

XV legislatura

## **Le 10 deleghe sugli enti locali**

La "carta delle autonomie" ed altre  
disposizioni

(A.S. 1464)

maggio 2007

n. 142

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, sulla giustizia  
e sulla cultura

ufficio ricerche sulle questioni  
regionali e delle autonomie locali

XV legislatura

## **Le 10 deleghe sugli enti locali**

La "carta delle autonomie" ed altre disposizioni  
(A.S. 1464)

maggio 2007  
n. 142

a cura di: F. Marcelli e S. Biancolatte

Classificazione Teseo: Enti Locali. Legge Delega. Federalismo.

## INDICE

LE 10 DELEGHE SUGLI ENTI LOCALI. LA "CARTA DELLE AUTONOMIE" ED  
ALTRE DISPOSIZIONI. (A.S. 1464)

INTRODUZIONE.....	Pag. 1
Funzioni "fondamentali", funzioni "proprie", funzioni "conferite", funzioni "ascese": cenni sul quadro di insieme .....	" 2
SCHEDE DI LETTURA	
Articolo 1	
<i>(Finalità e indirizzi generali)</i> .....	" 7
L'esercizio associato di funzioni .....	" 13
Articolo 2, commi 1 e 2	
<i>(Le deleghe su funzioni fondamentali, funzioni proprie, governo ed ordinamento locale, principi fondamentali)</i> .....	" 15
Articolo 2, comma 3, prima parte	
<i>(La delega in tema di funzioni fondamentali)</i> .....	" 17
Articolo 2, comma 3, seconda parte	
<i>(La delega in tema di funzioni proprie)</i> .....	" 31
Articolo 2, comma 4	
<i>(La delega per la disciplina degli organi di governo, del sistema elettorale ed altri settori di competenza dello Stato; principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano gli enti locali)</i>	" 39
Segue articolo 2, comma 4	
<i>(La delega per la disciplina degli organi di governo)</i> .....	" 47
Segue articolo 2, comma 4	
<i>(La delega per la disciplina del sistema elettorale)</i> .....	" 51
Segue articolo 2, comma 4	
<i>(La delega relativa ad altri aspetti in ambito di organi comunali e sistema elettorale)</i> .....	" 57
Segue articolo 2, comma 4	
<i>(La delega relativa ad aspetti ulteriori, nonché in ambito di Bilancio e finanza)</i> .....	" 81
Segue articolo 2, comma 4	

<i>(La delega relativa ad aspetti ulteriori, nonché in ambito di organizzazione ed informazione)</i> .....	" 87
Articolo 2, commi 5-7 <i>(Normativa transitoria ed altre disposizioni)</i> .....	" 93
Articolo 3 <i>(Città metropolitane)</i> .....	" 97
Articolo 4 <i>(Conferimento di altre funzioni amministrative statali)</i> .....	" 117
Articolo 5 <i>(Roma capitale)</i> .....	" 121
Articolo 6 <i>(Legislazione regionale e delega all'eventuale intervento governativo sostitutivo)</i> .....	" 129
Articolo 7 <i>(Revisione delle circoscrizioni delle province)</i> .....	" 137
Articolo 8 <i>(Disposizioni finali, abrogazioni e delega per l'adozione della "Carta delle autonomie locali")</i> .....	" 143
Articolo 9 <i>(Clausola di invarianza di spesa)</i> .....	" 149

**LE 10 DELEGHE SUGLI ENTI LOCALI.  
LA "CARTA DELLE AUTONOMIE" ED ALTRE DISPOSIZIONI  
(A.S. 1464)**

**Introduzione**

Il testo di disegno di legge in esame consta di nove articoli che - tra l'altro - intendono dare attuazione agli articoli 114, 117, e 118 Costituzione in materia di enti locali, disciplinare lo *status* di Roma capitale, disciplinare l'istituzione delle Città metropolitane, rivedere le circoscrizioni provinciali.

Il testo prevede le seguenti deleghe al Governo, finalizzate:

1. ad individuare ed allocare (**articolo 2, comma 1, lettera a), prima parte**) le funzioni fondamentali degli enti locali;
2. ad individuare ed allocare (**articolo 2, comma 1, lettera a), seconda parte**) le funzioni proprie degli enti locali;
3. a disciplinare (**articolo 2, comma 1, lettera b), prima parte**) gli organi di governo, il sistema elettorale e gli altri settori relativi all'organizzazione degli enti locali, di competenza esclusiva dello Stato;
4. ad individuare (**articolo 2, comma 1, lettera b), seconda parte**) i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano le funzioni, le organizzazioni ed i servizi degli enti locali;
5. all'istituzione (**art. 3, comma 3**) delle città metropolitane;
6. all'individuazione (**art. 4**) di restanti funzioni amministrative statali da allocare a livello territoriale;
7. a disciplinare l'ordinamento (**art. 5**) di Roma, capitale della Repubblica;

8. ad - eventualmente - sostituirsi (**art. 6, comma 2**) alle Regioni in caso di inerzia nell'adeguare (**art. 6**) le proprie disposizioni al nuovo ordinamento degli enti locali;
9. alla revisione (**art. 7**) delle circoscrizioni delle province;
10. all'adozione (**art. 8, comma 3**) di una "Carta delle autonomie" conseguente al nuovo ordinamento degli enti locali.

Il provvedimento in esame contiene, inoltre, una clausola di invarianza di spesa (**art. 9**).

**Funzioni "fondamentali", funzioni "proprie", funzioni "conferite",  
funzioni "ascese": cenni sul quadro di insieme.**

Il novellato titolo V della Costituzione qualifica diversamente ed in diversi contesti le funzioni amministrative, come "fondamentali", "proprie" e "conferite". Questo quadro è stato ritenuto dalla dottrina generalmente poco chiaro, quanto meno per le conseguenze giuridiche non univocamente né facilmente individuabili. Sono state proposte diverse ricostruzioni, talvolta tese ad identificare "funzioni fondamentali" e "funzioni proprie", talaltra volte a ridimensionare il dato testuale per ricostruire diversi assetti, talaltra ancora disegnando nuove categorie differenziate comunque attente al dato formale.

Il dato normativo, di rango costituzionale, è il seguente:

- L'art. 117 assegna - tra l'altro - allo Stato la competenza legislativa esclusiva sulle "funzioni fondamentali" degli enti locali;
- L'art. 118 della Costituzione, stabilisce in primo luogo che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano "conferite" a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato;
- L'art. 118 stabilisce poi che i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative "proprie" e di quelle "conferite" con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Quello che emerge, in sintesi, dal d.d.l. in esame, con rinvio per approfondimenti alle schede relative alle singole disposizioni normative è il seguente quadro:

Funzioni "fondamentali"

L'art. 2, comma 3, lettera b) chiede l'individuazione delle funzioni fondamentali come funzioni ... essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento.. .

*Il complesso delle disposizioni presenti nel testo sembra poter indicare che tali funzioni sono quelle che - per così dire - "non possono non esserci" e quindi, ma come elemento tra gli altri, sono storicamente presenti.*

*Sulla questione del rapporto tra la competenza statale in tema di funzioni fondamentali e l'eventuale rilievo sulle materie di competenza regionale, si veda l'art. 6, comma 1 e passim.*

### Funzioni "proprie"

L'art. 2, comma 3, lettera f) prevede che i comuni "economicamente virtuosi" (definiti altrove nel testo) possano assumere, con propria delibera, funzioni proprie, ulteriori rispetto alle funzioni fondamentali, non autoritative, non attribuite o conferite dalle leggi statali o regionali ad altri enti, volte a soddisfare bisogni generali e durevoli della collettività amministrata valorizzando la sussidiarietà orizzontale.

*Le funzioni "proprie" sembrano caratterizzarsi soprattutto in negativo: non sono quelle "fondamentali". Non sono "autoritative". Non devono avere già altri titolari. Non possono esercitarle tutti gli enti, ma solo i comuni, quelli economicamente virtuosi. Appaiono disegnati come funzioni ulteriori, "qualcosa in più", comunque di interesse generale, che l'ente deve essere in grado di sostenere.*

### Funzioni "conferite"

L'art. 4 delega il Governo ad individuare le "restanti funzioni amministrative" statali che non richiedono l'unitario esercizio per attribuirle a comuni, province, città metropolitane e regioni (queste ultime richieste poi - art. 6 - di nuovo trasferimento in mancanza di esigenze unitarie). Anche in questo caso è richiamata la sussidiarietà orizzontale.

*Le funzioni "conferite" sembrano quelle funzioni - ancora una volta "non fondamentali" ("restanti") - che oggi sono attribuite allo Stato o alle Regioni, senza che ve ne sia ragione nelle esigenze unitarie. Nel nuovo quadro costituzionale devono essere conferite più in basso: a tal fine si delega il Governo e si coinvolgono le Regioni (attraverso l'art. 6).*

### Funzioni "ascese"

Il quadro normativo sulla natura e sulla competenza in tema di funzioni amministrative non sarebbe completo se non si facesse almeno cenno ad un indirizzo giurisprudenziale costituzionale avviato con la sentenza 303/2003 e in numerose occasioni riaffermato, da ultimo con la sentenza 88/2007, dalle quali sono tratte le seguenti parole:

"Questa Corte ha più volte affermato in proposito che, allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principî di sussidiarietà e di adeguatezza, in

forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga. Sempre che, naturalmente, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003)".

## **SCHEDE DI LETTURA**

## **Articolo 1**

*(Finalità e indirizzi generali)*

1. La presente legge:

*a)* attua gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, quanto alla individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative spettanti a comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato;

*b)* adegua l'ordinamento degli enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

*c)* disciplina l'ordinamento di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione;

*d)* disciplina il procedimento di istituzione delle città metropolitane.

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

*a)* individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province da parte dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione;

*b)* disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali con legge statale o regionale, nelle materie di rispettiva competenza;

*c)* riassetto organico ed unitario delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni amministrative, individuando con chiarezza il ruolo e le competenze dei diversi livelli di governo, sulla base della loro adeguatezza organizzativa e dimensionale;

*d)* obbligatorietà dell'esercizio

associato di determinate funzioni amministrative da parte degli enti di minori dimensioni demografiche.

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

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

Ai sensi del **comma 1**, obiettivi del testo normativo in esame sono:

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

*Per un'articolazione - seppur sintetica - più ampia degli obiettivi normativi del testo in esame si rinvia all'elenco delle dieci deleghe riportato nella precedente Introduzione.*

Il **comma 2** dispone che Stato e Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni contenute nella presente legge.

A tal fine si prescrive - tanto allo Stato che alle Regioni - l'osservanza di alcuni principi.

*La natura dei "principi" non è esplicita nel testo. Non sembrerebbe trattarsi formalmente di principi di delega, non essendo rivolti (solo) allo Stato, e per esso al Governo: tuttavia per la loro generalità semantica e sistematica non sembrano essere privi di influenza sull'attività conseguente del legislatore delegato.*

*Poiché soggetti ai "principi" sono anche le Regioni, viene in essere la possibilità che si tratti (in ipotesi; quanto meno nei loro confronti) di principi "fondamentali"; l'eventualità non sembra potersi escludere, pur se il tenore letterale delle formulazioni non lascia l'ipotesi senza riserve.*

**I primi due principi** sembrano avere la funzione sostanziale di identificare a quale livello - statale o regionale - siano riferibili i vari interventi:

- a) l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali degli enti locali viene riferita allo Stato;
- b) le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali viene riferita sia alla legge statale che a quella regionale, a seconda delle materie di rispettiva competenza.

L'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione assegna, come è noto, alla competenza dello Stato le funzioni fondamentali *tout court*, senza riferimento a

individuazione, allocazione o modalità di esercizio.

Una prima questione riguarda infatti la definizione di "cosa" siano le "funzioni fondamentali", una questione che può essere risolta, oltretutto definendole, individuando "quali" esse siano, anche tramite un elenco.

Una seconda questione può riguardare "chi" le può esercitare (l'allocazione attiene alla scelta del livello territoriale, statale, regionale, metropolitano, provinciale o comunale cui tali funzioni debbano essere affidate) ed a chi spetti decidere sull'allocazione (se solo allo Stato, perché si tratta di funzioni fondamentali o se anche alle Regioni, a seconda del riparto delle materie).

Una terza questione riguarda poi il "come" esercitarle: si tratta delle definizioni delle modalità di esercizio. La questione sulla competenza - statale o regionale - si ripropone in questo caso negli stessi termini visti in precedenza. In materia, tuttavia, potrebbe rilevare anche il dettato dell'art. 117, comma sesto della Costituzione, secondo cui "i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

Le due ultime questioni possono essere ritenute infine attinenti alla distinzione tra "titolarità" ed "esercizio" delle funzioni, potendo queste essere congiunte o disgiunte a seconda dei diversi disegni attuativi (sul punto *cfr. infra*, in particolare *sub art. 2*, comma 3, lett. *b*)).

La scelta del testo in esame sembra quella di assegnare l'individuazione e l'allocazione allo Stato (lett. a) e le modalità di esercizio allo Stato ed alle Regioni, a seconda delle materie (lett. b).

*Come si vedrà, tuttavia, nei principi e criteri che seguono, il riferimento alla competenza ed alle modalità relative all'allocazione si distribuisce su numerose disposizioni non sempre specifiche, talune rimesse alle Regioni, (così - ad esempio - l'art. 6, comma 1. lett. a)) potendo far sorgere talune questioni interpretative, anche alla luce della qui dichiarata competenza statale.*

**Il terzo principio c)** riguarda sia le funzioni fondamentali che le altre funzioni amministrative, e ne prevede un riassetto organico ed unitario, individuando con chiarezza il ruolo e le competenze dei diversi livelli di governo, sulla base della loro adeguatezza organizzativa e dimensionale.

*Si tratta di un principio di portata assai generale che trova numerosi riferimenti - sia in termini di complementarità che di specificazione - nelle norme successive. In particolare, il riferimento all'"adeguatezza" sembra far sistema col successivo principio in tema di esercizio associato di funzioni da parte dei comuni minori.*

Nel terzo principio si esce così dall'ambito delle sole "funzioni fondamentali" e ci si muove in un più ampio contesto comprensivo delle "altre funzioni amministrative" (nelle disposizioni successive, ad esempio, si riscontra una delega - art. 2, comma 1, lett. a) ed f) - in tema di "funzioni proprie").

Sul principio di adeguatezza è stato affermato<sup>1</sup> che "all'interno del quadro segnato dal principio di sussidiarietà, il principio di adeguatezza impone che l'esercizio in sede locale delle funzioni passi attraverso un'organizzazione e una dimensione adeguata alla ottimale assunzione e svolgimento delle responsabilità gestionali. Tale sistema non si risolve in un ridimensionamento della sfera generale di attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, bensì incide, condizionandola, sulla concreta modalità di esercizio della medesima. In altre parole, tutti i Comuni, anche quelli di minori dimensioni, sono in linea di principio titolari di tutte le funzioni amministrative loro attribuite, ma gli organi di governo dei Comuni devono avere a disposizione una macchina amministrativa "adeguata", eventualmente disegnata su quella scala - ultracomunale - che costituisca l'ambito territoriale ottimale di esercizio delle funzioni.

Sul principio di sussidiarietà, richiamato altrove nel testo in esame, ma che la Costituzione considera congiuntamente con quello di adeguatezza nell'art. 118, la Corte costituzionale (sentenza 370/2003) ha affermato che proprio tale articolo individua il principio di sussidiarietà quale normale criterio di allocazione di funzioni amministrative, imponendone "la ordinaria spettanza agli enti territoriali minori".

**Il quarto principio (d)** in esame sancisce l'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni amministrative da parte degli enti di minori dimensioni demografiche.

*Anche in questo caso si tratta di un principio di portata assai generale che trova numerosi riferimenti - sia in termini di complementarietà che di specificazione - nelle norme successive. Nel testo qui in esame appare indeterminato - e da determinare - per quali funzioni ciò valga e per quali enti: la minore dimensione demografica potrebbe essere infatti intesa "per categorie" di enti oppure in assoluto, riguardando - in questa ultima ipotesi - solo i piccoli comuni e non - ad esempio - le "piccole province".*

*L'associazionismo comunale è di per sé una materia non nominata in Costituzione, e quindi è ipotizzabile la competenza regionale (si rinvia a quanto più avanti riportato a proposito della giurisprudenza costituzionale in tema di Comunità montane): il rilievo della competenza statale in tema di funzioni fondamentali e di coordinamento finanziario - per i profili dei costi - sembra tuttavia da valutare contestualmente.*

---

<sup>1</sup> Intervento del Sottosegretario all'Interno Alessandro Pajno alla XXIII Assemblea annuale dell'ANCI, 26 ottobre 2006.

