Presidenza
del Consiglio dei Ministri
CONFERENZA UNIFICATA

Parere sullo schema di disegno di legge recante delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.
Parere ai sensi dell'articolo 2, comma 3, e dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Repertorio atti n. 43/CU **dell'8 marzo 2007.**

LA CONFERENZA UNIFICATA

nella odierna seduta dell'8 marzo 2007:

VISTO l'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il quale dispone che la Conferenza è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge del Governo, nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento o Bolzano;

VISTO l'articolo 9, comma 3, del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, il quale prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri può sottoporre alla Conferenza Unificata, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane;

VISTO lo schema di disegno di legge recante "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 19 gennaio 2007, pervenuto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 24 gennaio 2007, e diramato il 26 gennaio 2007 alle Regioni, alle Province autonome ed agli Enti locali;

CONSIDERATO che, per l'esame del citato provvedimento, si è tenuta una prima riunione in data 9 febbraio 2007, e che, in quella sede, le Regioni hanno fatto presente di poter sostanzialmente condividere lo schema di disegno di legge, avanzando, tuttavia, alcune osservazioni, con l'impegno, quindi, di depositare emendamenti concordati con le Autonomie locali;

ATTESO che, il rappresentante della Regione Valle D'Aosta, ha avanzato, nella stessa sede, la richiesta di spostare l'articolo 2, comma 5, dello schema di disegno di legge, inserendolo al termine del provvedimento in esame;

RILEVATO che i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI, nella medesima riunione, hanno sottolineato la necessità di concordare alcuni emendamenti con le Regioni e, al contempo, hanno messo in luce alcune questioni problematiche, e che, l'UNCEM, nel condividere il provvedimento, ha evidenziato l'opportunità di considerare la peculiarità delle zone montane, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 44, ultimo comma, della Costituzione;

ROMA, 2004 - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A. - S.

Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

RILEVATO che l'UNCEM ha inoltrato un documento di osservazioni in ordine al provvedimento in esame, diramato in data 23 febbraio 2007, e che la Regione Valle d'Aosta ha trasmesso una proposta di emendamento allo schema di disegno di legge, che è stata diramata il 28 febbraio 2007;

ATTESO che, nella riunione tecnica del 6 marzo 2007, le Regioni e le Autonomie locali hanno rappresentato l'esigenza di un ulteriore approfondimento concernente il provvedimento in esame, ai fini della presentazione di un testo unitario di emendamenti, da sottoporre alla valutazione politica dei Presidenti delle Regioni, e che, al contempo, è stata presentata una proposta di emendamento da parte delle Regioni a statuto speciale, diretta a prevedere che le stesse, nelle materie disciplinate dallo schema di disegno di legge, si avvalgano dei relativi Statuti, comprensivi delle norme di attuazione, e delle leggi regionali e provinciali di riferimento;

CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni, l'ANCI e l'UPI hanno manifestato il loro avviso favorevole condizionandolo all'accoglimento di emendamenti (Allegato 1), l'UNCEM ha espresso parere favorevole al testo presentato dal Governo correlandolo con alcune osservazioni (Allegato 2), e che il Governo si è riservato di esprimere le proprie valutazioni in ordine agli emendamenti presentati;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

nei termini di cui in premessa, sullo schema di disegno di legge recante delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Il Segretario
Avv. Giuseppe Busia

Il Presidente
On.le Prof. Linda Lanzillotta

ROMA 2004 - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A. - S

Allegato 1 Consegnato in seduta 8-11-07

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI

CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

UPI

Conferenza Unificata

8 marzo 2007

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano le materie di cui alla presente legge secondo quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione, fermo restando quanto disposto dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3."

Roma 8 marzo 2007

Allegato 2 Consegnato in seduta 8-11-07

Unione nazionale comuni comunità enti montani
UNCEM

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

(Conferenza Unificata 8 marzo 2007)

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

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

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

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

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

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

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

00185 ROMA - VIA PALESTRO, 30 - TEL. 06 / 4441381 - 06 / 4441382 - FAX 06 / 4441621
E-mail: uncem.nazionale@tiscali.it uncem.nazionale@uncem.net
www.uncem.it

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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