

ANCI

**LE FUNZIONI FONDAMENTALI
DEI COMUNI**
Prima ipotesi di individuazione

Documento predisposto con la collaborazione di Guido Meloni, Corrado
Cardoni e Marco Di Folco

febbraio 2008

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. L'approccio metodologico alla determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni e le fonti utilizzate

Il documento che si presenta reca un'ipotesi di articolazione delle funzioni fondamentali dei comuni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), cost. la cui elaborazione ha preso le mosse, nei mesi passati, dal rinnovato tentativo di attuazione della riforma costituzionale del 2001 avviato dal governo nella XV legislatura e sfociato nell'AS 1464, recante un disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p) e dell'art. 118 cost., nonché per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del titolo V cost..

Nonostante il lavoro sia stato concepito nella prospettiva di dare concreto sviluppo ai principi e criteri direttivi dell'AS 1464, esso sembra possa mantenere, a fronte della fine anticipata della legislatura e quindi del venire meno della ipotesi attuativa prospettata con il d.d.l. delega del governo, una qualche indubbia utilità, quale base di discussione e confronto per la individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni, con la speranza di una prossima e proficua nuova stagione attuativa.

L'elaborazione dell'elenco delle funzioni fondamentali è stata svolta sostanzialmente in due fasi: in una prima si è proceduto all'analitica ricognizione delle funzioni amministrative di spettanza comunale sulla base della legislazione regionale attuativa del d.lgs. 112/1998 nonché in quella organica di settore; in una seconda si è provveduto ad isolare, nel coacervo di compiti in tal modo ricostruito, le funzioni potenzialmente ascrivibili al *genus* di quelle fondamentali. D'altra parte, se è vero che la ricognizione delle funzioni amministrative comunali - dalla quale come detto si sono prese le mosse per enucleare quelle cui può essere riconosciuto il carattere della "fondamentalità" - ha avuto ad oggetto essenzialmente la legislazione regionale, cionondimeno, nella seconda delle due fasi di attività, ci si è preoccupati di integrare l'elenco ottenuto con un'ipotesi di articolazione delle funzioni fondamentali dei comuni

tratta dalla legislazione statale e messa a disposizione dall'ANCI sulla base di studi precedentemente effettuati.

In questo modo, a completamento di un'attività di ricerca per certi versi dunque già avviata, si è addivenuti all'elaborazione di un documento che si ritiene possa costituire una base sufficientemente esaustiva, essendo calibrato tanto sulla legislazione regionale quanto su quella statale.

Sempre in ordine all'approccio seguito sono tuttavia necessarie talune ulteriori precisazioni.

Si è ritenuto opportuno, infatti, tener conto del tentativo di giungere alla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali costituzionalmente rilevanti operato, ancor prima dell'AS 1464, in virtù della norma di delega appositamente contenuta nell'art. 2 della l. 131/2003: benché tale tentativo sia anch'esso caduto – come ben noto – nel vuoto per via della mancata emanazione dei relativi decreti delegati entro il termine prescritto (e due volte prorogato), il corrispondente *iter* attuativo presenta in ogni caso spunti di notevole interesse che è possibile trarre dalla relazione prodotta dal comitato di indirizzo tecnico – scientifico costituito presso il ministero dell'interno e, soprattutto, dallo schema di decreto legislativo di riforma del testo unico degli enti locali licenziato dal consiglio dei ministri il 2 dicembre 2005.

La ragione che ha suggerito di non trascurare i due passaggi appena ricordati non consiste esclusivamente nel rilievo ad essi oggettivamente ascrivibile quali primi momenti di “concretizzazione” delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, ma anche nel fatto che dal confronto fra l'art. 2 della l. 131/2003 e l'art. 2 dell'AS 1464 sembrano emergere alcuni significativi profili di continuità (accanto però, come si vedrà, a notevoli profili di discontinuità). Così, anticipando un aspetto sul quale si dovrà necessariamente tornare nel prosieguo in maniera più approfondita, è importante fin d'ora segnalare come entrambe le previsioni aderiscano, con formulazioni sul punto pressoché identiche, ad una configurazione delle funzioni fondamentali siccome dotate di una matrice non meramente “amministrativa”, ma anche “istituzionale”. Con ciò non si intende tuttavia affermare che l'ipotesi di articolazione allegata alla presente relazione costituisca una pedissequa riproposizione di quanto già maturato sul finire della XIV legislatura; ben diversamente si vuole significare che le soluzioni emerse nel quadro dell'infruttuoso processo di attuazione della l. 131/2003

hanno rappresentato un costante punto di confronto, al quale ci si è di volta in volta accostati con spirito critico, per gli aspetti che sono apparsi meno condivisibili, o con spirito adesivo, per gli aspetti che si è ritenuto di dover recuperare.

Le notazioni fin qui sviluppate valgono ad illustrare l'approccio metodologico prescelto e le fonti cui si è inteso fare riferimento per la realizzazione del lavoro che si presenta. Si tratta a questo punto di dar conto, nel merito, delle scelte operate. A questo scopo, però, è necessario entrare in alcune delle più complesse questioni interpretative poste, nel dibattito dottrinale, dalla categoria delle funzioni fondamentali, essendo ben evidente che la struttura del documento allegato inevitabilmente presuppone una presa di posizione in ordine ai principali nodi posti in materia all'interprete.

2. La natura delle funzioni fondamentali: solo "amministrativa" o anche "istituzionale"?

La categoria delle funzioni fondamentali è stata per la prima volta impiegata in norme di diritto positivo concernenti gli enti locali a seguito della riforma del titolo V. Di conseguenza essa ha comprensibilmente impegnato la dottrina in un'opera ricostruttiva a tutto campo, volta a metterne in luce le caratteristiche salienti.