*Va peraltro considerato, anche in relazione alle problematiche sulla competenza legislativa, che la vigente normativa statale prevede - in tema di associazionismo comunale - un ruolo centrale delle Regioni, che al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica sono chiamate a individuare livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la Regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa (cfr art. 33 del d. lgs. 276/2000).*

*Nella sentenza 13/2004 - in materia di istruzione - la Corte, nel ragionamento teso a definire l'ambito proprio della competenza regionale giudica "implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita" nella legislazione previgente.*

*Alla fine del presenta paragrafo è riportata una ricognizione delle altre disposizioni del testo normativo che, al di fuori dell'art. 1 in esame, coinvolgono l'esercizio associato di funzioni.*

Il **comma 3** richiama la già ricordata disposizione di cui all'articolo 117, comma sesto, della Costituzione secondo cui, tra l'altro "... I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite...".

Il comma in esame chiama le leggi sia statali che regionali a disciplinare le funzioni amministrative degli enti locali di Comuni, Città metropolitane e Province nel rispetto degli ambiti riservati "all'autonomia degli enti locali nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali".

*La specificazione "istituzionali" è ulteriore rispetto al testo costituzionale ("funzioni loro attribuite"), e appare circoscriverne la portata. Le funzioni "istituzionali" sono una categoria non disciplinata nel testo al di fuori della disposizione in esame.*

In materia di autonomia degli enti locali, l'art. 114, comma secondo, recita: " i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i princìpi fissati dalla Costituzione".

Il **comma 4** istituisce, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (cfr. art. 9) una apposita sede di coordinamento cui partecipano rappresentanti:

del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali;  
 del Ministro per i rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali;  
 del Ministro dell'interno;  
 del Ministro dell'economia e delle finanze;  
 dei Ministri interessati;  
 delle regioni;  
 degli enti locali.

*La formulazione non sembra fornire informazioni sulla composizione quantitativa in assoluto e tra le varie componenti territoriali interessate.*

A tale "sede" - istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri presso il Dipartimento per gli affari regionali - è attribuita:

- ❖ un'attività di verifica e monitoraggio, in particolare per quanto riguarda i tempi e le modalità dei processi di individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse, da parte dello Stato e delle Regioni;
- ❖ il coordinamento delle iniziative relative all'attuazione del federalismo fiscale;

*Il compito relativo al "federalismo fiscale" non appare univocamente riferibile ad altre parti del testo complessivo qui in esame, che non pare avere nel federalismo fiscale - almeno come usualmente inteso - il suo fulcro, anche considerato che vi si presuppone - art. 2, comma 4, lettera v) - la non attuazione del federalismo fiscale.*

- ❖ la predisposizione degli atti istruttori relativi ai provvedimenti attuativi dei decreti delegati di cui al complesso del testo normativo qui in esame.

Il materiale di sintesi reso disponibile presso i *websites* dei Dicasteri principalmente coinvolti<sup>2</sup> chiarisce che i decreti delegati saranno definiti in una sede di coordinamento istituita presso il Dipartimento degli Affari regionali, con i ministeri interessati e i rappresentanti di Regioni ed enti locali.

---

<sup>2</sup> [http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti\\_ministeri/affari\\_regionali/codice\\_autonomie.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti_ministeri/affari_regionali/codice_autonomie.pdf)

### **L'esercizio associato di funzioni**

Il principio di esercizio associato delle funzioni amministrative, sopra ricordato, sembra meritare attenzione specifica per la centralità che esso pare assumere nel testo, anche avuto riguardo, come già in precedenza anticipato, agli eventuali profili di competenza regionale.

Il principio dell'associazionismo è di fatto sviluppato in diverse parti del testo in esame. Elementi pertinenti sono così rinvenibili in disposizioni successive (per le quali si rinvia alle relative schede di lettura), in termini variamente conformati e non sempre formulati con altrettanto stringente obbligatorietà, rispetto alla disposizione di cui all'art. 1 qui in esame. Le disposizioni sono le seguenti:

1. l'art. 2, comma 3, lett. b) chiede al Governo di prevedere che determinate funzioni fondamentali possano essere esercitate in forma associata;
2. l'art. 2, comma 3, lett. h) chiede al Governo di assicurare l'esercizio unitario da parte dell'ente locale che ne garantisca .. l'ottimale gestione.. anche in forma associata;
3. l'art. 2, comma 3, lett. i) chiede al Governo di indicare i principi sulle forme associative per ... il contenimento dei costi per l'esercizio associato ... tenendo conto delle forme associative esistenti...;
4. l'art. 2, comma 3, lett. m) chiede al Governo di ampliare la capacità organizzatoria degli enti locali, a condizione che vi sia capacità di raggiungere la dimensione ottimale anche mediante forme di ... associazione...;
5. l'art. 2, comma 4, lett. n) chiede al Governo prevedere che le forme associative tra gli enti locali assicurino ... semplificazione...;
6. l'art. 3 comma 1, lett. f) chiede che lo statuto della città metropolitana definisca le forme di esercizio associato di funzioni con i comuni in essa compresi ...;
7. l'art. 3, comma 5 prevede che nelle aree metropolitane, in alternativa alla .. città metropolitana sono individuate .. modalità di esercizio associato delle funzioni comunali ... ed ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite ....;
8. l'art. 6, comma 1, lett. d) chiede alle Regioni di semplificare i livelli locali, prevedendo, di regola, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni, quando che i singoli comuni non sono in grado di svolgere singolarmente;
9. L'art. 6, comma 3 chiede alla legge regionale di disciplinare altresì, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 3, lettera i), le forme ... 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.



## **Articolo 2, commi 1 e 2**

*(Le deleghe su funzioni fondamentali, funzioni proprie, governo ed ordinamento locale, principi fondamentali)*

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

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

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

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

Come già osservato in *incipit*, il testo dell'art. 2 contiene, al **comma 1**, le seguenti deleghe al Governo:

❖ individuare ed allocare (**articolo 2, comma 1, lettera a), prima parte**) le funzioni fondamentali degli enti locali, nonché

❖ individuare ed allocare (**articolo 2, comma 1, lettera a), seconda parte**) le funzioni proprie degli enti locali;

❖ disciplinare (**articolo 2, comma 1, lettera b), prima parte**) gli organi di governo, il sistema elettorale e gli altri settori relativi all'organizzazione degli enti locali, di competenza esclusiva dello Stato;

❖ individuare (**articolo 2, comma 1, lettera b), seconda parte**) i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano le funzioni, le organizzazioni ed i servizi degli enti locali.

Le deleghe sembrano dunque ricondotte a due "oggetti" (*a*) e *b*)), ciascuno

tuttavia comprensivo delle due ripartizioni sopra evidenziate.

*Poiché i riferimenti qui evocati trovano completo sviluppo nelle disposizioni successive (in particolare nei commi 3 e 4), a queste si rimanda per l'analisi del testo. In questa sede si può notare, come già richiamato in precedenza, che uno degli oggetti di delega è "individuare ed allocare" le funzioni fondamentali, in coerenza con il già esaminato art. 1, comma 2, lett. a) che assegna tali compiti allo Stato. Sullo sviluppo nei principi/criteri di cui al comma 3, dell'azione di individuazione, da una parte, ed allocazione, dall'altra, si rinvia alla scheda seguente, relativa a quel comma.*

Gli oggetti di delega includono anche temi dichiaratamente esterni a quello delle funzioni fondamentali, ma evidentemente ritenuti connessi, tanto da essere coinvolti nella delega:

- ❖ gli altri settori relativi all'organizzazione degli enti locali, di competenza esclusiva dello Stato;
- ❖ i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano le funzioni, le organizzazioni ed i servizi degli enti locali.

Il procedimento concede un termine di un anno dall'entrata in vigore del testo normativo, e prevede uno o più decreti legislativi.

La proposta è adottata dai Ministri dell'interno, e per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dei rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali.

Sono previsti (**comma 2**):

- il parere del Consiglio di Stato;
- l'intesa della Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;
- il parere delle competenti Commissioni parlamentari, reso entro sessanta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi.

Sono previsti sessanta giorni per esprimere il parere parlamentare, mentre non è fissato un termine in riferimento al parere del Consiglio di Stato e all'intesa; la priorità temporale tra gli interventi consultivi del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata e delle competenti Commissioni parlamentari non sembra fissata espressamente (come ad esempio nell'art. 3, comma 4), ma dovrebbe ritenersi che il parere delle Commissioni parlamentari abbia per oggetto un testo su cui si sono già svolte le consultazioni precedenti.

**Articolo 2, comma 3, prima parte**  
*(La delega in tema di funzioni fondamentali)*

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

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

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

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

*d*) considerare, nella determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, quelle storicamente svolte, nonché quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di razionalizzazione e adeguatezza; in particolare, considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni tutte quelle che li connotano come ente di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali

delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta; considerare tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano;

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

(...)

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

atti necessari;

(...)

*i)* indicare i principi 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 ai sensi dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione;

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

Il **comma 3** dell'articolo 2 prevede i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega di cui alla lettera *a)* del **comma 1**, in tema di funzioni fondamentali e di funzioni proprie. Essa si articola in più punti, esaminati nelle schede seguenti. I punti da *a)* ad *e)*, *h)* ed *l)* sono relativi alle funzioni fondamentali. Il punto *i)* - che non appare specificamente correlato alle sole funzioni fondamentali, ma appare riferibile anche a queste - è esaminato alla fine del paragrafo.

Nella presente scheda sono riportati i principi/criteri di cui alle lettere da *a)* ad *e)*, *h)* ed *l)*, che si riferiscono esplicitamente alle funzioni fondamentali, nonché *i)* per la connessione con *h)*. Si tratta di una scelta effettuata per fini di comodità espositiva, fermo restando il rilievo complessivo della connessione dei vari elementi normativi dell'articolo, ai fini dell'indirizzo dell'azione del legislatore delegato.

Il **comma 7** dell'art. 2 in esame abroga l'art. 2 della legge 5 giugno 2002, n. 131 che conteneva una delega al Governo in materia in gran parte corrispondente; a tale testo si farà talvolta riferimento nell'analisi del disposto normativo, in considerazione del fatto che esso costituisce il riferimento vigente - ancorché recante una delega scaduta - in materia.

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

Il testo corrisponde sostanzialmente a quello della legge 131/2002 citata.

Si tratta in gran parte di criteri che sembrano immediatamente discendere dalla forza del testo costituzionale.

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

Va premesso che il tema dell'individuazione delle "funzioni fondamentali" va letto sistematicamente, alla luce anche degli principi/criteri, pena una lettura parziale delle indicazioni di delega (si vedano, tra le altre, le lettere "d", anche per le funzioni storiche, ed "f", per i servizi pubblici).

*Il principio/criterio di cui al comma 3, lettera b) si riferisce alla sola individuazione; per i criteri di allocazione non figura una sola disposizione specifica, e potrebbe dunque ritenersi necessaria un'operazione interpretativa più complessa, e tale da comprendere anche il ruolo della legislazione regionale nell'allocazione. L'"allocazione" è invece unita all'"individuazione" ex art. 1, comma 2 ed ex art. 2, comma 1 con riferimento all'ambito delle competenze statali.*

*Un riferimento testuale all'allocazione non è presente in alcuno tra i principi/criteri di cui all'articolo 2 (che pure la comprende come oggetto di delega), ma ritorna formalmente e testualmente nell'art. 6. Il comma 1, lett. a) di quest'articolo chiama le Regioni all'allocazione in riferimento, tuttavia, alle "funzioni amministrative" tout court, dopo aver fissato i compiti di adeguamento delle Regioni in relazione proprio alle funzioni fondamentali.*

*Diversamente, come specificato in seguito, potrebbe ritenersi che l'individuazione delle funzioni fondamentali da parte dello Stato effettuata "per ciascun livello" territoriale, implichi già di per sé anche l'allocazione: l'assegnazione di una determinata funzione fondamentale ad un determinato livello territoriale (in via del tutto ipotetica ed a soli fini esemplificativi: l'erogazione dei contributi alle imprese alle province) costituirebbe insieme individuazione della funzione fondamentale (nell'esempio: l'erogazione dei contributi) ed allocazione (nell'esempio: alle province) da parte del solo Stato.*

Dal punto di vista dei criteri di individuazione delle "funzioni fondamentali" il testo del principio/criterio in esame sembra avere dei punti di contatto con quello della legge 131, sia pure con talune modifiche: tra queste, il testo in esame inserisce in altra sede (principio/criterio di cui alla lettera d): *cfr.*) il riferimento alle "funzioni storicamente svolte", che la legge 131 considerava contestualmente.

Il principio/criterio pare radicarsi da un parte nella dimensione propriamente locale (“funzioni connaturate alle caratteristiche proprie...”), dall’altra ad una dimensione più ampia (“tenuta e .. coesione dell’ordinamento della Repubblica”).

La relazione al disegno di legge chiarisce che viene accolta la tesi secondo cui le "funzioni fondamentali" degli enti locali sono non solo quelle "ordinamentali" inerenti l’esistenza e l’organizzazione dell’ente, ma anche quelle "gestionali" attinenti all’esercizio di compiti che sono essenziali per la collettività territoriale amministrata. Le funzioni fondamentali, in quanto "funzioni" e, come tali, implicanti l’esercizio di poteri autoritativi, e in quanto "fondamentali" e perciò essenziali e doverose, devono - chiarisce la relazione - avere una base legale, in leggi dello Stato.

*Dal principio/criterio di cui alla lettera f), secondo cui le funzioni "proprie", differiscono dalle funzioni fondamentali perché - tra l'altro - non implicano l'uso del potere autoritativo, non sembra potersi fare emergere in positivo alcuna caratteristica delle funzioni fondamentali: queste potranno infatti essere esercitate in via autoritativa ma anche in via paritaria, mentre quelle "proprie" solo in via paritaria.*

Ciò premesso circa la relazione governativa, può osservarsi che la caratteristica chiave di "fondamentale" pare quella dell'essere essenziale e imprescindibile.

*Il testo sembra richiedere che l'individuazione sia articolata partitamente, per comuni, province e città metropolitane, potendo così essere da intendere la doppia specificazione ("per ciascun livello di governo locale... proprie di ciascun tipo di ente").*

*Come anticipato in precedenza, potrebbe ritenersi che in questo modo la specificazione valga a indicare che l'individuazione importa in qualche modo anche l'allocazione.*

Sono due gli elementi di corredo per la ricerca di essenzialità ed imprescindibilità. Si tratta di elementi da individuare in relazione ulteriore:

1. al funzionamento dell'ente;
2. al soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento.

Sembra emergere dunque una rilevanza "qualitativa" delle funzioni essenziali e imprescindibili, un'endiadi che potrebbe essere esemplificata come attività che non possono non esserci (“indefettibilità”, v. appresso), in riferimento tanto al funzionamento (e quindi al modo di operare dell'ente) che al soddisfacimento dei bisogni (e quindi all'oggetto dell'operare dell'ente), soddisfacimento tuttavia limitato

a quelli "primari" (una specificazione che pare circostanziare ulteriormente le già richiamate "essenzialità" ed "imprescindibilità").

Tra i non frequenti riferimenti della giurisprudenza costituzionale alle "funzioni fondamentali" può ricordarsi quello contenuto nella sentenza 272/2004 che potrebbe essere considerato - sia pure incidentalmente - un riferimento di carattere potenzialmente definitorio: nell'escludere che la disciplina in quella sede in esame - in tema di servizi pubblici locali precipuamente di rilevanza economica - fosse riferibile alle "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", la Corte osserva che la gestione dei predetti servizi "non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale".

Dunque emerge la caratteristica dell'"indefettibilità", laddove la "proprietà" andrebbe sciolta dall'altro riferimento costituzionale alle funzioni "proprie".

Il riferimento, al "fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica" pare far assumere - come accennato - consistenza teleologica, finalistica, in riferimento all'attività individuatrice del Governo che dovrà dunque cercare la dimensione "fondamentale" anche in riferimento ad un obiettivo di unitarietà che di per sé non parrebbe di interesse o rilievo prevalentemente locale.

b)..... prevedere che determinate funzioni fondamentali, da individuarsi in sede di decreto delegato, siano esercitate in forma associata.

