento, prevedendo una norma di delega che riguardi la profonda rivisitazione del sistema dei raccordi istituzionali. Sono necessarie regole nuove, definendo la rotta che permetta di dar vita ad un efficiente funzionamento del sistema istituzionale, tale da rispondere ad una visione politica generale matura e condivisa riguardante l’assetto della Repubblica e le sue regole di funzionamento.

Attuare il Titolo V significa prima di tutto accedere ad una logica di sistema che chiede a tutti, Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, in alcuni momenti e rispetto a talune scelte di superare, ragioni particolari e visioni settoriali condividendo le responsabilità, individuando e separando compiti per un obiettivo generale perseguito da tutti.

#### 4. Proposte per una riforma del sistema dei Comuni.

- La caratteristica principale degli 8102 Comuni italiani è la forte diversificazione della dimensione demografica, la netta prevalenza di comuni di minore ampiezza e la conseguente naturale differenziazione complessiva che emerge fra le realtà comunali medio grandi e la più ampia costellazione delle realtà di piccole dimensioni.

A fronte di questo assetto, nell'ultimo decennio si è avviato un processo caratterizzato dal sostegno alle aggregazioni ed associazioni comunali che ha dato dei primi risultati utili, ma non soddisfacenti ai fini di una razionalizzazione del sistema.

Siamo consapevoli che oggi siamo, a vario titolo, chiamati a dare doverosa attuazione al precetto costituzionale. Avvertiamo l'importanza e la responsabilità di questo compito comune: quello di far compiere al nostro Paese un passo in avanti dotandosi di un sistema istituzionale più rispondente alle istanze dei cittadini e alle stesse esigenze proprie dei Comuni di avere le condizioni che consentano di dare risposte a quei bisogni. Riteniamo che da questo impegno debba scaturire una innovativa configurazione dell'articolazione territoriale del potere pubblico, ed in particolare dell'assetto ordinamentale dei Comuni.

- Consideriamo non più eludibile il definitivo superamento dell'impostazione "dogmatica", secondo cui i Comuni sono tutti uguali ed assimilabili sul piano dei compiti, poteri, strumenti, assetti organizzativi, risorse. Generica uniformità normativa che non rispetta la reale diversità dimensionale, funzionale, strutturale, culturale che connota il complesso mondo dei Comuni del nostro Paese.

Già la dimensione materiale e fattuale si è progressivamente evoluta in tale precisa direzione, anche in seguito alla crescita, avvenuta nell'ultimo quindicennio, di competenze, di ruolo e di peso politico-istituzionale dei Comuni, facendo sì che la qualità e la quantità di politiche che i Comuni realizzano vari sensibilmente a seconda dell'ampiezza, così come varia la domanda di servizi, di sostegno, di presenza, anche non tradizionalmente municipale, avanzata dai cittadini e dalla società.

Siamo tutti consapevoli che il cittadino del Comune di 5 mila abitanti chiede a chi amministra genericamente servizi diversi da quelli richiesti dal cittadino del Comune di 100 mila abitanti; siamo parimenti tutti consapevoli che i Comuni al di sopra di una certa soglia possono esercitare un ruolo proprio e agire in relazione agli altri livelli istituzionali secondo modalità molto più articolate e pregnanti, di quanto non sia possibile fare ai Comuni di minor dimensione.

E', quindi, indispensabile dare traduzione e razionalizzazione normativa ad un sistema che è andato già strutturandosi ed adattandosi in modo poliedrico.

Nell'ambito del processo di attuazione del titolo V e di adeguamento dell'ordinamento degli enti locali, riteniamo vada introdotto un assetto gradualmente differenziato sia sul piano del *government* che della morfologia funzionale.

E' per noi questo un obiettivo di portata storica che reca in sé una forte carica riformatrice.

Si tratta di trasporre nel provvedimento legislativo in esame un modello istituzionale che dia concreta attuazione al quadro costituzionale e alle indicazioni che, anche in materia di differenziazione degli enti e di riconoscimento della diversa applicazione del principio di sussidiarietà in ragione delle diverse dimensioni che li caratterizzano, sono contenute implicitamente nell'articolo 117, secondo comma, let. p) della Cost e, molto più esplicitamente, nell' art 118.

Una corretta attuazione della cornice costituzionale sul versante dell'amministrazione necessita di una lettura che consenta una congiunzione e integrazione delle due disposizioni summenzionate.

- Riteniamo che nell'individuazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane si debba considerare con più attenzione questa prospettiva e questo modello.