Incerta appare anzitutto la natura dei compiti ascrivibili all'etichetta in questione. Secondo una prima impostazione teorica le funzioni fondamentali avrebbero carattere essenzialmente "istituzionale" e chiamerebbero lo stato – nella cui potestà legislativa esclusiva ricadono – a porre una disciplina di tipo ordinamentale, sia a completamento di quelle funzioni che sono direttamente previste dalla costituzione (come la funzione statutaria, quella regolamentare e quella finanziaria), sia per quelle funzioni che non hanno trovato menzione nelle disposizioni costituzionali (come la funzione organizzativa e quella amministrativa). Deporrebbero in questo senso la collocazione delle funzioni fondamentali nell'art. 117, comma 2, lett. p), cost. e non nell'art. 118 cost., nonché la connessione sistematica con gli ulteriori oggetti di competenza esclusiva statale (la legislazione elettorale e gli organi di governo di comuni, province e città metropolitane) dotati per l'appunto di una valenza spiccatamente organizzativa.

A questa tesi è stato tuttavia incisivamente obiettato il rischio di un'impropria dilatazione dei poteri ordinamentali dello stato. Si osserva infatti che l'abrogazione

dell'art. 128 cost. e la limitazione della competenza statale ai tre oggetti indicati dall'art. 117, comma 2, lett. p), cost., determinerebbero il definitivo superamento della nozione unitaria ed uniforme di ordinamento degli enti locali, inteso come complesso di principi fissati da leggi generali della repubblica; superamento per altro giocato a tutto favore dell'autoorganizzazione locale, da realizzare anzitutto attraverso la potestà statutaria oggi costituzionalizzata (art. 114, comma 2, cost.). L'interpretazione costituzionalmente orientata della categoria delle funzioni fondamentali indurrebbe pertanto, in coerenza con quella che appare essere sul punto la *ratio* ispiratrice della riforma del titolo V, a ravvisare in queste ultime una matrice eminentemente amministrativa.

Né, infine, sono mancate prospettazioni intermedie, le quali attribuiscono alle funzioni fondamentali carattere, ad un tempo, amministrativo ed istituzionale. La dottrina ha avuto modo di ricostruire un nesso di strumentalità tra le due *species* appena richiamate: in altri termini le funzioni fondamentali di tipo istituzionale sarebbero finalizzate ad integrare, con norme di organizzazione, quelle di tipo amministrativo; il che varrebbe a contenere l'espansione del potere ordinamentale dello stato senza che si debba *in toto* rinunciare alla valenza anche organizzativa delle funzioni fondamentali.

Il processo di attuazione della novella costituzionale del 2001 si è orientato, con una certa evidenza, nella direzione indicata dalla tesi della natura "ibrida". Già l'art. 2, comma 4, lett. b), l. 131/2003 includeva tra le funzioni fondamentali non solo i compiti volti al soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, ma anche quelli essenziali ed imprescindibili per il funzionamento dell'ente. Coerentemente, lo schema di decreto legislativo di riforma del TUEL licenziato dal consiglio dei ministri il 2 dicembre del 2005 ha proceduto a due distinte elencazioni di funzioni fondamentali: l'una, comprendente compiti a carattere *stricto sensu* amministrativo, differenziata in relazione alle categorie di enti locali costituzionalmente rilevanti e ricostruita attorno ai tradizionali settori organici di cui al d.P.R. 616/1977 ed al d.lgs. 112/1998; l'altra, estesa a compiti di tipo istituzionale (quali la funzione normativa, quella di organizzazione, quella di programmazione, quella di gestione finanziaria e contabile, ecc.) e comune a ciascuna delle categorie di enti territoriali infraregionali previste dall'art. 114 cost. L'AS 1464, per parte sua, ha pienamente confermato le scelte operate

sul punto dalla legge “La Loggia”, recependo, anche testualmente, la tesi della duplice caratterizzazione delle funzioni fondamentali (art. 2, comma 2, lett. b)).

In questa prospettiva si è ritenuto di includere nel documento che segue le funzioni fondamentali “imprescindibili per il funzionamento dell’ente” già individuate dallo schema di decreto delegato del dicembre del 2005. Tale operazione è stata però effettuata in esito ad un ragionamento piuttosto articolato, che si ritiene opportuno esporre sinteticamente in questa sede anche per esplicitare taluni passaggi utili a circoscrivere gli effetti distorsivi potenzialmente discendenti da una lettura estensiva della competenza statale di cui all’art. 117, comma 2, lett. p), cost.

In primo luogo si è osservato che nell’elenco “istituzionale” sono ricompresi compiti sostanzialmente eterogenei dal punto di vista della natura del potere pubblico cui afferiscono; natura ora normativa, ora spiccatamente amministrativa (come nel caso della funzione di pianificazione e programmazione, di gestione finanziaria, tributaria, contabile e patrimoniale, di vigilanza e controllo nelle diverse aree funzionali, ecc.). Alla luce di ciò pare possibile affermare che le funzioni fondamentali di tipo istituzionale sono accomunate, piuttosto che dall’inerenza ad una potestà ordinamentale *tout court* dello stato, dalla “trasversalità”, e cioè dall’attitudine ad attraversare gli specifici campi materiali di spettanza dell’ente locale incidendo indifferentemente su ciascuno di questi. Ne consegue che le funzioni istituzionali non costituiscono autonomo titolo di legittimazione dello stato a porre in essere interventi indiscriminati sull’organizzazione dei comuni e delle province (nonché, in prospettiva, delle città metropolitane), bensì strumenti volti alla ricostruzione del DNA delle istituzioni territoriali infraregionali anche sul terreno dell’amministrazione, in un’ottica di garanzia nei confronti della legge regionale ma anche, per certi versi, della legge statale. Inoltre, l’inerenza delle competenze qui considerate a tutte le categorie di enti locali costituzionalmente rilevanti pone in evidenza gli elementi che consentono una ricostruzione unitaria e “di sistema” dell’amministrazione locale, intesa alla stregua di complesso di istituzioni subregionali caratterizzate da significativi profili di omogeneità¹. Per altro, rispetto a tale impostazione, potrebbe apparire sostanzialmente