La stessa lettera b) pare contenere in realtà un secondo criterio/principio, con caratteristiche sue proprie. Esso consente al Governo di individuare - all'interno delle "funzioni fondamentali" come individuate secondo quanto precede - un sottouniverso di funzioni per le quali si prevede l'esercizio in forma associata.

*Per valutare se la "titolarità" - trattata al punto precedente - e l' "esercizio" di una funzione possano scindersi e a quali condizioni, è necessario dare risposta alla domanda se la Costituzione fissi o meno la titolarità di funzioni amministrative in capo agli enti locali legandole necessariamente all'esercizio da parte degli stessi, e ciò sulla base del testo vigente e - tra l'altro - della cancellazione di istituti propri del previgente art. 118 come la delega di funzioni e l'avvalimento di altrui uffici che si muovevano nel quadro appunto di una possibile, ed in certi casi preferibile, scissione tra titolarità ed esercizio.*

*Se tale risposta è positiva, titolarità ed esercizio sarebbero costituzionalmente inscindibili a garanzia delle autonomie locali, e maggiore è il vincolo per il legislatore, per esempio nel fissare la doverosità di eventuali modalità alternative.*

*Se invece tale risposta è negativa, e la mancanza di un espresso disegno costituzionale sul rapporto tra titolarità ed esercizio dovesse dimostrare che essi non sono inscindibili, o addirittura che non vi è una specifica titolarità prefissata, il*

*vincolo per il legislatore è minore, essendo chiamato soprattutto dar sostanza all'attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.*

*La centralità dell'esercizio in forma associata - proposta in più parti del testo in esame - pare inquadrarsi meglio nel secondo tra gli scenari interpretativi sia pur sommariamente delineati.*

*Come rilevato in precedenza, la legislazione statale vigente in tema di esercizio associato di funzioni assegna un ruolo centrale all'ente Regione (cfr articolo 33 TUEL).*

Il materiale informativo di sintesi reso disponibile dal Governo<sup>3</sup> evidenzia come il ddl distingue tra "la titolarità delle funzioni di Comuni e Province e il loro esercizio effettivo che avverrà solo se sarà garantito il raggiungimento delle dimensioni minime necessarie ad assicurare un'adeguata capacità organizzativa, efficienza ed economicità (es. i piccoli comuni rimangono come forte elemento di identità civica, ma dovranno gestire i servizi in forma associata)."

*Dell'articolato quadro dei riferimenti contenuto nel testo in esame all'esercizio associato di funzioni si è detto in precedenza, a proposito dell'art. 1, comma 2. A quella sede si rinvia.*

Il testo non pare offrire ulteriori e specifiche indicazioni per approfondire l'indicazione normativa, ad esempio relativamente ad eventuali parametri dimensionali degli enti o delle caratteristiche delle funzioni da candidare all'esercizio associato obbligatorio. La dizione letterale sembrerebbe poter suggerire che il legislatore delegato debba operare principalmente più "per funzioni", che per enti, restando un'ipotesi che l'esercizio associato possa essere richiesto - per alcune funzioni fondamentali - a determinate categorie di enti locali, e non ad altre.

Peraltro, l'articolo 1, comma 2, lett. d) lega l'obbligatorietà dell'esercizio associato di funzioni alla limitata consistenza demografica degli enti locali "minori".

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

Il principio/criterio sancito dalla lettera c) sembra prevedere un ulteriore caso di esercizio delle funzioni fondamentali disgiunto dalla titolarità e legittima l'esercizio congiunto, non da parte di enti locali del medesimo tipo, ma di Province con Comuni.

Inoltre risulta sottolineato l'aspetto facoltativo, mentre la precedente lettera, specie alla luce dell'obbligo di cui all'art. 1, comma 2), lett. d), parrebbe piuttosto ascrivibile alla categoria delle doverosità.

<sup>3</sup> [http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti\\_ministeri/affari\\_regionali/codice\\_autonomie.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti_ministeri/affari_regionali/codice_autonomie.pdf)

Il principio/criterio in esame, poi, non parer fornire ulteriori elementi prescrittivi, e quindi non sembrano esservi limiti dimensionali a tale esercizio congiunto, né per le Province, né per i Comuni, il cui spettro dimensionale è - come è noto - assai ampio.

Si ricorda, al riguardo, che la vigente disciplina statale prevede la possibilità per gli enti locali di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, stipulando tra loro apposite convenzioni (articolo 30 TUEL).

La nuova disciplina prefigurata dal comma in esame si differenzerebbe da quella vigente per i seguenti aspetti:

- l'esercizio associato di funzioni su base negoziale riguarda solo Comuni e Province (non gli enti locali *tout court*);
- il modulo negoziale assume la denominazione di "accordo";
- a seguito della stipula dell'accordo si prevede un esercizio "unitario" della relativa funzione (non meramente "coordinato").

d) considerare, nella determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, quelle storicamente svolte, nonché quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di razionalizzazione e adeguatezza;

Il principio/criterio sancito dalla lettera d) ricorda in parte un principio/criterio già presente nell'art. 2 della citata legge n 131/2003. Anche in quel caso si trova infatti – per Province e Comuni (non, ovviamente per le più recenti e ancora definende Città metropolitane) – un'indicazione di priorità per le funzioni "storiche", rispetto alla quale potrebbe sostenersi una posposizione delle funzioni assunte dagli enti locali in base alla normativa più recente.

La disposizione in esame presenta tuttavia, rispetto a quella vigente, alcuni elementi di differenziazione: in primo luogo impone la considerazione anche delle funzioni "preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale", in secondo luogo impone - sembrerebbe per entrambi i riferimenti, sia quello relativo alle funzioni storiche, sia quello relativo ai servizi essenziali - "criteri di razionalizzazione e adeguatezza".

Il riferimento a "i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale" sembra in parte sovrapporsi al principio/criterio di cui alla lettera b), laddove ci si riferisce alle "funzioni ... essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari". Il tratto distintivo potrebbe essere ritenuto quello territoriale, qui formulato in termini di ampiezza nettamente maggiore, tanto da poter far apparire richiamate le tematiche - da un parte - della competenza esclusivamente statale in tema di "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*", dall'altra delle stesse esigenze unitarie.

*Rispetto all'analogo criterio previsto dalla legge 131 ed al principio di cui alla lettera a), quello qui in esame pare profilare un rilievo delle "funzioni storiche" solo eventuale. Esse andrebbero - in ipotesi - "considerate" non, sembrerebbe, per ciò solo, incluse. Tuttavia, atteso che il verbo "considerare" nel testo è collegato anche alle funzioni preordinate a garantire i servizi essenziali, la sua portata semantico/precettiva appare non univoca, potendo essere ritenuto funzionalmente equivalente a "valutare" (considerare l'opportunità) oppure a "identificare" (considerare qualcosa in determinato modo).*

Segue d): ..... in particolare, considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni tutte quelle che li connotano come ente di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta;

Un secondo principio/criterio sancito dalla lettera d) appare affrontare il tema della differenziazione per tipo di ente: si prescrive che siano - almeno, seppur non solo - funzioni fondamentali:

- ❖ dei Comuni: quelle che li connotano come ente di governo di prossimità;
- ❖ delle Province: quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta.

Dal principio/criterio emerge un riferimento a due caratteristiche fondamentali delle due tipologie di ente locale, la prima quella che fa del Comune l'ente necessariamente più vicino al cittadino, non essendocene altro più "prossimo" con rango di tutela costituzionale; la seconda quella che fa della Provincia l'ente più ampio ("vasto"), per una ragione specularmente opposta.

Per quanto riguarda l'area vasta è stato sottolineato<sup>4</sup>, partendo dal dato in base al quale sul livello di area vasta insistono una molteplicità di soggetti, l'impegno a ridurli ad uno solo, razionalizzando il ruolo dei diversi soggetti di area vasta, sulle base dall'assetto costituzionale fissato dalla riforma del Titolo V. L'istituzione candidata naturale per il governo di area vasta è stata appunto ritenuta la Provincia, da pensare non come "soggetto erogatore di servizi alla persona, ma quale istituzione deputata a svolgere funzioni di programmazione e coordinamento. Tuttavia, se la programmazione rappresenta l'elemento caratterizzante le funzioni fondamentali, non è escluso che all'istituzione provinciale possano essere attribuite ulteriori funzioni".

In riferimento alle Province, il materiale informativo di sintesi reso disponibile dal Governo, evidenzia l'intenzione di dare a queste "competenza esclusiva nei

---

<sup>4</sup> Intervento del Cons. Alessandro Pajno, Sottosegretario al Ministero dell'interno all'Assemblea generale delle Province d'Italia Milano 18 ottobre 2006.

compiti e funzioni di “area vasta”: programmazione e coordinamento di attività e servizi attinenti il governo e la gestione del territorio; regolazione dei servizi a rete con il conseguente snellimento degli attuali organismi (es. Ato<sup>5</sup>).

Segue d): ... considerare, tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano;

Il principio/criterio relativo alle città metropolitane correla le funzioni fondamentali proprie di quest'ultime con quelle delle province, un riferimento che si salda con la previsione di cui all'art. 3 sulle Città metropolitane, per la quale queste dovrebbero installarsi su una o più province.

Letto in chiave con l'art. 3, il principio/criterio qui in esame potrebbe essere ritenuto tale da far configurare tre livelli territoriali come "normalmente" presenti, potendosi configurare il governo di "area vasta" o presso la Città metropolitana o presso la Provincia.

*Il riferimento ulteriore alle funzioni di governo metropolitano non sembra consentire l'approfondimento dell'attività di individuazione verso cui viene orientata l'azione del legislatore delegato, anche in relazione a rapporti che verranno a configurarsi tra Città metropolitana e funzioni del comune capoluogo. Sul punto si rinvia alla scheda relativa all'art. 3.*

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

il principio/criterio riportato *sub* lettera e) tratta delle attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Questi devono essere considerati funzioni fondamentali, alla condizione che lo svolgimento sia necessario per soddisfare bisogni primari della comunità locale; se ciò si verifica la lettera sembra prescrivere:

- condizioni di generale accessibilità fisica;
- condizioni di generale accessibilità economica;
- continuità;

---

<sup>5</sup> Ambito territoriale ottimale, in materia di risorse idriche.

- non discriminazione;
- migliori livelli di qualità e sicurezza.

In altre parole la norma sembra identificare i servizi pubblici locali economici, purché soddisfino bisogni primari ed alla altre condizioni date, come funzioni fondamentali, rivendicandoli così alla competenza esclusiva dello Stato.

L'ultimo periodo della norma in esame lascia ferma la competenza della regione solo quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale.

Nella sentenza n. 272/2004, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge dello Stato, impugnata nella circostanza, in tema di servizi pubblici locali che - pur disponendo in forza della propria competenza sulla tutela della concorrenza - stabiliva, in maniera dettagliata e con "tecnica autoapplicativa", i criteri in base ai quali una gara veniva aggiudicata. La Corte ha dichiarato altresì l'incostituzionalità della norma in tema di servizi pubblici locali non a rilevanza economica, non ritenendo operante in questo settore un mercato concorrenziale. Come già osservato, nella medesima sentenza la Corte esclude che la disciplina sui servizi pubblici locali sia riferibile alle "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", osservando che la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale e riferendola piuttosto alla "tutela della concorrenza".

Nella sentenza n. 29/2006 la Corte ha dichiarato legittime alcune disposizioni regionali che integrano la normativa statale disciplinante - sotto il profilo della tutela della concorrenza - i servizi pubblici locali di rilevanza economica, in quanto coerenti con i principi della legge statale.

*La norma ora ricordata sembrerebbe prevedere la competenza regionale - se ricorre l'esigenza della necessaria unitarietà a dimensione regionale - pur trattandosi di funzioni dichiaratamente fondamentali.*

Il principio/criterio in esame lascia infine fermo quanto già stabilito dalla "legge" in materia, sembrando così indicare che l'individuazione da parte degli enti locali dei servizi pubblici di necessario svolgimento è aggiuntiva rispetto a quella già effettuata a livello legislativo (il testo parla di legge, *tout court*).

*Si tratta di uno dei non molti casi in cui il testo qui in esame mantiene espressamente la normativa vigente che, per il resto, appare largamente considerata nell'ambito della delega e quindi oggetto di possibile modifica.*

*Come è noto sono all'esame parlamentare iniziative legislative di delega alla riforma dei servizi pubblici locali.*

Come è noto, il T.U.E.L. (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999,

n. 265, qui di seguito TUEL), affronta la disciplina dei servizi pubblici locali al Titolo V, negli art. 112 e soprattutto 113 (l'art. 113 bis riguarda i servizi privi di rilevanza economica), ripetutamente oggetto - quest'ultimo - di novella e di modifica, spesso in sede di manovra finanziaria annuale. Le più recenti riforme sono state introdotte prima con il D.L. 269 del 2003 e, successivamente dall'art. 4, co. 234, della legge finanziaria per il 2004.

Sui servizi pubblici locali si veda anche la scheda relativa al comma 4, lettera r) dell'articolo in esame.

<\*>

*I principi/criteri espressi sub lettere h) ed l) si riportano qui di seguito, in quanto più specificatamente relativi alle "funzioni fondamentali".*

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

Il principio/criterio di cui alla lettera h) specifica in particolare i principi cui il legislatore delegato si deve attenere nella individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, in modo da assicurarne l'esercizio unitario.

Tali principi (da valorizzare) sono quelli di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione: come si può rilevare alcuni trovano corrispondenza nel dettato costituzionale, altri no, ma tutti sembrano intenti a guidare verso l'obiettivo dell'ottimale esercizio.

Esercente unitario, secondo il principio/criterio in esame, deve essere quell'ente locale che, per dimensione e struttura, ne garantisce 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.

In sostanza il principio/criterio sembra avere per obiettivo l'unificazione dell'esercizio della funzione presso un punto (ente locale) a beneficio degli utenti di tutti gli enti locali titolari. La disposizione formula inoltre un'ipotesi - che sembra prefigurare come preferenza - per lo strumento dello sportello unico, per il quale

prevede inoltre una normale localizzazione presso il Comune (piuttosto che presso diversi livelli di ente).

Un esempio di strumento della specie può essere identificato nello Sportello Unico per le Attività Produttive, istituito con Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 112 - art. 24, comma 1 - e con D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447 (successivamente modificato dal D.P.R. n. 440/2000), che tende a divenire uno strumento centrale nel rapporto tra imprese e Pubblica Amministrazione.

Anche le leggi regionali contengono disposizioni in tale ambito.

*Il principio/criterio di cui alla lettera i) - che non appare specificamente correlato alle sole funzioni fondamentali - è esaminato alla fine del presente paragrafo.*

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

Il principio/criterio di cui alla lettera l) chiede al legislatore delegato di articolare la sua azione normativa alle luce del principio di leale collaborazione (cui viene aggiunto il "principio di integrazione", che sembra meno visibile dell'altro all'interno della c.d. "costituzione vivente"), con riferimento alle funzioni fondamentali nel caso in cui l'esercizio richieda la partecipazione di più livelli territoriali, incluso lo Stato.

Si tratta, come è noto, di un principio la cui osservanza è imposta dal rango costituzionale, che la giurisprudenza costituzionale pare considerare un'architrave del sistema delle relazioni interterritoriali.

Il principio criterio di cui alla lettera i) che segue appare circoscritto alle funzioni senza ulteriori specificazioni, quindi apparentemente non (non solo) a quelle "fondamentali".

i) 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 ai sensi dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione;

Il principio/criterio sopra riportato - riformulato in accoglimento di una richiesta emendativa formulata dagli enti territoriali in sede di Conferenza Unificata - impone al legislatore delegato di "indicare i principi" per:

- le forme associative;
- la razionalizzazione (potrebbe ritenersi: dei costi);
- la semplificazione (potrebbe ritenersi: dei costi **o delle procedure**);
- il contenimento dei costi.

Il riferimento finale è all'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni (ma non degli altri enti locali), e la modalità è una disciplina di principio ispirata al criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali attraverso la eliminazione di sovrapposizioni di ruoli e di attività.

Come detto, l'art. 1, comma 2, sancisce il generale principio di obbligatorietà dell'esercizio associato di determinate funzioni amministrative da parte degli enti di minori dimensioni demografiche.