Ciò può significare l'opportunità di prevedere esplicitamente, anche nell'ambito dei principi e criteri direttivi, la necessità di un'imputazione delle funzioni fondamentali ai Comuni articolata e differenziata a seconda della fascia demografica, con il conseguente assottigliarsi dello spettro delle funzioni individuate come proprie degli enti, anche a seconda del minor o maggior grado di ampiezza della dimensione comunale.

In questo quadro, anche il rapporto fra legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali e legge regionale deve variare e deve modellarsi diversamente.

E' infatti auspicabile che sulle funzioni fondamentali individuate dallo Stato, di Città metropolitane, di Comuni capoluogo di Provincia e Comuni, ad esempio al di sopra dei 30 mila abitanti, la legge regionale di settore non possa operare sottrazioni, ma solo addizioni. Invece è ragionevole che (per quanto riguarda) l'assetto delle funzioni fondamentali dei Comuni di minori dimensioni demografiche (al di sotto dei 5 mila abitanti), si possa prevedere che queste

possano essere influenzate e diversamente allocate dalla legge regionale, almeno limitatamente alla promozione degli ambiti di gestione associata intercomunale.

- Consideriamo importante che si prevedano principi e criteri direttivi che consentano di razionalizzare e semplificare il sistema di governo locale, renderlo più snello, valorizzando da un lato la capacità di governo degli organi esecutivi e dall'altro il ruolo dell'assemblea che, anche numericamente ridotta, può svolgere una funzione di indirizzo e controllo più incisiva. Parimenti, è opportuno ripensare l'istituto del decentramento infracomunale e i relativi organi, attraverso uno stretto scrutinio che porti a valutare insieme l'effettiva utilità.
- E' parimenti importante stabilire principi e criteri direttivi che consentano, in sede di esercizio della delega, la delineazione di una fisionomia ordinamentale, organizzativa e gestionale interna alle diverse classi demografiche differente e rispondente all'assetto variabile di funzioni.
- La differenziazione delle funzioni fondamentali porta con sé anche l'opportunità di un sistema "variabile" di finanziamento delle funzioni esercitate. Il sistema di federalismo fiscale deve articolarsi nelle forme di entrate individuate dall'articolo 119 della Costituzione, ossia compartecipazione ai grandi tributi erariali, entrate proprie e qualora necessario intervento perequativo. Tutte le funzioni amministrative dei Comuni devono essere finanziate con compartecipazione a tributi statali, quali l'IRPEF, tributi propri o tributi nazionali il cui gettito è devoluto al Comune (quali ICI). La differenziazione delle funzioni fondamentali in particolare per le Città metropolitane, e la fascia dei Comuni capoluogo e dei Comuni al di sopra di una certa soglia di abitanti e Comuni aventi determinate caratteristiche può anche determinare aliquote di compartecipazione in percentuale più elevate. A questo si dovrebbe aggiungere per questi enti l'erogazione diretta da parte dello Stato dei finanziamenti riguardanti specifiche materie, quali ad esempio il trasporto pubblico locale o il settore sociale, con il conseguente superamento del sistema del doppio binario Stato- Regioni, Regioni- Comuni. Questo consentirebbe anche di conseguire una significativa razionalizzazione del sistema, un effettivo contenimento di costi e la soppressione di apparati, spesso regionali, istituiti per gestire gli stanziamenti. Per quanto riguarda, il ruolo regionale, si potrebbe riconoscere uno spazio d'intervento limitatamente al finanziamento delle funzioni che devono essere gestite in forma associata da parte dei Comuni di minore dimensione demografica.
- Per quanto riguarda il tema degli istituti dell'associazionismo infracomunale, si può certamente dichiarare il fallimento dell'esperienza abbozzata della fusione fra i comuni; l'esperienza dell'Unione di Comuni, quale ente associativo a carattere strutturale, è in pieno svolgimento e va in questa sede stimolata e ulteriormente rafforzata. Come abbiamo già detto, per i Comuni di

minori dimensione demografica la gestione associata sarà la sfida del prossimo futuro; una sfida però che potrà essere vinta e combattuta se la cornice di regole è chiara, semplice e lineare.

L'ANCI chiede di puntare tutto su questo modello generale di associazionismo che disciplinato in termini generali dalla legge statale deve tendenzialmente vincolare nel modello e nei caratteri la legge regionale. Ciò per varie ragioni tutte di grande rilevanza. Semplificazione: un modello di forma associativa unica o prevalente rappresenta un fattore di chiarezza e leggibilità del sistema amministrativo. Contenimento dei costi: limiterebbe la "fantasia" del legislatore nell'introdurre modelli inediti di associazionismo che determinano ingiustificate sovrapposizioni e oneri finanziari.