¹ D’altra parte si potrebbe aggiungere che la ricostruzione unitaria del “sistema” delle autonomie locali è resa possibile non solo dall’individuazione delle funzioni fondamentali di tipo istituzionale, ma anche dal fatto che esse sono tutte titolari di funzioni proprie (solo in parte coincidenti con quelle fondamentali) nelle quali si esprime l’immediatezza del rapporto tra ente e comunità territoriale di riferimento.

incoerente la scelta, operata per talune materie (v., ad es., l'energia, il commercio, l'urbanistica, l'inquinamento acustico, la viabilità, i trasporti, la protezione civile, la tutela della salute, i servizi sociali, lo spettacolo) di includere tra le funzioni fondamentali dei comuni a carattere amministrativo compiti di programmazione e di partecipazione alla programmazione (specie) regionale che, stando al ragionamento svolto, dovrebbero automaticamente spettare all'ente di base in quanto ricompresi tra le funzioni fondamentali a carattere istituzionale. A smentire tale impressione vale tuttavia la considerazione che, nei settori citati, il conferimento ai comuni dei compiti predetti rappresenta un dato da tempo presente nella legislazione regionale; di modo che la soluzione in questa sede adottata vuole essere il riflesso di opzioni storicamente ormai consolidate, senza escludere l'attitudine trasversale delle funzioni istituzionali nei confronti di tutte le materie afferenti ai tre settori organici.

In secondo luogo si è constatato che, tra i compiti imprescindibili per il funzionamento dell'ente di cui allo schema di decreto legislativo del 2005, rientrano funzioni (quella normativa e quella di organizzazione) immediatamente spettanti all'ente locale in virtù di specifiche previsioni costituzionali (gli artt. 114, comma 2 e 117, comma 6, cost.) prima ancora che in forza dell'attribuzione operata con legge dello stato. In queste ipotesi vi è il rischio che, riconoscendo carattere costitutivo all'intervento legislativo statale, si finisca per svuotare di senso la diretta attribuzione costituzionale e per configurare in capo allo stato poteri conformativi idonei a porre, in ordine alle predette funzioni, limiti e vincoli ulteriori rispetto a quelli deducibili dalla carta fondamentale. D'altra parte siffatto rischio si è già materializzato nel *corpus* della l. 131/2003, il cui art. 4 chiama gli statuti degli enti locali a dispiegarsi nel rispetto non solo della costituzione e della legge statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), cost., ma anche di non meglio identificati principi generali di organizzazione pubblica; vale a dire di un parametro, verosimilmente² affidato alla competenza della legge statale, di cui non è dato trovar traccia nel testo della carta repubblicana come novellato nel 2001.

Allo scopo di ovviare ai pericoli di *deminutio* dell'autonomia locale che si concretizzerebbero in conseguenza della lettura appena accennata, si ritiene che

² In effetti l'art. 4 della l. 131/2003 non contiene un riferimento esplicito alla legge statale quale fonte deputata alla posizione dei principi generali di organizzazione pubblica. Tuttavia, l'utilizzo dell'aggettivo "generali" e la connessione con gli altri due vincoli previsti nella disposizione *de qua*, tutti dotati di una valenza "uniformante" e destinati pertanto a valere sull'intero territorio nazionale, avvalorano l'ipotesi formulata nel testo.

l'inclusione della funzione normativa tra le funzioni fondamentali di tipo istituzionale dei comuni non produca un effetto innovativo (dovendosi semmai riconoscere alle relative previsioni legislative natura ricognitiva di un'attribuzione spettante all'ente di base *iure constitutionis*), ma rinvenga la propria ragion d'essere, ancora una volta, nella "trasversalità", e cioè nell'attitudine a valere indistintamente per tutte le aree funzionali di spettanza comunale. Proprio per questo motivo, nell'articolazione delle funzioni fondamentali di tipo amministrativo, non sono mai stati inclusi i compiti di regolazione, da ritenersi senz'altro attivabili alla luce della previsione generale contenuta nella parte istituzionale (a propria volta riproduttiva di puntuali statuizioni costituzionali); con la sola, rilevante eccezione del regolamento edilizio, esplicitamente annoverato accanto alle competenze amministrative fondamentali dei comuni in materia urbanistica in quanto recante una disciplina estesa ai rapporti interprivati e dunque esorbitante, per quel che sembra, l'ambito costituzionalmente garantito alla potestà regolamentare locale dall'art. 117, comma 6, cost.

L'idea secondo la quale l'iscrizione di una funzione tra quelle fondamentali a carattere istituzionale non produce indefettibili implicazioni circa la fonte (costituzionale o legislativa) attributiva della stessa, ma vale a sottolinearne semplicemente la generale spettanza in tutte le aree rimesse all'ente locale, risulta quindi armonica con l'impostazione fatta propria dall'ultimo alinea dell'art. 117, comma 6 cost. Questa disposizione, infatti, nel proclamare la titolarità in capo a comuni, province e città metropolitane della potestà regolamentare volta alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni ad essi attribuite (ivi comprese, ovviamente, le funzioni fondamentali), costruisce un percorso logico in forza del quale l'attribuzione della funzione amministrativa rappresenta un presupposto necessario all'attivazione dei relativi poteri di regolazione. Orbene, il significato della soluzione accolta nel documento che si allega consiste esattamente nell'affermare l'appartenenza (per costituzione) al comune dei compiti di regolazione tutte le volte in cui esso risulti titolare di una funzione fondamentale di tipo amministrativo.

3. L'individuazione/allocazione delle funzioni fondamentali, tra stato e regioni

Passando a considerare le funzioni fondamentali di tipo amministrativo, un rilevante aspetto problematico dinnanzi al quale ci si è trovati riguarda il grado di dettaglio col quale elaborare il relativo elenco. Si tratta di un nodo particolarmente intricato in quanto connesso alla *vexata quaestio* del ruolo da riconoscere alle regioni nel quadro del processo di attuazione *in parte qua* dell'art. 117, comma 2, lett. p), cost.