Come già osservato, il principio non è riferito specificamente alle funzioni fondamentali, così da poter far ritenere che l'indicazione sia di carattere generale quanto alle funzioni (tutte, incluse le fondamentali) e speciale quanto ai soggetti (i soli comuni).

Si prescrive, inoltre la considerazione delle forme associative esistenti (l'aspetto "conservativo" è un elemento risultante dal testo richiesto in sede di conferenza unificata), in particolare delle unioni di comuni, e della peculiarità dei territori montani, richiamando l'art. 44 della Costituzione, che richiede alla legge di disporre provvedimenti a favore delle zone montane.

*La norma/principio appare di complessa lettura ma emerge nuovamente l'intento di favorire l'esercizio associato delle funzioni, con specifico riferimento ai costi. Il testo normativo - di per sé principio - richiede disposizioni di principio, potendo così far ritenere che spetti alle Regioni sviluppare - nell'ambito delle proprie competenze - una normativa di sostegno delle forme associative e delle zone montane. Sul tema si veda l'art. 6, terzo comma, che tale principio richiama.*

*La norma, come detto, non si riferisce espressamente, come altre della specie, alle funzioni fondamentali, per il quale vi è un solido fondamento costituzionale all'intervento statale. Il riferimento ai costi e la richiesta di una normativa di principio potrebbe far intendere un intervento statale di coordinamento finanziario.*

Per quanto concerne poi le comunità montane, come è noto, la giurisprudenza

costituzionale , da ultimo v. sentenza 397/2006, ha definito le Comunità montane, dopo la riforma del Titolo V, "enti sub-regionali sforniti di autonomia costituzionale", ed ha connesso ciò alla circostanza che gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, non trovano applicazione nei confronti delle Comunità montane, in quanto in tali disposizioni si fa esclusivo riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa (sentenze numeri 456/2005 e 244/2005). Allo stesso modo non si estende alle Comunità montane il sistema delle garanzie, in sede di esercizio delle funzioni amministrative, assicurato dal nuovo art. 118 della Costituzione.

**Articolo 2, comma 3, seconda parte**  
(*La delega in tema di funzioni proprie*)

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

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

(...)

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

1) capacità di conseguire avanzi di bilancio su soglie predeterminate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per periodi temporali congrui stabiliti dal legislatore delegato;

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

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

*n)* prevedere che all'Unità per il monitoraggio di cui all'articolo 1, comma 724, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sia attribuita la competenza alla definizione dei parametri di valutazione della qualità dell'azione di governo di ciascun ente locale, sulla base dei quali poter operare la misurazione dei risultati conseguiti anche tenuto conto delle risorse impiegate; prevedere che la predetta Unità sia competente anche alla verifica delle condizioni di cui alla lettera *m)* per l'ampliamento della capacità organizzativa.

I principi e criteri espressi nelle lettere *f)*, *g)*, *m)*, e *n)*, si riferiscono prevalentemente alle funzioni "proprie".

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

Come è noto, l'art. 118 della Costituzione, dopo aver stabilito al primo comma che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dispone - al secondo comma - che i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di *funzioni amministrative proprie* e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Quanto in particolare alle "funzioni proprie", l'art. 118 non specifica chi e come debba individuarle/disciplinarle, mentre l'articolo 117 Cost. precisa che in tema di "funzioni fondamentali" sussiste la potestà legislativa esclusiva dello Stato (comma secondo, lettera p)).

Del titolo competenziale dell'intervento qui previsto si dirà più avanti.

Una formula corrispondente a quella di rango costituzionale è utilizzata dall'art. 3, comma 5, del TUEL che prevede che "I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà". Il comma prosegue affermando che "I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali".

Il principio/criterio qui sopra riportato si riferisce ai comuni "virtuosi" (quelli che rispettano le condizioni di cui alla lettera m) - condizioni su cui vigila l'Unità per il monitoraggio ex lett. n)) - e prevede per loro la possibilità di assumere funzioni proprie.

*La disposizione si riferisce ai soli comuni e non - come nell'art. 118 citato - anche agli tipi di altri enti locali.*

Tali "funzioni proprie":

- sono ulteriori rispetto a quelle fondamentali;
- non implicano l'esercizio di poteri autoritativi;
- sono diverse da quelle attribuite o conferite dalle leggi statali o regionali ad altri enti;
- sono volte a soddisfare bisogni generali e durevoli della collettività

amministrata, nel rispetto del principio di adeguatezza, del patto di stabilità interno e dell'equilibrio di bilancio.

Dal punto di vista delle modalità di individuazione e di esercizio, sono identificate dal consiglio comunale e valorizzano la sussidiarietà orizzontale.

Le funzioni "proprie" di cui all'art. 118 Cost. non appaiono di univoca individuazione. Secondo la soluzione fatta propria dal d.d.l. - ed espressa dalla relazione al d.d.l. - vanno identificate con i compiti "ulteriori", non doverosi secondo le leggi statali, che gli enti locali possono assumere nei confronti della propria collettività. La scelta del d.d.l., pertanto, è di consentirne l'esercizio solo da parte degli enti locali che rispettano parametri di virtuosità sul piano dell'equilibrio di bilancio, in modo che il loro esercizio avvenga "senza aggravio di costi".

Il materiale informativo diffuso dal Governo<sup>6</sup> sul tema esemplifica quanto sopra citando "funzioni proprie aggiuntive di carattere culturale, sociale, economico (uffici tematici, eventi, manifestazioni)"

Sia pure *incidenter tantum*, la Corte costituzionale - sentenza 246/2006 - ha ritenuto che il legislatore regionale, nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione.

Nella sentenza 370/2003 la Corte ha avuto occasione - in un contesto contraddistinto dalla discussa legittimità di finanziamenti statali in materie regionali più che dall'individuazione di funzioni "fondamentali" o "proprie"- che "l'attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali.

*Il titolo di intervento statale potrebbe essere ritenuto degno di approfondimento.*

*Il testo, infatti, si trova dichiaratamente al di fuori dell'esercizio della competenza statale in tema di "funzioni fondamentali" ("...funzioni proprie, ulteriori rispetto alle funzioni fondamentali..").*

*Peraltro, potrebbe essere osservato che i reiterati riferimenti ad un vocabolario di carattere economico ("... principio .... del patto di stabilità interno e dell'equilibrio di bilancio..") potrebbero far ritenere che lo Stato intenda qui muoversi sul piano del coordinamento finanziario, per il quale è titolare del dettato di principi fondamentali.*

*L'assunzione di "funzioni proprie" da parte di Province e Città metropolitane non sembra espressamente prevista in questa sede.*

---

<sup>6</sup> [http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti\\_ministeri/affari\\_regionali/codice\\_autonomie.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti_ministeri/affari_regionali/codice_autonomie.pdf).

*Per quanto concerne il riferimento alla "sussidiarietà orizzontale" si introduce nel linguaggio normativo - v. anche art. 4, comma 2 - un'espressione assai utilizzata nel dibattito, ma scarsamente nell'ordinamento giuridico formale (tra le non molte eccezioni: cfr. legge finanziaria 2006, comma 366, sui distretti produttivi).*

*Il tema della sussidiarietà orizzontale è toccato, come detto, anche dal TUEL che, pur senza utilizzare tale locuzione, specifica che "I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali" (art. 3, co. 5).*

*Nella Costituzione vigente un riferimento alla sussidiarietà orizzontale, anche in questo caso non testualmente citata, è nell'articolo 118, comma quarto.*

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

Il principio/criterio di cui alla lettera g) si riferisce tanto alla precedente lettera f) sulle "funzioni proprie" - che intende implementare - che alla successiva lettera m) sui criteri di "virtuosità" - che intende perseguire - e li lega insieme prefigurando forme di supporto, collaborazione e cooperazione tra Stato ed enti locali, anche mediante l'utilizzo di fondi strutturali europei.

I fondi strutturali sono una fonte di finanziamento utilizzato attraverso cui si intende realizzare la politica di coesione economica e sociale dell'Unione Europea, volta a ridurre il divario di sviluppo esistente tra gli Stati membri e/o tra regioni di uno stesso Stato, in particolare: per i programmi di coesione delle Regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1) e delle zone con problemi strutturali (obiettivo 2), nonché per le politiche di occupazione e formazione (obiettivo 3).

I fondi operano sulla base di una programmazione pluriennale (ogni sei anni): la più recente fase di programmazione riguarda il periodo 2007- 2013.

I fondi strutturali sono: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per interventi volti a recuperare i ritardi di sviluppo, finanzia investimenti produttivi e infrastrutture; Fondo sociale europeo (FSE) volto a sostenere la strategia europea per l'occupazione per prevenire e combattere la disoccupazione, finanzia quindi interventi nel settore della formazione professionale; Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) per la promozione dello sviluppo rurale e l'adeguamento delle strutture agricole; Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) volto al conseguimento di un equilibrio tra le risorse della pesca e il loro sfruttamento e alla crescita di competitività del settore.

Il principio/criterio espresso *sub* lettera h) è trattato nel capitolo precedente, in quanto più specificatamente relativo alle "funzioni fondamentali".

Il principio/criterio espresso *sub* lettera i) è trattato nel capitolo precedente, benché non specificatamente relativo alle sole "funzioni fondamentali".

Il principio/criterio espresso *sub* lettera l) è trattato nel capitolo precedente, in quanto più specificatamente relativo alle "funzioni fondamentali".

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

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

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

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

Il principio/criterio di cui alla lettera m) impone al legislatore delegato di ampliare la capacità organizzativa degli enti locali, in relazione.. all'assunzione dei compiti di cui alla già esaminata lettera f) (vale a dire - come detto - le *funzioni proprie*, ulteriori rispetto alle funzioni fondamentali, non implicanti l'esercizio di poteri autoritativi, non attribuite o conferite dalle leggi statali o regionali ad altri enti, volte a soddisfare bisogni generali e durevoli della collettività amministrata, nel rispetto di una serie di principi) a determinate condizioni, e precisamente:

1) gli enti siano capaci di conseguire avanzi di bilancio su soglie predeterminate con D.P.C.M., per periodi temporali congrui stabiliti dal legislatore delegato;

2) gli enti siano capaci di conseguire obiettivi di qualità indicati nei documenti rilevanti ai fini del controllo interno;

3) gli enti siano capaci di raggiungere la dimensione organizzativa ottimale anche mediante forme di cooperazione, associazione, fusione, unione con altri enti locali.

*Relativamente al punto 1), le "soglie" dell'avanzo di bilancio sono rimesse ad una norma di rango non legislativo, al contrario della "congruità" del periodo, compito del legislatore delegato.*

*Relativamente al punto 2), non sembrano risultare elementi specifici per*

*l'individuazione dei "documenti rilevanti ai fini del controllo interno".*

Gli enti che risultano dall'elenco delle tre condizioni (che sembrano dovere essere lette come condizioni di cui si richiede la compresenza, non sembrando sufficiente una sola di esse) possono essere definiti "enti virtuosi" (espressione sintetica usata solo a ragione di fluidità espositiva) perché dotati di bilancio in attivo, di azione di qualità, di dimensione organizzativa ottimale, che può essere conseguita anche (e dunque non solo) nell'unione con altri enti.

Tali enti possono dunque beneficiare di maggior "capacità organizzatoria" in tema di funzioni proprie, un beneficio di cui non è agevole precisare in concreto le esatte implicazioni, rimandandosi comunque a quanto osservato *sub* lettera f) sull'ambito delle funzioni proprie e sulle caratteristiche diverse dalle funzioni fondamentali.

*Ai sensi dell'articolo 117, comma sesto, Cost., gli enti locali hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.*

Il principio/criterio di cui alla lettera n) (*cfr.*) prevede un incarico all'Unità per il monitoraggio istituita dalla legge finanziaria per il 2007 per verificare le predette condizioni.

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

Il principio/criterio di cui alla lettera n) assegna all' Unità per il monitoraggio la definizione dei parametri di valutazione della qualità dell'azione di governo di ciascun ente locale, per misurarne i risultati anche in relazione alle risorse.

Il comma 724 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, finanziaria per il 2007, istituisce un'Unità per il monitoraggio dotata dei seguenti compiti:

- ❖ accertare la ricorrenza dei presupposti per il riconoscimento agli enti locali delle "misure premiali previste dalla normativa vigente"; tale espressione sembra far generico riferimento all'insieme dei benefici, con funzione incentivante, destinati agli enti locali che conseguano determinati obiettivi di contenimento e di efficienza della spesa, previsti da disposizioni contenute principalmente nelle manovre di finanza pubblica;

- ❖ verificare le dimensioni organizzative ottimali degli enti locali medesimi.

A tal fine l'Unità procede anche alla valutazione delle attività di tali enti, alla misurazione dei livelli delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini e all'apprezzamento dei risultati conseguiti,

anche alla luce del patto di stabilità interno.

L'Unità è sottoposta alla vigilanza del ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, e per il suo funzionamento il comma istituisce un fondo nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio, la cui dotazione finanziaria è pari a due milioni di euro annui a decorrere dal 2007.

La disciplina di dettaglio – composizione, organizzazione e funzionamento dell'Unità – è rinviata a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del ministro per gli affari regionali e le autonomie locali di concerto con i ministri dell'interno e dell'economia, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni-città e autonomie locali. Non è previsto un termine per l'adozione del decreto.

I compiti attribuiti all'Unità si affiancano, ma non sostituiscono le funzioni di verifica e controllo contabile e di gestione propri della Ragioneria Generale dello Stato e della Corte dei conti, le cui competenze istituzionali sono espressamente tenute ferme dalla disposizione in esame.

Ai sensi dell'art. 148 del testo unico sugli enti locali, la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione degli enti locali, ai sensi delle disposizioni di cui alla L. 20/1994 e successive modificazioni.

L'art. 7 della L. 131/2003 ha previsto (al co. 7) che la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifichi il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati.

Ulteriori disposizioni sono state introdotte dalle ultime leggi finanziarie. In particolare, i commi da 166 a 170 della legge finanziaria per il 2006 introducono disposizioni volte a disciplinare e rafforzare l'attività di controllo da parte della Corte dei conti sui bilanci degli enti locali (co. 166-168) e degli enti del servizio sanitario nazionale (co. 170).

Con riferimento specifico alla verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno agli enti locali, l'attività di controllo della Corte dei conti si viene ad aggiungere all'attività di monitoraggio effettuata dal Ministero dell'economia e finanze sugli andamenti finanziari di regioni, province autonome, province, comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti, ai sensi dell'art. 1, co. 30-35 della legge n. 311 del 2004 confermata, per il triennio 2006-2008, dal co. 150 della legge finanziaria per il 2006.

Segue n): .... prevedere che la detta Unità sia competente anche alla verifica delle condizioni di cui alla lettera m), per l'ampliamento della capacità organizzatoria.

Lo stesso principio/criterio di cui alla lettera n) chiede una previsione che incarichi l'Unità anche della verifica delle condizioni di cui alla lettera m), (*cfr.*) per l'ampliamento della capacità organizzatoria.