Riteniamo indispensabile procedere ad una rivisitazione anche dell'ordinamento dell'ente associativo, al fine di contenere i costi di funzionamento degli organi e ridurre al minimo gli oneri per le strutture, distaccando personale dai Comuni associati

## **5. L'istituzione delle Città metropolitane: un'occasione preziosa per la trasformazione del Paese.**

L'esigenza di attribuire ai grandi agglomerati urbani gli strumenti per governare realtà complesse, per territorio, popolazione, spessore delle problematiche è ormai nota e ampiamente sviluppata e discussa.

E' un'esigenza di chi governa e di chi vive e opera in quei territori. E' un'esigenza per l'intero Paese e il suo sviluppo. Ed è una necessità che attiene nella stessa misura sia al benessere delle comunità su cui insistono che al benessere dell'intera comunità nazionale.

La disciplina contenuta nell'articolo 2 del disegno di legge è sostanzialmente di carattere procedurale, introducendo con forza nella trama legislativa l'idea che ciascuna Città metropolitana possa costituire un caso a sè, in special modo quanto all'equilibrio di poteri e funzioni fra la stessa Città metropolitana e i Comuni dell'area. Manca un identikit che attenga al rafforzamento dei poteri e degli strumenti di governo, degli assetti organizzativi. In ogni caso manca nella parte relativa alle Città metropolitane ogni indicazione di criteri per la individuazione delle funzioni fondamentali che questo nuovo livello di governo dovrebbe svolgere. Così come manca alcun riferimento, anche generico, circa il modello di finanziamento. Questo per dire che rispetto a questa tipologia di ente territoriale, in quanto soggetto nuovo, non appare sufficiente un approccio solo procedurale, essendo utile uno sforzo supplementare

teso a definirne con maggior precisione i caratteri e la fisionomia, che non possono certamente essere quelli propri della Provincia che viene eventualmente meno. Trattandosi, peraltro, di una disciplina che, anche se non si attiva il procedimento ovvero questo risulti infruttuoso, dovrebbe sopravvivere almeno quale atto che introduce nel nostro ordinamento un soggetto nuovo, definendone le caratteristiche, e non limitandosi a elencarne le Città..

Inoltre, non può bastare a giustificare un tale limitato approccio l'osservazione che questo favorisce al massimo la flessibilità del modello e la sua adattabilità alle diverse esigenze territoriali.

L'Anci apprezza l'impostazione orientata a garantire il massimo di flessibilità, tuttavia è pur sempre necessario che si indichino alcuni caratteri peculiari. A tal proposito, sarebbe ipotizzabile il conferimento alle Città metropolitane di poteri normativi penetranti non solo sul piano dell'organizzazione, ma anche sulle modalità di esercizio delle funzioni assegnate. Allo stesso tempo, può essere opportuno che almeno per talune materie strettamente connesse alle esigenze specifiche dei territori metropolitani, possano essere riconosciuti anche limitati poteri regolamentari "derogatori" dei regolamenti statali o regionali. Si può pensare a forme innovative di "delegificazione", basate anche su atti pattizi, poggiando su un'applicazione ampia, ma corretta del principio di sussidiarietà, quale principio che può operare anche sul piano del sistema delle fonti, secondo la regola della competenza e sulla base di una lettura estensiva del riconoscimento costituzionale della potestà regolamentare locale ai sensi dell'articolo 117, sesto comma della Costituzione.

Per quanto riguarda l'assetto finanziario, che certamente è oggetto di un altro disegno di legge delega, in questa sede andrebbero però indicate le caratteristiche di sistema. Potrebbe aprirsi, inoltre, un interessante terreno di "ingegneria" di sistema, con riferimento ai finanziamenti necessari a rendere possibili investimenti in infrastrutture e servizi, che per loro natura, costituiscano lo "specifico" della Città metropolitana e quasi la loro stessa ragion d'essere.

Infine, dovrebbero essere esplorate forme di governance, riconoscendo la partecipazione necessaria di questi enti a processi decisionali di livello nazionale, europeo, e anche internazionale.

Per quanto riguarda il modello previsto dall'ultimo comma dell'articolo 3, ispirato ad una logica tipicamente associazionista, si sviluppa al massimo grado l'idea della flessibilità. Anche in questo caso sarebbe opportuno che si specifichi che l'entità metropolitana comunque consegua uno status funzionale ulteriore, rispetto a quello proprio comunale, così come tale modello deve usufruire di un di più di risorse.