Anche su questo terreno si sono fin qui confrontate, a voler essere estremamente schematici, due impostazioni dottrinali assai divergenti. Anzitutto v'è chi ritiene che compito dello stato sarebbe quello di delineare, *sub specie* di funzioni fondamentali, generici settori di attività degli enti locali costituzionalmente rilevanti e non puntuali compiti di amministrazione. Siffatto assunto muove con tutta evidenza dalla convinzione che le funzioni fondamentali non rappresentano un'autonoma categoria di funzioni amministrative, distinta da quelle previste nell'art. 118 cost., ditalché non si darebbe una dicotomia tra funzioni fondamentali e non fondamentali di comuni, province e città metropolitane, ma piuttosto tra una disciplina fondamentale delle funzioni, a carattere generale e non settoriale, e una disciplina allocativa delle stesse: la prima rimessa senz'altro allo stato, la seconda al soggetto (stato o regione) di volta in volta competente nella materia.

Da questo punto di vista l'archetipo per la definizione statale delle funzioni fondamentali viene individuato negli artt. 13 e 19 del testo unico degli enti locali attualmente vigente, che si limitano rispettivamente ad assegnare al comune tutte le funzioni amministrative riguardanti la popolazione ed il territorio comunale con riferimento ai settori organici (salvo quanto non sia espressamente attribuito dalla legge ad altri soggetti), ed alla provincia le competenze di area vasta con riferimento ai macro settori specificamente elencati. Ne consegue un tasso di differenziazione su base regionale delle funzioni fondamentali potenzialmente elevato, in quanto esteso non solo alla disciplina delle modalità di svolgimento ma anche alla concreta individuazione dei compiti alle stesse afferenti. Si può inoltre aggiungere che la ricostruzione in esame limita la valenza garantistica della categoria *de qua* alla tutela della tenuta unitaria dell'ordinamento (attraverso la fissazione di requisiti minimi di uniformità), escludendo che essa possa dispiegarsi anche con riguardo all'autonomia degli enti locali: l'ampio

marginale concesso alle regioni anche in tema di disciplina allocativa implica infatti la configurazione del rapporto con gli enti locali in termini di leale collaborazione, piuttosto che in chiave “difensiva” per il tramite dell’intervento di un soggetto esterno (lo stato).

Sul versante opposto si colloca viceversa l’opinione secondo la quale la legge statale *ex art. 117, comma 2, lett. p)*, cost., lungi dal limitarsi alla delineazione di generici settori di intervento, dovrebbe viceversa articolare puntualmente i compiti da riconoscere come fondamentali degli enti locali. Questa affermazione assegna pertanto alle funzioni fondamentali la natura di funzioni amministrative in senso stretto, comprensive – secondo la tesi più accreditata – di una parte delle funzioni proprie di cui all’art. 118 cost.; con la conseguenza che la disciplina allocativa regionale potrebbe svilupparsi soprattutto sul terreno delle funzioni conferite.

In questa prospettiva gli artt. 13 e 19 del d.lgs. 267/2000 rappresenterebbero soltanto una premessa nel quadro del processo di individuazione delle funzioni fondamentali; il quale, postulando una disciplina di maggior dettaglio, non potrebbe in ogni caso arrestarsi ad essi. Il tasso di potenziale differenziazione su base regionale risulterebbe, dunque, notevolmente ridimensionato, essendo confinato alle modalità di svolgimento delle funzioni fondamentali (ricadenti, ovviamente, nelle materie di competenza regionale); queste ultime, inoltre, finirebbero per assumere una duplice valenza garantistica, tanto in ordine all’unità dell’ordinamento (in qualità di invarianti del sistema), quanto in ordine all’autonomia locale (posta al riparo da tentazioni “regionocentriche”).

L’accidentato e tortuoso percorso di attuazione in via legislativa della novella costituzionale del 2001 ha fin qui mostrato evidenti oscillazioni fra i due poli di attrazione precedentemente descritti; ciò, per altro, non meraviglia l’interprete, considerando che su questo terreno si gioca una partita decisiva ai fini della definizione delle relazioni tra regioni ed enti locali.

La legge 131/2003, per cominciare, contiene alcuni elementi che sembrerebbero spingere nel senso indicato dalla seconda prospettazione teorica di cui sopra: tanto l’identificazione di parte delle funzioni fondamentali con i compiti storicamente svolti dagli enti locali (art. 2, comma 4, lett. b)), quanto la previsione per la quale la decorrenza dell’esercizio delle funzioni fondamentali attribuite ad un ente diverso da

quello che ne era titolare in precedenza opera a seguito dei decreti legislativi di attuazione della delega all'uopo prevista (art. 2, comma 5), paiono presupporre un intervento legislativo statale di dettaglio. Tuttavia lo schema di decreto legislativo deliberato dal consiglio dei ministri nel dicembre del 2005 si è diversamente orientato: se è infatti vero che l'elencazione delle funzioni fondamentali di tipo amministrativo di comuni, province e città metropolitane è stata effettuata in relazione ai settori organici, risulta altresì evidente come questi ultimi non vengano ulteriormente suddivisi in materie (secondo il modello viceversa fatto proprio dal d.P.R. 616/1977 e dal d.lgs. 112/1998); conseguentemente si è dinnanzi a clausole funzionali alquanto ampie, che aprono alla disciplina allocativa regionale in misura tutt'altro che irrilevante.