### **Articolo 2, comma 4**

*(La delega per la disciplina degli organi di governo, del sistema elettorale ed altri settori di competenza dello Stato; principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano gli enti locali)*

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

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

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

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

3) un organo collegiale esecutivo, composto da un numero di membri

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

b) previsione di un sistema di elezione degli organi dei comuni, delle province e delle città metropolitane che consenta, secondo criteri di rappresentatività e democraticità la formazione di maggioranze di governo stabili e la rappresentanza delle minoranze. In particolare:

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

2) per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, disciplina di un sistema di elezione per l'organo monocratico, a suffragio universale e diretto, contestuale all'elezione dell'assemblea, con eventuale turno di ballottaggio nel caso in cui nessun candidato all'organo monocratico ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi

espressi; previsione di un premio di maggioranza eventuale per la lista o gruppo di liste collegate al candidato eletto all'organo monocratico e mantenimento della soglia prevista dalla normativa vigente per l'ammissione al riparto dei seggi per le singole liste o gruppi di liste; possibilità per l'elettore di esprimere il voto per un candidato alla carica dell'organo monocratico anche non collegato alla lista prescelta;

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

4) per le città metropolitane, disciplina di un sistema per l'elezione dell'organo monocratico, a suffragio universale e diretto, contestuale all'elezione dell'assemblea, nell'ambito di circoscrizione coincidente con il territorio metropolitano, con eventuale turno di ballottaggio nel caso in cui nessun candidato abbia raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi espressi. Disciplina di un sistema per l'elezione dell'assemblea

sulla base di collegi uninominali con assegnazione di seggi al gruppo di candidati collegati, sulla base della cifra elettorale conseguita dal gruppo a livello metropolitano e successiva individuazione dei candidati eletti per ciascun gruppo, secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali fino a concorrenza del numero di seggi spettanti al gruppo, prevedendo la possibilità di introduzione da parte delle singole leggi istitutive delle città metropolitane, di correttivi al fine di garantire una adeguata rappresentanza delle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quella del preesistente comune capoluogo; previsione di un premio di maggioranza eventuale per il gruppo o gruppi di liste collegate al candidato eletto all'organo monocratico;

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

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

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

*f)* estensione delle misure di contrasto di cui alla lettera *e)* agli organi di governo delle comunità montane, delle comunità isolate, delle unioni di comuni, dei consorzi di comuni e province, delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, delle

aziende speciali o società partecipate interamente o in modo prevalente dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane per l'esercizio di servizi pubblici locali, nonché agli organi dei municipi, delle circoscrizioni, e degli altri organi di decentramento comunale, comunque denominati;

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

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

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

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

i) definire lo *status* degli amministratori locali, in modo da assicurare il tempo necessario all'espletamento della funzione,

mantenendo il posto di lavoro e ancorando i compensi a parametri compatibili con i principi di coordinamento della finanza pubblica e con le condizioni economiche e finanziarie dell'ente;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2) stabilire limiti ed obblighi per la gestione finanziaria dell'ente durante la fase di risanamento, prevedere una rapida rilevazione della massa passiva, prevedere, per i debiti insoluti, la sospensione della produzione di interessi e dell'applicazione della rivalutazione monetaria, limitare e sospendere le azioni esecutive dei creditori per il periodo necessario alla liquidazione delle passività;

3) consentire di reperire, in modo certo e rapido, le risorse per l'estinzione dei debiti pregressi, e stabilire procedure, anche alternative, che consentano la rapida definizione ed estinzione delle passività;

4) vincolare gli enti locali dissestati ad aumentare al massimo le entrate ed a ridurre le spese, anche attraverso la rideterminazione della pianta organica del personale dipendente, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri della gestione finanziaria;

5) affidare ad un organo dello Stato il preventivo controllo delle fasi del risanamento;

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

*cc)* prevedere 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'articolo 97 della Costituzione;

*dd)* prevedere strumenti idonei a garantire l'esercizio, da parte degli enti locali, di compiti conoscitivi, informativi e statistici concernenti le loro funzioni finalizzati alla circolazione delle informazioni tra amministrazioni locali, regionali e statali, secondo *standard*, regole tecniche uniformi o linguaggi comuni definiti a livello nazionale, in coerenza con il quadro regolamentare europeo ed internazionale. Tali strumenti devono essere integrati nel sistema formativo statistico nazionale di cui al decreto legislativo 6 giugno 1989, n. 322, e nel sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

La relazione al disegno di legge evidenzia come la competenza esclusiva dello Stato non si limiti solo a "funzioni fondamentali", "organi di governo" e "legislazione elettorale" degli enti locali, potendo aggiungersi a tali materie anche quei settori dell'ordinamento degli enti locali che sono interessati da altre riserve di legge statale; sono citati, al riguardo, diversi articoli della Costituzione, quali:

- l'articolo 119, sul c.d. "federalismo fiscale";
- l'articolo 117 secondo comma, lettere e), i), m), r) che riguardano:

*e): moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;*

*h): ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;*

*i): cittadinanza, stato civile e anagrafi;*

*m): determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*

*r): pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno.*

- l'articolo 114 comma terzo, su Roma capitale.

Diverse tra le competenze esclusive elencate sono state ritenute, dalla

giurisprudenza costituzionale, di carattere "trasversale".

Oltre alla disciplina sostanziale, lo Stato è ritenuto inoltre, dalla stessa relazione al d.d.l., autorizzato a dettare anche principi in diverse altre materie che interessano la vita degli enti locali, sulla base di titoli costituzionali rinvenibili anche al di fuori del Titolo V, quali i seguenti articoli della Costituzione:

- art. 95, sulla responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri;
- art. 97, sul principio di buon andamento dell'amministrazione;
- art. 98, sul pubblico impiego;
- art. 48, sul diritto di voto;
- art. 51, sulle pari opportunità;
- art. 54 sulla fedeltà alla Repubblica.

La relazione inoltre, dopo aver evidenziato la titolarità dello Stato, ex articolo 117, terzo comma della Costituzione, sui principi fondamentali nella materie di competenza legislativa concorrente (e, tra queste, del coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci che interessano l'ordinamento degli enti locali), chiarisce che le indicate attribuzioni statali sono tutte incluse nella delega legislativa, descritta al comma 1, lettera b) dell'articolo 2, che viene articolata nel **comma 4** qui in esame.

Il principio chiave che - secondo il dettato del legislatore delegante - deve "ispirare" il Governo, nel dare attuazione a tale complessa delega, è quello della "semplificazione della rappresentanza territoriale locale".

All'interno di questo principio/criterio di vasto respiro, si colloca una delega che può essere - a fini espositivi - divisa in tre parti:

- ❖ organi di governo (principio/criterio di cui alla lettera (a), ed altri;
- ❖ sistema elettorale (principio/criterio di cui alla lettera (b) ed altri;
- ❖ altri aspetti organizzativi locali (principio/criterio di cui alle lettere da c) a cc).

*Può essere opportuno osservare preliminarmente che la delega in esame prevede in più di un caso (ed esempio, in materia elettorale) più principi e criteri già presenti nell'ordinamento vigente. Così, ad esempio, la delega a ridisciplinare il sistema elettorale dei comuni maggiori prescrive un premio di maggioranza, che è già attualmente previsto.*

*Potrebbe essere ritenuto che una simile delega voglia appunto la riconferma del sistema vigente. Potrebbe essere peraltro ritenuto che una simile delega lasci comunque spazio alla riforma di numerosi elementi "interni" e non espliciti rispetto*

*al principio/criterio (così, per restare all'esempio del premio di maggioranza: il quantum, le condizioni, la distribuzione).*

*Se si accede a tale ipotesi - che prevede comunque una modifica normativa sostanziale - potrebbe ritenersi opportuno valutare se vi sia una sufficiente presenza sostanziale di principi e criteri - costituzionalmente necessari per la concessione della delega - per quell'oggetto "implicito ed interno" della delega che, al di là del dato già vigente, potrebbe essere modificato.*

Secondo le dichiarazioni del sottosegretario agli Interni riportate da fonti di stampa relativamente alla delega a rivedere a disciplina elettorale, il Governo non intenderebbe «esercitare la delega in questa materia, lasciando invece al Parlamento di varare con legge eventuali modifiche». Nello stesso senso si esprime la relazione al d.d.l. (*cfr. post*).



### **Segue articolo 2, comma 4**

*(La delega per la disciplina degli organi di governo)*

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

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

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

2) un organo monocratico con funzioni di rappresentanza generale dell'ente, di presidenza dell'organo esecutivo e dell'assemblea elettiva nei comuni con popolazione inferiore a 15.000

abitanti, salva diversa previsione statutaria, di esecuzione degli indirizzi dell'assemblea, di sovrintendenza al funzionamento degli uffici e dei servizi, nonché nei comuni e nelle città metropolitane, sull'espletamento dei servizi di competenza statale, e con poteri di ordinanza nei casi di necessità ed urgenza al fine di salvaguardare la salute e l'incolumità dei cittadini;

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

In materia di organi di governo, come è noto, vi è un'esplicita competenza esclusiva statale sancita dalla Costituzione (art. 117, secondo comma, lettera p)).

Nel testo in esame viene specificato un criterio ed "indirizzo" tripartito, riferito - genericamente - ad un'assemblea elettiva, un organo monocratico ed un organo collegiale esecutivo, nei quali - secondo la stessa relazione al d.d.l. - "si può riconoscere al n. 1) il consiglio comunale o provinciale, il sindaco o presidente della provincia al n. 2 e la giunta comunale o municipale al n. 3".

*Potrebbe essere ritenuto che il legislatore statale rimetta agli organi stessi - o allo statuto - la loro "autodenominazione". Diversamente si potrebbe ritenere che il legislatore delegato sia libero di confermare l'attuale denominazione.*

*Come è noto, una questione di denominazione degli organi delle autonomie territoriali si è avuto, specie all'indomani della riforma del 2001, nel caso delle*

*Regioni ("c.d. Parlamenti regionali", un'ipotesi cassata dalla Corte costituzionale: cfr. - tra le altre - sentenza n. 106/2002), in un contesto dove peraltro è la stessa fonte costituzionale a denominare gli organi regionali.*

Secondo i sopra accennati criteri/indirizzi ogni ente locale deve avere (lettera (a)):

1) un'assemblea (il cui riferimento più immediato appare l'attuale consiglio comunale/provinciale): il numero dei componenti dell'assemblea deve temperare il principio della rappresentanza - in relazione alla popolazione - con quello del contenimento della spesa pubblica; l'assemblea ha autonomia organizzativa e funzionale, con funzioni di indirizzo e controllo politico e amministrativo e con competenze limitate agli atti fondamentali dell'ente.

La relazione al d.d.l. informa che, con riguardo al n. 1), il Governo non ha accolto una richiesta emendativa formulata dagli enti territoriali in sede di Conferenza Unificata, tendente ad inserire come ulteriore criterio direttivo quello della garanzia dell'equilibrio dei poteri fra assemblea ed organi esecutivi, ritenendo di rimettere alla sede parlamentare ogni decisione in merito a tale profilo giuridico-istituzionale.

*Si è già detto in precedenza (cfr.) sugli aspetti di una delega che preveda più principi e criteri già presenti nell'ordinamento vigente ed i suoi possibili effetti sulla parte "ulteriore" della disciplina vigente.*

*Determinare se l'attuale normativa vigente - nel caso specifico in esame - sia o meno già conforme ai predetti principi e criteri richiede un esame approfondito, non agevolmente effettuabile in questa sede. Ciò vale anche per le successive lettere b) e c). Così, a mero titolo di esempio, non è univocamente determinabile se la vigente norma del TUEL (art. 37) che già prevede fasce demografiche per determinare il numero massimo dei consiglieri comunali e provinciali "contemperati" o meno le esigenze di spesa pubblica. Un più diretto riferimento - ancora ad esempio - si ritrova invece nell'art. 42<sup>7</sup> dell'attuale TUEL, quanto al limite degli atti "fondamentali" per fissare la competenza del consiglio comunale.*

---

<sup>7</sup> L'articolo, infatti, recita:

1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico - amministrativo.
2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:
  - a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'articolo 48 comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi ;
  - b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;
  - c) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative;
  - d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;

2) un organo monocratico (il cui riferimento più immediato appare l'attuale Sindaco/Presidente della Provincia) con funzioni:

- di rappresentanza generale dell'ente;
- di presidenza dell'organo esecutivo;
- di presidenza dell'assemblea elettiva nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti: in accoglimento di una proposta emendativa della Conferenza Unificata è stata inserita una clausola di salvaguardia di un'eventualmente diversa previsione statutaria;
- di esecuzione degli indirizzi dell'assemblea;
- di sovrintendenza al funzionamento degli uffici e dei servizi;
- di sovrintendenza sull'espletamento dei servizi di competenza statale nei comuni e nelle città metropolitane;
- con poteri di ordinanza nei casi di necessità ed urgenza al fine di salvaguardare la salute e l'incolumità dei cittadini.

3) un organo collegiale esecutivo (il cui riferimento più immediato appare l'attuale Giunta); la "giunta" (nominata dal "sindaco" su base fiduciaria anche - ma non necessariamente - al di fuori dei componenti dell'assemblea) ha un numero di membri che è definito in relazione (proporzionale) rispetto all'organo assembleare, e - in quanto a poteri e funzioni - ha:

---

e) assunzione diretta dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione;

f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;

g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;

h) contrazione dei mutui non previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio comunale ed emissione dei prestiti obbligazionari;

i) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;

l) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;

m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.

3. Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori.

4. Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla giunta da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

- compiti di collaborazione con l'organo monocratico;
- competenza generale in ordine all'adozione di tutti gli atti non riservati ad altri organi;
- competenza esclusiva in ordine all'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

L'articolo 36 del TUEL dispone attualmente che:

1. Sono organi di governo del comune il consiglio, la giunta, il sindaco.
2. Sono organi di governo della provincia il consiglio, la giunta, il presidente.

*L'articolo 48 del TUEL, nel definire le competenze delle Giunte, prevede che queste tra l'altro riferiscano annualmente al Consiglio sulla propria attività e svolgano attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso. Queste tipologie di attività – che si sostanziano in un collegamento con il Consiglio – non sono espressamente contemplate dal principio di delega in esame.*

## Segue articolo 2, comma 4

*(La delega per la disciplina del sistema elettorale)*

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

(...)

b) previsione di un sistema di elezione degli organi dei comuni, delle province e delle città metropolitane che consenta, secondo criteri di rappresentatività e democraticità la formazione di maggioranze di governo stabili e la rappresentanza delle minoranze. In particolare:

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

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

per un candidato alla carica dell'organo monocratico anche non collegato alla lista prescelta;

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

4) per le città metropolitane, disciplina di un sistema per l'elezione dell'organo monocratico, a suffragio universale e diretto, contestuale all'elezione dell'assemblea, nell'ambito di circoscrizione coincidente con il territorio metropolitano, con eventuale turno di ballottaggio nel caso in cui nessun candidato abbia raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi espressi. Disciplina di un sistema per l'elezione dell'assemblea sulla base di collegi uninominali con assegnazione di seggi al gruppo di candidati collegati, sulla base della cifra

elettorale conseguita dal gruppo a livello metropolitano e successiva individuazione dei candidati eletti per ciascun gruppo, secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali fino a concorrenza del numero di seggi spettanti al gruppo, prevedendo la possibilità di introduzione da parte delle singole leggi istitutive delle città metropolitane, di correttivi al fine di

garantire una adeguata rappresentanza delle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quella del preesistente comune capoluogo; previsione di un premio di maggioranza eventuale per il gruppo o gruppi di liste collegati al candidato eletto all'organo monocratico;

(...)

Anche in materia elettorale vi è un'esplicita competenza esclusiva statale sancita dalla Costituzione (art. 117, secondo comma, lettera p).

Nel testo in esame, il secondo criterio/"indirizzo" (lettera (b)) che si inquadra nell'ambito del principio chiave della semplificazione della rappresentanza territoriale locale, è quello della previsione di un sistema di elezione degli organi dei comuni, delle province e delle città metropolitane che consenta, secondo criteri di rappresentatività e democraticità la formazione di maggioranze di governo stabili e la rappresentanza delle minoranze.

*Si è già detto in precedenza (cfr.) sugli aspetti di una delega che preveda più principi e criteri già presenti nell'ordinamento vigente ed i suoi possibili effetti sulla parte "ulteriore" della disciplina vigente.*

Peraltro, come già accennato in precedenza, secondo la relazione al d.d.l., la scelta operata sul terreno della legislazione elettorale, riflette l'intenzione di non modificare i sistemi vigenti (maggioritario a turno unico per i comuni più piccoli e proporzionale con premio di maggioranza e sbarramento del 3% per quelli con più di 15.000 abitanti) per non intaccare il quadro degli equilibri e delle relazioni tra gli organi venutosi a creare con l'entrata in vigore della legge 81/1993.

I criteri per il sistema elettorale, a suffragio universale e diretto, sono:

1) per i comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti il sistema elettorale prevede:

- il turno unico per l'elezione del "sindaco";
- la contestuale dell'elezione del "sindaco" e del "consiglio";
- l'adozione di una formula di tipo maggioritario;
- la rappresentanza della minoranza.

La normativa vigente prevede che l'elezione del sindaco e del consiglio comunale avvenga contestualmente, con sistema maggioritario e votazione in un unico turno nei

comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti. Allo schieramento vincente sono attribuiti i due terzi dei seggi, mentre i restanti sono attribuiti alle altre liste con sistema proporzionale.

2) per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, il sistema elettorale è così configurato:

- la contestuale dell'elezione del "sindaco" e del "consiglio";
- il doppio turno per il "sindaco" nel caso in cui nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi espressi;
- un premio di maggioranza per la lista o gruppo di liste collegate al "candidato sindaco";
- mantenimento della soglia prevista dalla normativa vigente per l'ammissione al riparto dei seggi per le singole liste o gruppi di liste;
- il voto "disgiunto" (: possibilità di votare un "candidato sindaco" anche non collegato alla lista prescelta).

