



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.