L'AS 1464, per parte sua e per ciò che oggi, stante l'interruzione anticipata della legislatura, può valere a fini meramente teorico-ricostruttivi, concretizza un approccio al tema qui in discussione ricco di spunti originali, ma non privo di elementi reciprocamente distonici e pertanto di difficile composizione sistematica. Più precisamente, da un lato emerge la volontà di riconoscere allo stato il compito di individuare e di allocare le funzioni fondamentali a prescindere dal riparto di competenze legislative prefigurato dall'art. 117 cost. (artt. 1, comma 1, lett. a) e 2, comma 1, lett. a)); dall'altro le regioni sono chiamate ad adeguare la propria legislazione alla disciplina statale di (sola) individuazione delle funzioni fondamentali, sia regolandone le modalità di esercizio, sia – soprattutto – allocando le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico presso comuni, province e città metropolitane (art. 6, comma 1, lett. a)). Il problema interpretativo più spinoso è che, qualora tra le funzioni amministrative rimesse all'allocazione regionale fossero ricomprese anche quelle fondamentali, si determinerebbe in seno al complesso normativo poc'anzi descritto un'insanabile aporia.

Una possibile via di uscita potrebbe consistere nel ritenere le funzioni amministrative di cui discorre l'art. 6, comma 1, lett. a) dell'AS 1464 esorbitanti dal novero delle funzioni fondamentali, cosicché le regioni sarebbero incaricate essenzialmente di completare l'elenco puntuale predisposto dalla legge statale attraverso il conferimento dei compiti a vario titolo connessi e strumentali a quelli di cui sia stata già riconosciuta la fundamentalità. Ma, a ben guardare, tale soluzione è tutt'altro che pacifica: infatti, a tacer d'altro, la circostanza che il potere allocativo regionale debba

svilupparsi in relazione alla legislazione statale di sola individuazione delle funzioni fondamentali (laddove l'art. 1 dell'AS riserva, come si è detto, allo stato tanto l'individuazione quanto l'allocazione delle stesse), appare sintomatica dell'intenzione di conservare un qualche margine d'intervento delle regioni anche nell'attuazione, sotto il profilo che qui interessa, dell'art. 117, comma 2, lett. p), cost.

In definitiva si ha l'impressione che il problema dell'intreccio tra competenze statali e regionali in ordine alla delimitazione delle funzioni fondamentali venga affrontato dall'AS 1464 con formulazioni di compromesso; pertanto l'individuazione in materia di un ragionevole punto di equilibrio sarebbe stata sostanzialmente rimandata alla fase di attuazione della delega.

Il documento che si allega, tenuto conto dell'interruzione che ancora una volta il processo attuativo della riforma costituzionale del 2001 ha subito con lo scioglimento anticipato del Parlamento, vuole essere un primo tentativo di risposta sul piano della individuazione delle funzioni fondamentali alle diverse sollecitazioni fin qui emerse con i vari tentativi attuativi finora predisposti in sede governativa e parlamentare.

Al riguardo va anzitutto precisato che si è ritenuto opportuno conferire all'elenco delle funzioni fondamentali dei comuni un elevato grado di dettaglio per mezzo dell'ulteriore articolazione dei settori organici nelle materie ad essi riconducibili. Seguendo questa strada, che segna il punto di massima divaricazione dallo schema di decreto legislativo del dicembre del 2005, è stato possibile individuare in capo all'ente territoriale di base specifici poteri di amministrazione, rispetto ai quali la differenziazione regionale può dispiegarsi sul terreno delle modalità di esercizio³.

Lo sbilanciamento che verrebbe a determinarsi verso la tesi che rimanda alla competenza statale tanto l'individuazione quanto l'allocazione delle funzioni fondamentali risulta però temperato dal fatto che l'ipotesi in questa sede costruita è fondata in larga misura, come si è detto nella premessa, sulla ricognizione dei conferimenti già operati dalla legislazione regionale, in coerenza col vincolo (comune alla l. 131/2003 ed all'AS 1464) a comprendere prioritariamente tra le fondamentali le

³ Questa affermazione suggerisce un'ulteriore precisazione. E' infatti evidente che, laddove nel documento si è fatto riferimento a compiti autorizzatori del comune, non si è certo inteso vincolare la legislazione statale e regionale competente nella materia di volta in volta chiamata in causa a specifiche modalità procedurali; in altri termini alla legge statale e regionale (secondo competenza) resta senz'altro il potere di disciplinare il modo di esercizio della funzione, ad esempio sostituendo i procedimenti autorizzatori tradizionalmente intesi con denunce di inizio attività.

funzioni storicamente svolte dagli enti locali. In altre parole, se per un verso traspare l'adesione alla tesi che fonda in capo allo stato un titolo di intervento nelle materie regionali sotto il profilo dell'individuazione/allocazione delle funzioni fondamentali, per altro verso il documento allegato a questa relazione tiene ampiamente conto delle scelte allocative effettuate in passato dalle regioni. Ciò, ovviamente, senza sottovalutare il fatto che la determinazione statale delle funzioni fondamentali non si configura necessariamente alla stregua di mera fotografia dell'esistente, ben potendo altresì dar luogo ad allocazioni innovative rispetto a quelle fin qui consolidate⁴.

La stretta aderenza alle funzioni storicamente svolte, comunque prevalente nella struttura del documento che si allega anche se non pregiudizievole – come detto – di scelte diverse, consente per altro di dar conto di un ulteriore profilo, rappresentato dall'assenza in alcune materie di funzioni fondamentali comunali (v., ad es., miniere e risorse geotermiche, cave e torbiere, acque minerali e termali, valutazione di impatto ambientale, formazione professionale). Alla luce di quanto si è venuti fin qui rilevato ciò dipende evidentemente dal fatto che, dalla legislazione regionale esaminata, non emerge, almeno in prevalenza, un ruolo significativo dell'ente di base nei predetti settori, essendo in generale predominante il ruolo regionale (v., ad esempio, cave e torbiere o inquinamento atmosferico) o provinciale (v., ad esempio, la formazione professionale).