*Il doppio turno, il premio di maggioranza ed il voto "disgiunto" sembrano caratteristiche necessarie del sistema, e i riferimenti "testuali" all'"eventualità" - nel primo e nel secondo caso - ed alla "possibilità" - nel terzo - sembrano doversi riferire all'eventualità che non scatti la condizione per il doppio turno o per l'assegnazione del premio - nei primi due casi - e che il voto "disgiunto" non è - ovviamente - un obbligo per l'elettore, nel terzo. Ciò vale anche - mutatis mutandis - per le elezioni provinciali e delle città metropolitane qui di seguito descritte.*

La normativa vigente prevede che l'elezione del sindaco e del consiglio comunale avvenga contestualmente, con sistema proporzionale, correzione maggioritaria e doppio turno di votazione nei comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti. Può scattare - a determinate condizioni - un premio di maggioranza tale da assegnare allo schieramento prevalente il 60% dei seggi. All'assegnazione dei seggi partecipano solo le liste o i gruppi di liste che hanno ottenuto almeno il 3 per cento dei voti. L'elettore può votare per una lista non collegata al candidato prescelto per la carica di sindaco

3) per le province, il sistema elettorale è così configurato:

- la contestuale dell'elezione del "presidente della Provincia" e del "consiglio" in circoscrizione elettorale coincidente con il territorio provinciale;
- il doppio turno per il "presidente" nel caso in cui nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi espressi;
- un premio di maggioranza per la lista o gruppo di liste collegate al "candidato presidente";
- elezione del "consiglio" sulla base di collegi uninominali;

- assegnazione di seggi consiliari al gruppo di candidati collegati, sulla base della cifra elettorale conseguita dal gruppo a livello provinciale;
- successiva individuazione dei candidati eletti per ciascun gruppo, secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali sino a concorrenza del numero di seggi spettanti al gruppo.

Non è prevista soglia per l'ammissione al riparto dei seggi per le singole liste o gruppi di liste, né il voto "disgiunto".

Anche in questo caso il sistema vigente appare largamente improntato ai principi richiamati (e non richiamati: infatti per l'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale non è ammesso il voto 'disgiunto' )

*Il testo in esame non sembra invece richiamare - come accade a proposito del sistema elettorale dei comuni maggiori - la previsione relativa alla soglia per l'ammissione al riparto dei seggi, che è prevista nella legislazione vigente anche per le elezioni provinciali.*

4) per le città metropolitane, il sistema elettorale è così configurato:

- la contestuale dell'elezione del "presidente della Città metropolitana" e del "consiglio" in circoscrizione elettorale coincidente con il territorio metropolitano;
- il doppio turno per il "presidente" nel caso in cui nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi espressi;
- un premio di maggioranza per la lista o gruppo di liste collegate al "candidato presidente";
- elezione del "consiglio" sulla base di collegi uninominali;
- assegnazione di seggi consiliari al gruppo di candidati collegati, sulla base della cifra elettorale conseguita dal gruppo a livello metropolitano;
- successiva individuazione dei candidati eletti per ciascun gruppo, secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali sino a concorrenza del numero di seggi spettanti al gruppo;
- possibilità di introduzione nelle singole leggi (: *decreti legislativi*. cfr. art. 3) istitutive delle città metropolitane, di correttivi al fine di garantire una adeguata rappresentanza delle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quella del preesistente comune capoluogo.

L'art. 3 del disegno di legge in esame (*cfr.*) delega il Governo ad emanare, dopo i decreti legislativi sulle funzioni fondamentali, uno o più decreti legislativi per la istituzione delle nove città metropolitane, con l'osservanza di principi e criteri

direttivi, tra cui (lettera d)) una determinazione dei collegi elettorali nonché di attribuzione dei seggi, tale da garantire una adeguata rappresentanza alle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quello del preesistente comune capoluogo, nonché le modalità ed i termini di indizione delle elezioni per la loro prima costituzione, assicurando, anche eventualmente attraverso la *prorogatio*, la continuità della amministrazione nella successione tra gli enti.

*Tra le due disposizioni, quella in esame e quella dell'art. 3 non risulta un collegamento formale, pur potendosi ipotizzare effetti giuridici reciprocamente incidenti.*

*I decreti di attuazione del principio in esame devono essere emanati entro un anno dall'entrata in vigore della legge delega, mentre quelli di cui all'art. 3 - che pure sembrano rilevare ai fini del sistema elettorale delle città metropolitane - hanno un termine di un anno che decorre dall'entrata in vigore dei decreti stessi di attuazione, ivi incluso dunque quello qui considerato.*

*Tuttavia, mentre il legislatore delegato ex art. 2 parrebbe chiamato a definire il sistema elettorale in generale, il decreto legislativo che - ex art. 3 - regolerà "il sistema di determinazione dei collegi elettorali per la elezione degli organi di governo della città metropolitana, nonché di attribuzione dei seggi, in modo da garantire una adeguata rappresentanza alle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quello del preesistente comune capoluogo, nonché le modalità ed i termini di indizione delle elezioni per la loro prima costituzione", dovrebbe riguardare la singola città metropolitana, pur senza potersi escludere in astratto il rilievo della seconda determinazione rispetto alla prima, specie per quanto concerne l'ampia previsione " nonché di attribuzione dei seggi".*

Anche in questo caso non è prevista soglia per l'ammissione al riparto dei seggi per le singole liste o gruppi di liste, né il voto disgiunto.

La delega nel sistema elettorale delle città metropolitane appare la disposizione con maggior grado di innovatività dell'ordinamento vigente. Così, anche la relazione al d.d.l. chiarisce che, per la parte riguardante l'elezione degli organi della città metropolitana, e solo per questa, il sistema vigente è stato innovato, sempre a livello di principi. E ciò perché è stata ritenuta evidente la necessità di individuare un sistema di elezione che tenga conto di quelle che sono le caratteristiche del nuovo ente (in riferimento all'articolo 3).

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

elettorale un meccanismo di garanzia della rappresentanza dei territori e delle realtà comunali che entreranno a far parte del nuovo ente.

*Potrebbe essere ritenuto opportuno osservare che tra le norme di principio in tema di sistema elettorale non sembrano sussistere norme che prefigurino l'attuazione dell'articolo 51 Cost., riformato, in tema di pari opportunità di genere, successivamente all'approvazione della normativa elettorale locale oggi vigente. Nel corso della XIV legislatura, durante il dibattito sulla riforma dei sistemi elettorali delle Camere fu oggetto di dibattito se l'approvazione di una nuova legge elettorale priva di previsioni di riequilibrio di genere apparisse o meno in linea col disposto del novellato articolo 51 Cost..*

### **Segue articolo 2, comma 4**

*(La delega relativa ad altri aspetti in ambito di organi comunali e sistema elettorale)*

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

(...)

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

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

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

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

organi di decentramento comunale, comunque denominati;

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

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

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

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

*i*) definire lo *status* degli amministratori locali, in modo da assicurare il tempo necessario all'espletamento della funzione,

mantenendo il posto di lavoro e ancorando i compensi a parametri compatibili con i principi di coordinamento della finanza pubblica e con le condizioni economiche e finanziarie dell'ente;

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

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

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

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

p) prevedere strumenti di partecipazione popolare in forma singola e

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

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

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

(...)

I successivi criteri/"indirizzi" (lettere c) e seguenti) riguardano diversi aspetti, taluni dei quali anche connessi con le tematiche precedenti.

*Taluni principi-indirizzi, di alcuni dei quali trattati nei paragrafi seguenti, possono apparire di carattere sostanzialmente descrittivo (lettere e), z, bb)), tali da identificare sostanzialmente un oggetto, più che consentire di approfondire quale*

*sia la direzione riformatrice impressa dal legislatore delegante, un elemento che potrebbe essere ritenuto rilevante sotto il profilo della presenza sostanziale di principi e criteri di delega.*

Per quanto riguarda le lettere da c) a l), pur se i temi potrebbero essere ritenuti ricadenti nell'ambito della competenza statale esclusiva di cui alla lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., sono presenti caratteri ad altre materie riconducibili (tra cui, secondo la stessa relazione al d.d.l, alla materia "ordine pubblico e sicurezza", di competenza statale esclusiva).

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

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

i criteri/indirizzi di cui alle lettere c) e d) riguardano:

- la salvaguardia delle esigenze di funzionalità degli organi sia individuali che collegiali dei comuni, delle province e delle città metropolitane;
- il caso di cessazione dalle cariche elettive per cause diverse dalla scadenza naturale del mandato (*inclusi, in forza della lettera d) anche gli "altri" enti locali diversi da quelli di cui all'art. 114 Cost. e le forme associative degli enti locali*).

*Non sembra potersi escludere - data l'ampiezza dell'ambito per primo ricordato - che possa farsi una lettura coordinata dei due punti e che si chieda al Governo di disciplinare i casi di cessazione dal mandato diversa dalla scadenza, salvaguardando le esigenze di funzionalità di tutti gli organi degli enti locali.*

- il caso di violazione dell'ordinamento da parte degli organi di governo locale (anche qui in senso lato in forza della lettera d)), per il quale si chiede l'individuazione di strumenti di garanzia nel rispetto dei principi di responsabilità politica e amministrativa.

*La funzione normativa della formulazione di cui alla lettera d) appare analoga negli intenti a quella di cui alla successiva lettera f), consistendo in un'estensione*

*dell'applicabilità degli strumenti previsti dalla lettera precedente anche ad altri enti locali; la formulazione letterale del testo qui in esame appare tuttavia - rispetto all'altra - sintetica e verosimilmente meno estesa.*

*Come rilevato in precedenza, il riferimento agli altri enti locali, diversi da comuni, province e città metropolitane, sembrerebbe doversi fondare su un titolo competenziale diverso da quello che concerne la lettera p) dell'art. 117 Cost., secondo comma ("legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;"), posto che la Corte costituzionale ha ritenuto tale elenco di enti locali "tassativo" (sentenza 244/2005, per cui esulano dalla competenza statale le Comunità montane).*

*Per un possibile rilievo delle materie (di competenza statale) di ambito penalistico e inerente l'ordine pubblico, si vedano anche i punti di cui alle lettere seguenti.*

Con la recente sentenza n. 396/2006 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale di talune norme della Regione Sardegna in materia di scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari, in particolare di rimozione del sindaco, del presidente della provincia, dei presidenti dei consorzi o comunità montane, dei componenti dei consigli e delle giunte, "per atti contrari alla Costituzione o per gravi e consistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico", per la quale si prevedeva l'adozione dei relativi provvedimenti con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore degli enti locali.

La rimozione "... per gravi e consistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico" è incostituzionale nella parte in cui non esclude i gravi motivi di ordine pubblico dai casi nei quali gli organi regionali possono disporre la rimozione o la sospensione degli amministratori locali, non avendo la Corte dubbi sulla estraneità dall'area delle competenze legislative della Regione dei profili concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica.

Secondo la relazione al d.d.l. nella lettera c) in esame, la formulazione ampia della lettera c), consente di ricomprendere tutte le cause di cessazione dalla carica per ragioni diverse da quella della scadenza del mandato (dimissioni, decadenza, decesso, impedimento etc) e quelle che impediscono il regolare funzionamento dell'organo (riduzione dell'organo per dimissioni *ultra dimidium* o per impossibilità di surrogare la metà dei componenti, o per dimissioni, impedimento, rimozione decadenza o decesso dell'organo monocratico) sia quando tali ragioni siano connesse alla composizione sia quando dipendano da crisi di natura politica (mozione di sfiducia, mancata approvazione del bilancio) o da gravi violazioni della legalità (rimozione e sospensione degli amministratori, scioglimento del consiglio per atti contrari alla Costituzione, per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico).

Con la lettera d), ancora secondo la relazione governativa, si prevede l'estensione della futura disciplina relativa alla funzionalità degli organi, anche agli organi di governo delle forme associative e degli altri enti locali, tenuto conto degli interessi statali implicati dalla competenza legislativa esclusiva nella materia "ordine pubblico e sicurezza".

La legislazione vigente in materia è per lo più contenuta negli artt. 141 (oggetto di recenti modifiche: art. 1, D.L. 22 febbraio 2002, n. 13, nonché commi 7 e 8 dell'art. 32, D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 2, D.L. 29 marzo 2004, n. 80) e 142 del TUEL.

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

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

il criterio/indirizzo di cui alla lettera e) richiede la previsione di misure di contrasto alle infiltrazioni ed ai condizionamenti di tipo mafioso negli organi dei comuni, delle province e delle città metropolitane. In virtù del criterio/indirizzo di cui alla successiva lettera f) la previsione si applica anche alle altre forme di ente locale, anche di decentramento, nonché ad una articolata serie di aziende locali, sanitarie e non.

*Si può osservare anche in questo caso come la previsione tesa all'allargamento della platea dei destinatari sia formulata in modo differente da quella di cui alla lettera d), pur sembrando funzionalmente coincidente negli intenti estensivi.*

*La formulazione della lettera f) in esame appare tuttavia - rispetto a quella di cui alla lettera d) - non solo ben più analitica, ma anche verosimilmente più estesa, comprendendo anche aziende sanitarie e società partecipate.*

*Come rilevato in precedenza, il riferimento agli altri enti locali, diversi da comuni, province e città metropolitane, sembrerebbe doversi fondare su un titolo competenziale diverso da quello che concerne la lettera p) dell'art. 117 Cost., secondo comma ("legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;"), posto che la Corte costituzionale ha ritenuto tale elenco di enti locali "tassativo" (sentenza 244/2005).*

*Per un possibile rilievo delle materie (di competenza statale) di ambito penalistico e inerente l'ordine pubblico, si vedano anche i punti di cui alle lettere precedenti e la ivi citata sentenza 396/2006.*

La legislazione vigente in materia è per lo più contenuta negli artt. 143 e seguenti del TUEL.

L'art. 6 del D.L.80/2004 è recentemente intervenuto in tema di disposizioni finanziarie a favore dei Comuni - tra l'altro - sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

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

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

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

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

il criterio/indirizzo di cui alla lettera g) riguarda l'elettorato passivo e dispone da una parte una sostanziale conferma dell'attuale disciplina dell'incandidabilità, dall'altra una prospettiva di intervento riformatore in tema di ineleggibilità ed incompatibilità. In particolare si prevede:

1. il mantenimento della già attualmente prevista incandidabilità per chi ha riportato sentenze di condanna o è stato destinatario di misure di prevenzione;

*Va segnalato che la disciplina statale vigente in materia – dettata dall'articolo 58 del TUEL – prevede quali cause ostative alla candidatura una serie di specifiche sentenze di condanna per determinati delitti e l'applicazione di misure di prevenzione per gli indiziati di associazione mafiosa. Inoltre, essa dispone:*

- *il venir meno della portata ostativa dei provvedimenti giudiziari citati rispetto a coloro che ottengono in seguito la riabilitazione;*
- *l'equiparazione, ai fini della incandidabilità, della sentenza di*

*patteggiamento alla sentenza di condanna;*

- *il valore ostativo dei provvedimenti dianzi citati, oltre che per la candidabilità a cariche di governo in senso stretto (quelle enumerate dal comma 1 dell'articolo 58), anche per la "nominabilità" o eleggibilità a incarichi il cui conferimento spetti agli organi di governo dell'ente locale (comma 3).*

*Se il principio di delega in esame comporti la necessaria conferma di tutta la disciplina dianzi illustrata può essere ritenuta questione rimessa alla sede interpretativa.*

2. l'inserimento di cause di ineleggibilità in caso di possibile turbamento o condizionamento diretto della libera decisione di voto degli elettori, ovvero di possibile violazione della parità di accesso alle cariche elettive;

3. l'inserimento di cause di incompatibilità in caso di "conflitto di interessi" tra funzioni svolte ed altre situazioni anche elettive, suscettibili di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, il libero espletamento della carica elettiva, ovvero la separazione tra le funzioni di indirizzo e di regolazione e quelle di gestione.

La relazione al d.d.l. informa che il Governo non ha accolto la richiesta degli enti territoriali, formulata in sede di Conferenza Unificata, di inserire come ulteriore criterio direttivo quello della revisione della normativa vigente sui limiti di mandato per i sindaci e i presidenti delle province, ritenendo di rimettere alla sede parlamentare ogni decisione al riguardo.