## **6. L'ordinamento di Roma Capitale: un traguardo vicino per una vera innovazione.**

E' facile spiegare le ragioni che impongono l'attribuzione a Roma Capitale di uno status speciale: il ruolo, la storia, i maggiori oneri a cui deve far fronte in quanto capitale della Repubblica e sede dello Stato Città del Vaticano. Accanto a queste di ordine storico e legate all'ontologia stessa della Città di Roma, militano anche ulteriori ragioni, come dire, di ordine più sistematico: mettere finalmente il nostro Paese al passo con gli altri Paesi europei, conferendo alla Città di Roma e all'istituzione che la governa poteri, compiti e risorse adeguate, prendendo a modello le grandi Capitali europee (Madrid, Londra, Berlino, Bruxelles), introducendo così nel nostro sistema istituzionale un fattore di profonda innovazione e modernizzazione, che certamente può riflettersi molto positivamente sulla crescita e sul funzionamento complessivo del Paese e sulla sua proiezione sul piano internazionale.

La soluzione prevista nell'articolo 5 del disegno di legge delega, che dà attuazione all'articolo 114 della Costituzione che prevede che la legge dello Stato disciplini l'ordinamento di Roma capitale, rappresenta una valida traduzione della disposizione costituzionale.

In questo senso merita particolare apprezzamento il conferimento di funzioni adeguate all'obiettivo e accompagnate dalla garanzia di condizioni utili per un loro efficace esercizio, specialmente con riferimento: ad una necessaria valorizzazione e potenziamento della potestà regolamentare; a specifiche modalità di finanziamento delle competenze e del sistema tributario, correlate allo statuto speciale da un lato e ai principi stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione dall'altro; a forme innovative di raccordo ed integrazione delle politiche; al riconoscimento al Sindaco di Roma capitale anche di un ruolo autonomo e assolutamente peculiare, in quanto portatore ed espressione di un altrettanto peculiare nucleo di interessi.

Il complesso di previsioni che dà sostanza all'ordinamento di Roma capitale deve consentire in estrema sintesi una più rapida ed incisiva capacità di governo e di attuazione delle decisioni assunte, semplificando e ottimizzando le procedure amministrative, attenuando o eliminando elementi e passaggi che incidono sull'efficacia e tempestività degli interventi.

## I principali profili problematici di carattere tecnico

In conclusione, l'Anci non può esimersi dall'evidenziare i principali nodi critici che il disegno di legge presenta. Alcune delle soluzioni indicate nel testo non appaiono, sotto numerosi aspetti, del tutto lineari essendo indicati principi e criteri suscettibili di interpretazioni difformi, se non opposte.

### Sulle funzioni fondamentali

Fermo restando quanto detto nella parte propositiva, bisogna evidenziare che il modello prefigurato nello schema in commento 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 foriero 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 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.

Riteniamo, quindi, essenziale una correzione del testo nel senso indicato nella parte propositiva, ossia del solo riconoscimento di un ruolo della legge regionale di settore limitatamente ai fine della discipline e dell'incentivazione della gestione associata fra i comuni di minor dimensione.

E' utile ricordare il mancato inserimento nel testo della previsione proposta dalle Autonomie territoriali in ordine al riordino e alla semplificazione delle strutture organizzative dell'amministrazione diretta, indiretta e strumentale, limitandole a quelle strettamente necessarie all'esercizio delle funzioni che continuano ad essere esercitate dallo Stato, anche al fine di eliminare le sovrapposizioni.

Infine, richiamiamo l'attenzione sul mancato accoglimento della proposta emendativa congiunta riguardante la revisione del vincolo del doppio mandato e il riequilibrio dei poteri fra assemblea ed organi esecutivi. Si tratta di un tema non più eludibile e che peraltro, a nostro parere, fortemente connesso anche alla questione dell'introduzione di regole che imprimino maggiore responsabilità nella gestione delle risorse finanziarie. Infatti, è nostra opinione che questo limite oggi oltre che sconfitto dall'esperienza di questo quindicennio, oltre che rappresentare un'anomalia e un vincolo solo locale, influenza non positivamente la gestione amministrativa e finanziaria nel periodo del secondo mandato, in qualche modo deresponsabilizzando i meno avveduti, consapevoli di non dover più assoggettarsi al vaglio democratico, che dovrebbe essere l'unica vera verifica dell'operato dell'amministratore.