4. La prospettiva dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali

Per concludere, un'ultima notazione. Come si vede, nell'elenco che si propone, si è adottato il criterio dell'imputazione delle funzioni fondamentali ricavate dalla legislazione vigente al comune *uti singulus*.

Ciò, però, come noto, lascia insoluto il problema della verifica e del conseguente perseguimento del necessario livello di adeguatezza che deve essere garantito dagli enti di base nell'esercizio delle funzioni loro riconosciute.

⁴ Questa possibilità è anzi significativamente sollecitata, o comunque per certi versi presupposta, dall'AS 1464. Il fatto stesso che la definizione delle funzioni fondamentali vada *prioritariamente* effettuata con riferimento alle funzioni storicamente svolte vale a confermare che possano esservi compiti, storicamente non attribuiti agli enti locali, fondamentali.

La scelta operata nella presente ipotesi di individuazione delle funzioni fondamentali, caratterizzata da un elevato grado di dettaglio delle competenze ritenute fondamentali per i comuni, nonché da un novero piuttosto ampio delle stesse, comporta necessariamente il doversi confrontare con il tema della adeguatezza delle amministrazioni destinatarie anche per quelli che vengono considerati come compiti precipuamente caratterizzanti proprio il livello comunale.

A tale proposito, però, si ritiene di dover lasciare al confronto ulteriore e ai necessari approfondimenti che seguiranno, la concreta individuazione di quale debba essere lo specifico livello di adeguatezza minimo delle amministrazioni comunali e di quali siano le funzioni fondamentali che lo richiedano.

Ciò nonostante, possono essere posti alcuni elementi di riflessione in ordine alla configurazione delle possibili soluzioni.

In primo luogo, sembra da doversi escludere l'ipotesi che vorrebbe risolvere i problemi della mancata adeguatezza di taluni comuni con l'attribuzione delle relative funzioni ad un livello amministrativo superiore e, nella specie, alla provincia.

Ciò comporterebbe, infatti, l'affermarsi di una amministrazione locale "a macchia di leopardo", che vedrebbe la diversa competenza comunale o provinciale a seconda dei territori e delle realtà istituzionali considerati. A parte ogni altra considerazione, anche in ordine alla inevitabile ipertrofia dell'apparato provinciale, chiamato però ad intervenire solo in alcune aree territoriali, una tale soluzione sembra particolarmente "inadeguata" proprio con riferimento alle funzioni fondamentali, che per ciascun livello dell'amministrazione locale devono costituire il rispettivo tratto caratterizzante e imprescindibile sul piano della dotazione funzionale.

Non rimane, pertanto, che ragionare in ordine alla prefigurazione della soluzione associativa dei comuni di minori dimensioni, che garantirebbe il mantenimento dei compiti riconosciuti al livello comunale nella dimensione istituzionale propria, anche se ricomposta attraverso il modello associativo.

Ciò comporta, però, l'esigenza di ragionare anche in ordine alla prefigurazione di formule associative obbligatorie, in quanto non sembra possibile continuare a conciliare la salvaguardia della dotazione funzionale dei comuni con la mera facoltatività delle forme associative. In particolare, proprio il riconoscimento di un numero elevato di funzioni fondamentali al comune, impone che il perseguimento del livello adeguato per

il relativo esercizio non possa che essere previsto come esito necessario da parte dello stesso legislatore statale, che nell'individuare le funzioni opera anche, come elemento della "fondamentalità", la previsione della relativa formula associativa per gli enti di dimensioni minori.

A) FUNZIONI FONDAMENTALI A CARATTERE ISTITUZIONALE

- Funzione normativa
- Funzione di programmazione e pianificazione, nonché partecipazione alle funzioni di programmazione e pianificazione economica, sociale, territoriale e ambientale di livello provinciale, regionale e nazionale
- Funzione di organizzazione e gestione del personale
- Funzione di controllo interno
- Funzione di gestione finanziaria, tributaria e contabile e patrimoniale
- Funzione di vigilanza e controllo nelle aree funzionali di competenza
- Funzione di raccolta ed elaborazione dei dati informativi e statistici nelle aree funzionali di competenza

B) FUNZIONI FONDAMENTALI A CARATTERE AMMINISTRATIVO

In corpo più piccolo le materie nella quali non risultano individuate funzioni fondamentali per i comuni

SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE

Artigianato

- Localizzazione e rilocalizzazione di insediamenti e di imprese artigiane⁵
- Apprestamento e gestione di aree attrezzate per l'insediamento di imprese artigiane
- Promozione ed attuazione degli strumenti di programmazione negoziata
- Valorizzazione delle risorse e dei prodotti locali
- Autorizzazioni all'avvio delle attività artigianali⁶

Industria

- Localizzazione e rilocalizzazione di insediamenti e di attività industriali⁷

⁵ Ad es. attraverso i piani di insediamento produttivo – P.I.P.

⁶ Si tratta, a titolo di esempio, di attività quali quelle di acconciatore, di estetista, ecc.

⁷ Ad es. attraverso i piani di insediamento produttivo – P.I.P.

- Individuazione, realizzazione, ampliamento, riqualificazione e gestione dei servizi delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate
- Promozione ed attuazione degli strumenti di programmazione negoziata
- Promozione delle condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo delle attività produttive e assistenza alle imprese
- Rilascio di autorizzazioni/concessioni per la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi (sportello unico)

Energia

- Funzioni di programmazione riguardo le fonti rinnovabili
- Controllo sul rendimento energetico degli impianti termici
- Certificazione energetica degli edifici

Miniere e risorse geotermiche

Cave e torbiere

Acque minerali e termali

Fiere e mercati

- Riconoscimento della qualifica di manifestazioni fieristiche locali
- Autorizzazione allo svolgimento di manifestazioni fieristiche locali; poteri di vigilanza

Turismo

- Autorizzazione all'esercizio delle attività ricettive; poteri di vigilanza
- Rilascio delle concessioni su beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale per finalità turistico-ricreative; poteri di vigilanza
- Promozione delle risorse turistiche locali
- Individuazione di aree di sosta