*Se tale da ultimo evocata questione possa - a prescindere dall'inserimento di una proposizione espressa - essere o meno ritenuta compresa nell'ambito della delega così come formulata nella lettera g), potrebbe essere ritenuta questione interpretativa.*

La legislazione vigente in materia è per lo più contenuta nel Capo II del TUEL (art. 55 e seguenti).

L'art. 7 del D.L. 80/2004 ha recentemente modificato il TUEL per quanto concerne le ipotesi di esclusione dall'elettorato passivo, la sospensione di diritto dalle cariche elettive e i casi di ineleggibilità ed incompatibilità per le cariche di sindaco, di presidente di provincia e di assessore.

La legge 2 luglio 2004, n. 165 "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione", recante principi per la legislazione elettorale

delle Regioni, contiene disposizioni ove figurano talune formulazioni che sembrano riprese dal testo in esame<sup>8</sup>.

La relazione al d.d.l. sembra indicare le possibilità di un attento intervento di rivisitazione della legislazione vigente da parte del legislatore delegato: il pluralismo paritario espresso dall'articolo 114 primo comma della Costituzione gli consentirebbe non solo di mantenere le fattispecie vigenti ma di metterle in asse con il nuovo ruolo che gli enti locali rivestono nel quadro della riforma costituzionale del 2001.

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

il criterio/indirizzo di cui alla lettera h) fa leva sull'autonomia statutaria dei

---

<sup>8</sup> Così:

Art. 2.

(Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità)

1. Fatte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione, le regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione, nei limiti dei seguenti principi fondamentali:

a) sussistenza delle cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati;

....

Art. 3.

(Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di incompatibilità)

a) sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o agli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva;

b) sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e le funzioni svolte dai medesimi presso organismi internazionali o sopranazionali;

c) eventuale sussistenza di una causa di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere regionale;

d) in caso di previsione della causa di incompatibilità per lite pendente con la regione, osservanza dei seguenti criteri: 1) previsione della incompatibilità nel caso in cui il soggetto sia parte attiva della lite; 2) qualora il soggetto non sia parte attiva della lite, previsione della incompatibilità esclusivamente nel caso in cui la lite medesima sia conseguente o sia promossa a seguito di giudizio definito con sentenza passata in giudicato;

....

f) eventuale differenziazione della disciplina dell'incompatibilità nei confronti del Presidente della Giunta regionale, degli altri componenti della stessa Giunta e dei consiglieri regionali.

comuni e prevede che in tale sede possa riconoscersi la possibilità di attribuire ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, che siano titolari della carta di soggiorno di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi delle circoscrizioni comunali.

Per "circoscrizioni comunali" sembrerebbero potersi intendere le "circoscrizioni di decentramento comunale" previste dall'art. 17 del TUEL<sup>9</sup>. Peraltro, altrove nel testo, per circoscrizioni provinciali si intende il territorio dell'intera provincia, in linea con l'art. 133 della Costituzione che intende per circoscrizioni dell'ente locale la sua estensione.

Come si vedrà qui di seguito, il diritto di voto ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea è stato dibattuto in riferimento sia ai comuni sia alle "circoscrizioni" infracomunali.

*Si ricorda che l'articolo 10, comma secondo della Costituzione demanda alla legge la regolazione della condizione giuridica dello straniero, in conformità delle norme e dei trattati internazionali. È sulla scorta di tale disposizione che parte della dottrina argomenta la possibilità – non condivisa da altri orientamenti orientati a ritenere necessario un intervento di rango costituzionale – di recare con legge ordinaria norme in tema di elettorato degli stranieri.*

Il D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286, reca il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. L'art. 9 disciplina la carta di soggiorno e prevede (comma 1) che lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno sei anni, titolare di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi, il quale dimostri di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari, può richiedere al questore il rilascio della carta di soggiorno, per sé, per il coniuge e per i

---

<sup>9</sup> Il cui testo è il seguente:

*Circoscrizioni di decentramento comunale.*

1. I comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune.

2. L'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate dallo statuto comunale e da apposito regolamento.

3. I comuni con popolazione tra i 30.000 ed i 100.000 abitanti possono articolare il territorio comunale per istituire le circoscrizioni di decentramento secondo quanto previsto dal comma 2.

4. Gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento.

5. Nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale, determinando, altresì, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione, gli organi di tali forme di decentramento, lo *status* dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina o designazione. Il consiglio comunale può deliberare, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione delle nuove forme di autonomia ai sensi della normativa statutaria.

figli minori conviventi. La carta di soggiorno è a tempo indeterminato.

Il comma 4 prevede, tra l'altro, che il titolare della carta di soggiorno possa (lettera d)) "partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992".

Sulla disposizione ora citata e sul capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 si veda più avanti il parere espresso dal Consiglio di Stato.

La relazione al d.d.l chiarisce che il principio qui in esame in questione non rappresenta, peraltro una novità nel panorama giuridico nazionale se si considera che esso, già implicito nelle disposizioni degli articoli 8<sup>10</sup> e 17<sup>11</sup> del TUEL e nell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è stato già indirettamente riconosciuto dal Consiglio di Stato (è citato il parere n. 8007/2004, reso sulla base di un'iniziativa della Regione Emilia-Romagna).

Nel citato parere il Consiglio di Stato ha condiviso la lettura secondo cui la riserva alla legislazione statale in materia si esaurisce nella disciplina elettorale concernente gli organi di governo e le funzioni fondamentali degli enti locali: organi che, per i comuni, sono il Sindaco, il Consiglio e la Giunta, cui spetta lo svolgimento delle funzioni fondamentali con poteri di rappresentanza, coordinamento e indirizzo politico-amministrativo. Non rientrano dunque, in tale competenza riservata allo Stato, le modalità di composizione degli organi delle circoscrizioni, ivi compresa l'individuazione dei soggetti destinatari della capacità elettorale, che sono oggetto viceversa della competenza statutaria nell'esercizio dell'autonomia sancita dall'articolo 114.

Il tema - più volte dibattuto - concerne la possibilità per gli stranieri extracomunitari stabilmente residenti nel proprio territorio, di godere dell'elettorato attivo e passivo per la elezione dei propri organi assembleari, in ipotesi consigli comunali e circoscrizionali.

Il Consiglio di Stato si è espresso - successivamente al parere citato - in più di un'occasione sul tema, tra l'altro relativamente allo statuto del Comune di Genova (Sez. I, n. 9771/04 del 16 marzo 2005), nonché nel parere delle Sez. I e II, n. 11074/04 del 6-13 luglio 2005. Il Governo ha infatti proceduto ad annullare previsioni comunali sul voto agli immigrati: il Consiglio di Stato, nel parere dato per l'annullamento d'ufficio dello Statuto di Genova (*ex art.* 138 TUEL: DPR del 17 agosto 2005, sulla base del citato parere n. 9771/04), ha sostenuto<sup>12</sup> che per il voto agli immigrati non è necessaria la modifica della Costituzione, ma si può procedere con legge ordinaria (statale); lo stesso Consiglio di Stato

---

<sup>10</sup> Il cui comma 5 prevede che lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.

<sup>11</sup> V. nota n. 10.

<sup>12</sup> Così in [http://www.anci.it/sezionihp-det.cfm?nomefile=Voto\\_agli\\_immigrati.htm&titolov=0&NoParam=0](http://www.anci.it/sezionihp-det.cfm?nomefile=Voto_agli_immigrati.htm&titolov=0&NoParam=0)

ha ritenuto che, ad oggi, non ci sia una base legislativa sufficiente, e che quindi sia illegittimo che lo statuto comunale conferisca il voto agli immigrati per l'elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale o anche solo (a correzione di un precedente parere sempre del Consiglio di Stato) per i Consigli circoscrizionali.

Nel parere 11074 i giudici di Palazzo Spada si sono, tra l'altro, così espressi: "Deve escludersi che i diritti politici, nei quali si inquadra agevolmente il diritto di voto nelle elezioni amministrative, possano avere un contenuto differenziato nell'ambito della Repubblica e che possano perciò, come è implicito nella tesi della legittimazione degli statuti comunali, espandersi o comprimersi via via che ci si trasferisce sul territorio.

E' appena il caso di sottolineare che non solo manca, nell'ordinamento, la necessaria disciplina relativa alla concessione e conformazione del diritto di voto dei cittadini di Stati esterni all'Unione Europea ma sono presenti nell'ordinamento stesso, norme che consentono di escludere che, a tutt'oggi, siffatto diritto sia stato riconosciuto nei sensi e nei modi costituzionalmente dovuti. (...)

Si è visto, infine, che nella prassi, anche parlamentare, emerge con forza la diffusa convinzione che tale sia, ad oggi, lo stato della questione e che ad essa debba porsi urgente e conveniente rimedio nelle sedi e nei modi costituzionalmente propri."

A proposito dell'art. 9, quarto comma del D.Lgs 25 luglio 1998, n. 286, che abilita lo straniero soggiornante a "partecipare" "alla vita pubblica locale" in riferimento anche "all'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del Capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992", il Consiglio di Stato osserva:

"La norma ribadisce a chiare lettere la necessità che la legittimazione all'elettorato sia espressamente prevista dall'ordinamento - in conformità ai precetti costituzionali ricordati sopra - e precisa che tale previsione deve armonizzarsi con quella del Capitolo C della Convenzione di Strasburgo.

Nel dare atto che questo Capitolo C è stato espressamente escluso dall'autorizzazione di ratifica di cui alla legge 8 marzo 1994 n. 203, che limita l'autorizzazione ai Capitoli A e B, in fatto ratificati, si è tuttavia proposto di interpretare l'espressione dell'art. 9 in maniera, anche qui, "evolutiva".

La legge, cioè, avrebbe fatto propri i contenuti del Capitolo C, non ratificato, con un procedimento di ricezione, per così dire, implicito.

La tesi è, come ognuno vede, piuttosto ardita e, mentre immediatamente prospetta una ben fondata questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 80 Cost., non trova alcun visibile fondamento nell'anodina formula dell'art. 9 e sortisce effetti la cui ammissibilità è negata dai suoi stessi sostenitori.

Ben vero, il cennato Capitolo C tratta dell'impegno dello Stato "a concedere" allo straniero a determinate condizioni "il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali...", non solo, perciò, alle elezioni per le circoscrizioni comunali, ma alle stesse elezioni comunali e, insieme, ad ogni altra elezione che possa dirsi "locale".

Non pare che un risultato di tale portata possa attribuirsi ad una espressione legislativa certamente consapevole della attuale mancanza (o, meglio, rifiuto) di ratifica del Capitolo C; dei contenuti necessari del procedimento di ratifica; dello stato dell'ordinamento in

punto di diritto di voto; ad una espressione legislativa, in sintesi, in alcun modo positiva del riconoscimento di cui si tratta.

Questo riconoscimento, esplicitamente necessario a fronte delle visitate norme costituzionali, manca dunque del tutto nell'ordinamento statale cui spetta in maniera esclusiva, come sopra si è visto, e di effettuarlo e, insieme, di conformare il relativo diritto".

Come è noto, le esistenti disposizioni statutarie regionali sul riconoscimento del diritto di voto agli immigrati, sono state ritenute dalla Corte costituzionale sentenze 372/2004 e 379/2004 disposizioni cui non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica (con la conseguente inammissibilità della sollevata questione di costituzionalità nei loro confronti), salvo un eventuale successivo giudizio su un'altrettanto eventuale legislazione regionale sullo stesso ambito.

Non sembrano presenti, nel testo in esame, altre previsioni relative all'autonomia statutaria degli enti locali, salvo quella, incidentale, relativa alla doppia funzione del sindaco-presidente del consiglio comunale nei comuni minori (art. 2, comma 4, lett. a): *cfr.*)

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

Il principio/criterio che richiama due principi costituzionali (art. 51, comma **terzo** Cost.) del "tempo necessario" e della "conservazione del posto di lavoro", pare non estraneo - nelle sue implicazioni finanziarie - alla materia concorrente del coordinamento finanziario.

Secondo la relazione al d.d.l. esso aggiunge un principio, quello della correlazione tra entità dei compensi e condizione economico-finanziaria dell'ente locale, ritenuto fortemente innovativo che, nella fase di attuazione della delega potrà essere sviluppato nella direzione di premiare gli amministratori più attenti e responsabili nella gestione delle risorse, non solo finanziarie, degli enti, nel quadro di regole e procedure di verifica dei risultati amministrativi e finanziari che saranno poste ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

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

Il criterio/indirizzo di cui alla lettera l) chiede un sistema integrato di garanzie e controlli, anche di carattere collaborativo, al fine di garantire l'ottimale funzionamento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, buon andamento, imparzialità, anche in vista di assicurare la legittimità, la qualità dei servizi erogati e l'adeguatezza organizzativa.

Il criterio/indirizzo pare configurarsi come somma di criteri che forniscono molteplici indicazioni in più direzioni, agendo in un ambito - quello dei controlli - dove l'impatto della riforma costituzionale del 2001 è stato assai ampio, pur avendo il processo di riforma di rango legislativo anticipato in parte i suoi contenuti.

Il sistema dei controlli sugli enti locali è mutato radicalmente a seguito della riforma costituzionale del 2001.

L'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha abrogato diverse disposizioni della Costituzione sul controllo degli atti delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda in particolare gli enti locali, ha abrogato l'art. 130 Cost., che prevede il controllo sugli atti dei comuni da parte di organi della Regione.

Va ricordato inoltre l'articolo 114 Cost., secondo cui: "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. ...". nonché l'abrogazione, sempre ad opera dell'art. 9 della legge costituzionale n. 3/2001, degli artt. 128 e 129 Cost., a mente dei quali: art. 128: "le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della repubblica, che ne determinano le funzioni"; art. 129: "Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionali....".

L'abrogazione dell'art. 130 Cost., secondo diverse opinioni, avrebbe abrogato implicitamente tutta la normativa, statale e regionale, di attuazione sopprimendo i CO.RE.CO. e gli altri obblighi di legge; secondo un'altra tesi, si sarebbe così solo deconstituzionalizzata la materia. Il dibattito si è poi concentrato sulle nuove forme di controllo costituzionalmente ammissibili, nell'esplicito riconoscimento della Costituzione solo del controllo sostitutivo del Governo. Si sono confrontate la tesi della tassatività delle tipologie di controllo, ammissibili solo se, e nei limiti in cui, richiamati dalla Costituzione, e quella dell'ammissibilità di forme di controllo ulteriori a fronte di un adeguato, seppure non esplicito, fondamento in Costituzione.

Il TUEL tuttora disciplina il controllo sugli atti agli artt. 124 - 140; peraltro, l'art. 126 fa riferimento all'abrogato art. 130 della Costituzione. Con diverse leggi regionali il CoReCo è stato soppresso. Con le comunicazioni delle rappresentanze regionali e locali (6 e 15 novembre 2001), a cui è seguita la nota del Ministro per gli Affari Regionali (del 5 dicembre 2001), si è unanimemente preso atto della cessazione dei controlli sugli atti amministrativi degli Enti locali, previsti dall'abrogato art. 130 Cost., con la conseguente fine dell'obbligo di inviare agli organi regionali di controllo gli atti amministrativi.

La sentenza n. 4598/03 del Consiglio di Stato ha sostanzialmente ritenuto che, con l'abrogazione dell'art. 130 Cost., siano venuti meno, insieme alle norme che li disciplinavano, i controlli di legittimità sugli atti degli enti locali,

La Corte costituzionale (sentenza 64/2005) ha confermato la legittimità - tra l'altro - dei c.d. controlli interni e del controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei conti.

È vero - ha osservato la Corte - che, con il nuovo titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento (...), ma questo non esclude la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni (cfr. art. 147 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000) e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti (...). Quest'ultima, assoggettando una tipologia di provvedimento, indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione, ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e venendo altresì incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

Con la sentenza 270/2005 la Corte ha altresì dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione statale di un vero e proprio controllo amministrativo di tipo preventivo sugli atti fondamentali degli IRCCS, controllo affidato ad appositi organi statali (i Comitati periferici di vigilanza) operanti su scala regionale, in considerazione del fatto che tali istituti non sono "enti pubblici nazionali" ma operano nell'ambito regionale, dove non è configurabile alcun controllo di questo tipo.