Commercio, somministrazione di bevande ed alimenti e distribuzione carburanti

- Programmazione e pianificazione delle attività commerciali
- Determinazione dei criteri per lo sviluppo degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande

- Autorizzazione all'apertura ed al trasferimento degli esercizi di somministrazione; poteri di vigilanza
- Determinazione del limite minimo e massimo degli orari di apertura degli esercizi di somministrazione
- Provvedimenti abilitanti all'esercizio dell'attività commerciale in sede fissa e su area pubblica; poteri di vigilanza
- Determinazione del limite minimo e massimo degli orari di apertura delle attività commerciali in sede fissa e su area pubblica
- Pianificazione per la localizzazione di impianti di distribuzione carburanti siti lungo la viabilità ordinaria e ad uso privato
- Provvedimenti autorizzativi per impianti di distribuzione carburanti siti lungo la viabilità ordinaria e ad uso privato; poteri di vigilanza
- Regolamentazione degli orari di apertura degli impianti di distribuzione di carburanti siti lungo la viabilità ordinaria
- Coordinamento degli orari dei servizi al cittadino

TERRITORIO, AMBIENTE E INFRASTRUTTURE

Territorio e urbanistica

- Adozione degli strumenti urbanistici generali e attuativi e relative varianti⁸
- Regolamentazione dell'attività edilizia⁹
- Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e adozione dei provvedimenti repressivi¹⁰
- Gestione delle attività di edilizia privata (sportello unico dell'edilizia)¹¹
- Gestione ed attuazione di interventi di recupero urbano e di riqualificazione urbana¹²
- Conservazione, utilizzazione ed aggiornamento degli atti del catasto terreni e del catasto edilizio, nonché revisioni degli estimi e del classamento

⁸ Si tratta del piano regolatore generale intercomunale; del piano regolatore generale comunale; dei piani attuativi; dei piani di lottizzazione; dei piani regolatori particolareggiati; dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare; dei piani di recupero del patrimonio edilizio esistente

⁹ Si tratta del regolamento edilizio, delle norme urbanistico-edilizie di attuazione del PRG, delle norme igienico-tecniche per l'edilizia abitativa e produttiva e delle norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche

¹⁰ Si tratta della vigilanza territoriale sull'attività edilizia, di emanazione di ordinanze di sospensione dei lavori (ad es. per violazione delle condizioni del permesso a costruire), dei procedimenti sanzionatori amministrativi, della denuncia delle violazioni soggette a sanzione penale, delle procedure di condono edilizio, dell'emissione di ordinanze di demolizione e delle demolizioni

¹¹ Si tratta del rilascio dei permessi a costruire, dell'istruttoria in ordine alle denunce di inizio attività, del rilascio dei permessi di mutamento della destinazione di uso, del rilascio delle certificazioni di agibilità

¹² Si tratta dei piani e dei programmi di recupero e di riqualificazione – PRUSST ed altri strumenti

- Disciplina ed amministrazione degli usi civici di competenza comunale

Edilizia residenziale pubblica

- Rilevazione del fabbisogno abitativo e individuazione delle tipologie di intervento atte a soddisfare il fabbisogno rilevato¹³
- Accertamento dei requisiti soggettivi per l'accesso ai finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica
- Accertamento dei requisiti oggettivi degli interventi di edilizia residenziale pubblica
- Gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica
- Interventi di recupero e manutenzione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica
- Autorizzazione alla cessione in proprietà del patrimonio edilizio realizzato dalle cooperative a proprietà indivisa
- Formazione e gestione di bandi di concorso, nonché formazione ed approvazione delle relative graduatorie, per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica
- Comminazione di misure per l'occupazione e la detenzione di alloggi senza titolo

Protezione della natura

- Proposta, programmazione, coordinamento e controllo degli interventi di aree naturali protette e gestione di quelle di rilievo locale; poteri di sorveglianza

VIA

Attività a rischio di incidente rilevante

- Previsione o inserimento nel piano regolatore generale delle distanze e fasce territoriali di sicurezza e protezione
- Messa a disposizione in favore della popolazione delle informazioni sulle misure di sicurezza e sulle norme di comportamento da seguire in caso di incidente rilevante
- Raccordo e utilizzo delle informazioni sulle misure di sicurezza e sulle norme da seguire in caso di incidente rilevante, nonché sugli esiti delle istruttorie tecniche sulle industrie a rischio di incidente rilevante

¹³ Si tratta dei piani urbani attuativi – P.E.E.P. e della programmazione di nuovi insediamenti di edilizia residenziale pubblica

Parchi e riserve naturali
(v. Protezione della natura)

Inquinamento delle acque

- Autorizzazione allo scarico nelle pubbliche fognature

Inquinamento acustico

- Adozione del piano comunale di classificazione acustica
- Adozione del piano comunale di risanamento acustico

Inquinamento atmosferico

- Controllo delle emissioni in atmosfera derivanti dalla circolazione dei veicoli

Inquinamento elettromagnetico

- Compiti di pianificazione inerenti alla localizzazione degli impianti di teleradiocomunicazione

Inquinamento luminoso

Gestione dei rifiuti

- Gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati avviati allo smaltimento¹⁴
- Bonifica dei siti inquinati

Risorse idriche

- Progettazione, realizzazione e gestione di opere idrauliche; difesa degli abitati dai fenomeni di dissesto; consolidamento dei versanti inclusa la manutenzione degli alvei
- Attività inerenti al sistema idrico integrato: adduzione e distribuzione dell'acqua per usi civili, rete e servizio di fognatura, impianti di

¹⁴ Si tratta della raccolta selezionata del trasporto e dello smaltimento, della realizzazione e gestione di impianti di smaltimento

depurazione delle acque reflue e di smaltimento dei fanghi, redistribuzione dell'acqua depurata per l'uso di aziende produttive

Difesa del suolo (v. Risorse idriche)

Opere pubbliche

- Progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione delle opere pubbliche di competenza comunale;
- Costruzione, manutenzione e gestione di impianti di illuminazione pubblica
- Progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione delle opere relative all'edilizia di culto.

Viabilità

- Classificazione e declassificazione delle strade comunali, rurali e vicinali
- Progettazione, costruzione, gestione e manutenzione delle strade comunali, rurali e vicinali
- Pianificazione e regolamentazione della circolazione stradale e dell'uso delle aree pubbliche di competenza comunale; rilascio di concessioni di suolo e di sottosuolo
- Costruzione e gestione di parcheggi; gestione di parcometri

Trasporti

- Funzioni di programmazione e di amministrazione/gestione dei servizi di trasporto pubblico automobilistici, tranviari, filoviari, metropolitani e a fune compresi nei propri ambiti territoriali
- Rilascio dei titoli abilitativi per l'esercizio del servizio di trasporto pubblico non di linea

Protezione civile

- Predisposizione ed attuazione dei piani comunali o intercomunali di emergenza
- Attivazione degli interventi di prima emergenza alla popolazione colpita da eventi calamitosi e approntamento dei mezzi e delle strutture a tal fine necessari

- Informazione alla popolazione sulle situazioni di pericolo e sui rischi presenti sul proprio territorio

SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITA'

Tutela della salute

- Partecipazione alla programmazione sanitaria regionale
- Servizi e concessioni cimiteriali
- Funzioni in materia di polizia sanitaria, veterinaria e mortuaria
- Adozione di provvedimenti contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, ovvero a tutela della incolumità dei cittadini

Servizi sociali

- Approvazione dei piani di zona
- Adozione della carta comunale dei servizi sociali
- Definizione dei parametri di valutazione delle condizioni per l'accesso ai servizi sociali
- Autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi socio-assistenziali e delle strutture erogatrici a gestione pubblica o privata
- Erogazione di servizi socio-assistenziali e di prestazioni economiche¹⁵

Istruzione scolastica

- Pianificazione, costruzione, manutenzione, arredamento degli edifici di scuole materne, di istruzione primaria e secondaria non superiore
- Istituzione e gestione di asili nido (ovvero, più ampiamente, funzioni amministrative in materia di interventi e servizi educativi per la prima infanzia)
- Assistenza scolastica in materia di mense, trasporto, fornitura di libri di testo e dotazione di biblioteche
- Supporto al servizio di istruzione (materna, primaria e secondaria non superiore) per alunni portatori di handicap o in condizione di svantaggio
- Vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico

¹⁵ Si tratta ad es. degli interventi per la prevenzione, recupero e reinserimento dei tossicodipendenti, della gestione del servizio di sostegno domiciliare per le persone non autosufficienti, dell'accoglienza degli extra comunitari, della gestione di case di riposo per anziani, della realizzazione e gestione dei bagni pubblici e degli alberghi diurni, della attuazione del sistema di progetti individuali per il sostegno di persone disabili e menomate

Formazione professionale

Beni e attività culturali

- Istituzione, gestione e conservazione di musei, pinacoteche, raccolte di beni storici, artistici e bibliografici di interesse comunale e di archivi comunali
- Formulazione di proposte allo stato ai fini dell'apposizione del vincolo di interesse storico ed artistico, nonché vigilanza sui beni vincolati
- Istituzione e gestione di giardini botanici, giardini e musei zoologici
- Promozione di attività culturali (organizzazione di mostre, rassegne e spettacoli, pubblicazioni storiche ed artistiche, organizzazione e sostegno di fondazioni ed associazioni culturali di interesse locale)

Spettacolo

- Promozione delle attività espositive e delle arti visive, nonché delle attività musicali, teatrali, di danza, cinematografiche, circensi, dello spettacolo viaggiante, di rassegne e di festival
- Partecipazione alla programmazione regionale in materia di spettacolo
- Individuazione delle aree per l'allestimento dei circhi, dei parchi di divertimento e per l'esercizio dello spettacolo viaggiante
- Attuazione di interventi di predisposizione, restauro, adeguamento e qualificazione di sedi ed attrezzature destinate alle attività di spettacolo¹⁶
- Rilascio delle autorizzazioni per circhi ed attività dello spettacolo viaggiante

Sport

- Partecipazione alla programmazione regionale in materia di sport
- Realizzazione, gestione, manutenzione e funzionamento di impianti e di attrezzature sportive di interesse comunale
- Promozione e sostegno delle attività sportive, con specifico riferimento alle scuole

¹⁶ Si tratta della costruzione, manutenzione, esercizio diretto e concessione della gestione dei teatri comunali, delle sale cinematografiche e degli auditorium

POLIZIA AMMINISTRATIVA

- Istituzione di appositi servizi di polizia locale in particolare rivolti:
 - a) al controllo della mobilità e sicurezza stradale
 - b) alla tutela del consumatore con riferimento allo svolgimento delle attività commerciali
 - c) alla tutela della qualità urbana e rurale, con particolare riferimento alle attività di controllo edilizio
 - d) alla tutela della vivibilità e della sicurezza urbana e rurale, con particolare riferimento alle attività di polizia giudiziaria
 - e) al supporto nelle attività di controllo spettanti agli organi di vigilanza preposti alla verifica della sicurezza e regolarità del lavoro
 - f) al controllo relativo ai tributi locali
 - g) al soccorso in caso di calamità, catastrofi ed altri eventi che richiedano interventi di protezione civile
 - h) all'accertamento degli illeciti amministrativi con irrogazione delle relative sanzioni

COMPITI DEL COMUNE PER SERVIZI DI COMPETENZA STATALE

- Servizio elettorale
- Servizio di stato civile
- Servizio di anagrafe
- Servizio di leva militare
- Servizio di statistica