La legge 131/2003, all'art. 2 già citato, contiene tra i principi e criteri direttivi della (scaduta) delega in tema di enti locali "l'attribuire agli statuti dei comuni e delle province la potestà di individuare i sistemi di controllo interno (lett. e); l'individuare i principi fondamentali dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali ai fini dell'attivazione degli interventi previsti dall'art. 119, 3° e 5° co., Cost. (lett. f); mantenere fermo il sistema di controllo sugli organi degli enti locali (lett. m)".

All'articolo 4, comma 2, la stessa legge individua i limiti e il contenuto necessario dello statuto adottato dall'ente locale (o dalle forme associative tra enti locali) nell'esercizio della propria autonomia normativa.

L'articolo 7, commi 7, 8 e 9 disciplina poi nel merito i controlli della Corte dei conti, in senso più ampio dell'art. 148 del TUEL ("La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione degli enti locali, ai sensi delle disposizioni di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni").

La Corte è tenuta a verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali, nonché il rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni. Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Alla Corte dei conti è dunque assegnato il compito di effettuare le verifiche relative al rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al Patto di stabilità interno ed ai vincoli di appartenenza all'Unione

europea; tale verifica, avente per oggetto gli andamenti generali del sistema di finanza territoriale, sfocia in una funzione di referto al Parlamento. Il controllo sugli enti autonomi è svolto dalle Sezioni regionali di controllo della Corte, mentre la centrale Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento nazionale sugli andamenti generali della finanza locale.

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

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

Il criterio/indirizzo di cui alla lettera m) richiede la presenza di strumenti di prevenzione del contenzioso tra gli enti locali, tra gli enti locali e lo Stato, tra gli enti locali e gli altri enti pubblici.

Le ipotesi di contenzioso sono soprattutto quelle relative al conflitto generato da ricorsi giurisdizionali, sembrando marginale l'ipotesi di conflitto costituzionale.

Nella sentenza 303/2003, la Corte costituzionale, di fronte al ricorso, «per sollevare questione di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione», del Comune di Vercelli - sulla base della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione che avrebbe attribuito direttamente ai Comuni potestà amministrative e normative che dovrebbero poter essere difese nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione e nel giudizio per conflitto di attribuzione - ha dichiarato il ricorso inammissibile data la formulazione dell'art. 127 Cost., dal tenore inequivoco, che affida la titolarità del potere di impugnazione in via esclusiva alla Regione, senza che sia sufficiente l'argomento sistematico invocato dal ricorrente per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali.

Analogo discorso la Corte ha ribadito per il potere di proporre ricorso per conflitto di attribuzione. Nessun elemento letterale o sistematico consente infatti di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli art. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e, comunque, sotto il profilo oggettivo, resta ferma, anche dopo la revisione costituzionale del 2001, la diversità fra i giudizi in via di azione sulle leggi e i conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, i quali ultimi non possono riguardare atti legislativi.

Trattandosi di diritti di rango costituzionale, le forme preventive potranno agire sul piano fattuale, ma non escludere il contenzioso.

Sulla partecipazione si veda anche il successivo principio/criterio di cui alla lettera p).

Secondo la relazione al d.d.l., il principio si muove nel quadro di una valorizzazione e promozione degli strumenti di partecipazione dei cittadini, di rafforzamento della “democrazia sostanziale” delle comunità territoriali, e di condivisione delle scelte politiche non soltanto all’interno dell’ente ma tra enti diversi o di diverso livello e consente al legislatore delegato di approntare tutti gli strumenti di concertazione, condivisione e raccordo idonei a prevenire il contenzioso sulle competenze, sull’esercizio delle funzioni e sulla gestione dei servizi che sempre più frequentemente ostacolano le decisioni ed impediscono, dati i tempi della giustizia, la soddisfazione di esigenze essenziali per i cittadini.

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

Il criterio/indirizzo di cui alla lettera n) chiede che le forme associative tra gli enti locali assicurino una semplificazione strutturale ed organizzativa con organi composti esclusivamente da amministratori locali.

La norma sembra preoccuparsi che le forme associative locali generino nuovi - nel senso di "incrementali"- amministratori che non siano già amministratori dei singoli enti locali associati.

Si è già detto della pluralità di riferimenti all’esercizio associato di funzioni amministrative da parte degli enti locali, a partire dalla già esaminata disposizione di cui all’art. 1 che ne prevede l’obbligatorietà per gli enti di minori dimensioni demografiche.

*Si ricorda che fra le forme associative degli enti locali possono rientrare le comunità montane<sup>13</sup>, in ordine alle quali in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale sembra doversi negare la competenza legislativa dello Stato. Più in generale, i profili competenziali potrebbero essere considerati in relazione al tema complessivo delle forme associative. Il criterio in esame, peraltro, come diversi di quelli precedentemente esaminati, potrebbe trovare un addentellato nella competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.*

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

<sup>13</sup> Anche se, da un punto di vista meramente formale, va evidenziato che il TUEL non disciplina le comunità montane nell’ambito del capo dedicato alle forme associative (V), ma in un capo *ad hoc* (IV).

Il criterio/indirizzo di cui alla lettera o) chiede una disciplina differenziata per i comuni demograficamente minori, idonea ad agevolarne l'azione di governo attraverso misure di semplificazione.

*Nella normativa vigente vi sono numerosi esempi di disciplina differenziata per i comuni demograficamente minori, a partire dalle stesse leggi finanziarie per la parte che riguarda il Patto di stabilità.*

*D'altronde lo stesso disegno di legge in esame fissa, ad altri fini (come in relazione all'organo per la revisione economico finanziaria: successiva lettera v) o in materia elettorale, della quale si è già detto) la soglia demografica di semplificazione a 15.000 abitanti.*

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

Si segnala che il ddl in tema di sostegno e valorizzazione dei piccoli comuni (A.S. n. 1516, già approvato dalla Camera) all'articolo 2 fornisce una definizione di piccoli comuni, legata alla soglia demografica dei 5000 abitanti unitamente ad altri aspetti (articolo 2).

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

*Si osserva che, sul puro piano redazionale, la seconda congiunzione "e" potrebbe essere mutata in un "che".*

Il criterio/indirizzo di cui alla lettera p) riguarda gli strumenti di partecipazione popolare in attuazione del principio di democraticità, e richiede - tra l'altro - strumenti di autocorrezione (è ipotizzabile l'istituto dell'autotutela) e di conciliazione.

Sulla partecipazione si veda anche il principio/criterio di cui alla lettera m).

Il TUEL prevede in diverse disposizioni strumenti di partecipazione popolare: si vedano - tra gli altri - gli articoli 8, 9, 145, quarto comma.

L'art. 6, comma 2 prevede poi che lo statuto, provinciale e comunale, nell'ambito dei principi fissati dal testo unico, stabilisce - tra l'altro - le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e... le forme ... della partecipazione popolare...

*Trattandosi di materia attualmente statutaria la disposizione che rimette al legislatore delegato lo stesso ambito - senza limitarlo ai principi - potrebbe essere ritenuta da valutare alla luce della tutela costituzionale dell'autonomia statutaria.*

Il testo vigente dell'art. 4 della legge 131 prevede - al comma 2<sup>14</sup> - che:

"Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare."

Quanto agli aspetti più legati alla partecipazione ai "processi decisionali amministrativi" (ossia, parrebbe, ai procedimenti amministrativi), il testo normativo di riferimento appare la legge 241 del 1990, che, come noto, reca norme in tema di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, prevedendo diverse forme partecipative (ad es.: comunicazione di avvio del procedimento, intervento nel procedimento, diritti dei partecipanti al procedimento, ecc.).

*La legge 241/1990, peraltro, stabilisce che le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano la materia nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla stessa legge 241/1990.*

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

Il criterio/indirizzo di cui alla lettera q) riguarda il potere sostitutivo nei confronti degli enti locali negli ambiti di competenza statale, affidandolo al Governo o ad autorità imprecisate, ma precisande sulla base di una decisione del Governo, e prevedendo - nel contesto - garanzie procedimentali, leale collaborazione e valorizzazione della potestà normativa degli enti locali.

Il TUEL tuttora comprende l'art. 137 sui poteri sostitutivi del Governo<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Sul complesso rapporto tra autonomia statutaria e legge si rinvia a "Quaderni di documentazione", n. 36, a cura del Servizio studi del Senato, «La legge 5 giugno 2003, n. 131: Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», scheda sull'art. 4.

<sup>15</sup> Il cui testo recita:

Sotto il vigore del Titolo V, il potere sostitutivo in senso ampio, vale a dire anche ma non solo nei confronti degli enti locali, trova la sua disciplina nell'art. 8 della più volte citata Legge 131/2003.

L'art. 8 della già citata legge 131, che dispone in tema attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo, recita, tra l'altro:

*1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.*

(...)

*4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.*

*5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.*

Il nuovo Titolo V, riscrivendo l'articolo 120 della Costituzione, ha espressamente previsto un potere sostitutivo del Governo nei confronti di organi degli enti territoriali, il cui esercizio è condizionato al sussistere di precisi presupposti indicato dal comma secondo di quella disposizione.

Per quanto concerne i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti di organi degli enti territoriali, si richiamano le sentenze nn. 6/2004, 240/2004, 383/2005. Tuttavia la Corte è stata in diverse occasioni chiamata alla pronuncia, dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, su leggi regionali che hanno attribuito alla regione poteri sostitutivi nei confronti di organi degli enti locali. Molte delle conclusioni cui la giurisprudenza costituzionale era pervenuta in tema di potere sostitutivo statale, specie a livello procedurale, sono ribadite in questo ambito.

1. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere.

2. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.

3. In casi di assoluta urgenza, non si applica la procedura di cui al comma 1 e il Consiglio dei Ministri può adottare il provvedimento di cui al comma 2, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente. Il provvedimento in tal modo adottato ha immediata esecuzione ed è immediatamente comunicato alla Conferenza Stato-città e autonomie locali allargata ai rappresentanti delle comunità montane, che ne può chiedere il riesame, nei termini e con gli effetti previsti dall'articolo 8, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

4. Restano ferme le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente.

La prima pronuncia sulla questione è la sentenza n. 43/2004; in primo luogo la Corte ragiona sui nuovi criteri di allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo: in questo quadro la Corte chiarisce che l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione non esaurisce in capo allo Stato i poteri sostitutivi, ma si limita a prevedere un potere sostitutivo straordinario che lascia impregiudicata l'ammissibilità di altri interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni, o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari, esercitabile cioè soltanto in presenza di emergenze istituzionali di particolare gravità, allorché si ravvisino rischi di compromissione di interessi essenziali di portata più generale.

In conclusione, la Corte chiarisce che la legge regionale, nel disciplinare le funzioni amministrative degli enti locali può prevedere anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali.

Tuttavia, poiché tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione, la loro legittimità è subordinata al rispetto di condizioni e limiti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 43/2004, 69/2004, 70/2004, 71/2004, 72/2004, 73/2004, 112/2004, 140/2004, 172/2004, 173/2004, 227/2004, 167/2005):

1. le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (*cfr.* sentenza n. 338/1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali;

2. la sostituzione può essere prevista esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)" (sentenza n. 177/1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito;

3. l'esercizio del potere sostitutivo deve essere poi affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (*cfr.* sentenze nn. 460/1989, 342/1994, 313/2003), stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito;

4. la legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (*cfr.* ancora sentenza n. 177/1988), prevedendo, in particolare, un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire con gli organi deputati alla sostituzione e di evitare la sostituzione stessa attraverso un autonomo adempimento (*cfr.* sentenze nn. 419/1995 e 153/1986; ordinanza n. 53/2003).

Nelle successive pronunce sul medesimo tema si sono avute declaratorie di illegittimità costituzionale di varie leggi regionali che, nel prevedere poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, non rispettano alcuno o più dei criteri individuati dalla Corte, configurando quindi una lesione del principio di autonomia degli enti locali, sancito dall'articolo 114 della Costituzione (sentenze nn. 69/2004, 112/2004, 173/2004, 167/2005).

Nella sentenza n. 227/2004, poi, la Corte chiarisce che l'"inadempimento" a fronte della quale possono attivarsi i poteri sostitutivi deve essere intesa come avente riguardo alla violazione di quelle norme che, nel prescrivere il compimento di determinati atti o attività (eventualmente fissando termini per l'adempimento), si pongono a tutela di quegli interessi unitari alla cui salvaguardia l'intervento sostitutivo è chiamato. L'"inerzia", poi, deve essere riscontrabile non per qualsiasi fattispecie liberamente apprezzabile, bensì soltanto allorché si riverberino – a seguito di inattività o di violazione dei termini, delle forme o dei contenuti degli atti prescritti – in una violazione di norme poste a tutela degli interessi unitari alla cui salvaguardia l'intervento sostitutivo è chiamato.

Giudicando della costituzionalità della normativa regionale che attribuisce al Presidente della giunta regionale lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento del consiglio della

Comunità montana, la Corte afferma che rientra nella discrezionalità del legislatore regionale l'affidamento di funzioni sostitutive a un organo monocratico anziché collegiale, purché si tratti di un organo politico della Regione. Posto, inoltre, che la norma impugnata prevede casi di commissariamento senza profili di discrezionalità, non viene ritenuta necessaria la preventiva consultazione dei Comuni interessati, dato che il carattere oggettivo degli eventi è sufficiente a giustificare la sostituzione (sentenza n. 244/2005).

La mancata definizione - da parte della legge regionale - della cornice procedurale entro la quale l'intervento sostitutivo deve svolgersi non è dirimente ai fini della declaratoria di illegittimità: secondo la Corte, infatti, il principio di leale cooperazione, pur nel silenzio del legislatore, implica che le applicazioni concrete che della medesima disposizione si facciano non possano comunque prescindere da un avviso, rivolto all'ente sostituendo, contenente una diffida ad adempiere entro un congruo termine, solo trascorso il quale l'intervento sostitutivo può essere espletato.

*Nella formulazione in esame potrebbe essere ritenuta esclusa la possibilità di intervento in via sostitutiva per quei casi in cui l'atto obbligatorio per legge sia formalmente adottato, ma in modo insufficiente o contraddittorio (non quindi l'ipotesi di inerzia - mancato o ritardato adempimento - ma di cattivo adempimento - sostanziale inadempimento).*

Secondo la relazione al d.d l. i principi di cui alle lettere p) e q) tendono a garantire, rispettivamente dall'interno dell'ente e dall'esterno, l'effettività dei principi di partecipazione, democrazia, trasparenza e legalità dell'azione degli organi di governo, autorizzando, in caso di gravi violazioni o inadempimenti, incisivi poteri sostitutivi intesi a ripristinare, nel rispetto del principio del contraddittorio e valorizzando la potestà normativa degli enti, la legalità.

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

Il criterio/indirizzo di cui alla lettera r) si propone - secondo una lettura che sembra suggerire la formulazione del disposto - di limitare la partecipazione degli enti locali alle sole società di capitale aventi i seguenti fini (dettando altresì criteri generali per la composizione dei relativi organi societari):

1. prestazione diretta di servizi a favore dei cittadini.

*Il testo, nel riferirsi ai cittadini tout-court, non sembra offrire spunti circa il problema dell'eventuale carattere extraterritoriale della società costituita/partecipata, ossia in relazione alla possibilità della stessa di erogare*

*servizi a favore (anche) di “cittadini” estranei al territorio dell’ente*<sup>16</sup>.

## 2. erogazione di servizi strumentali all’esercizio delle funzioni dell’ente.

Non essendo agevole predefinire il livello della limitazione che si intende operare, può sembrare incerto se il legislatore delegato abbia o meno la possibilità di interdire la costituzione di società locali di erogazione di servizi non strumentali o non diretti ai cittadini, ancorché il tenore letterale della disposizione sembri più vicino a prefigurare solo le due tipologie societarie dianzi menzionate.

Come già riportato in relazione ad altre precedenti disposizioni dell’articolato (art. 1, comma 2. lett. e)), la materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è stata riportata alla competenza statale per quanto attinente alla tutela della concorrenza.

Nella sentenza n. 272/2004, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’incostituzionalità della legge dello Stato, impugnata nella circostanza, in tema di servizi pubblici locali che - pur disponendo in forza della propria competenza sulla tutela della concorrenza - stabiliva, in maniera dettagliata e con “tecnica autoapplicativa”, i criteri in base ai quali una gara veniva aggiudicata. La Corte ha dichiarato altresì l’incostituzionalità della norma in tema di servizi pubblici locali non a rilevanza economica, non ritenendo operante in questo settore un mercato concorrenziale. Come già osservato, nella medesima sentenza la Corte esclude che la disciplina sui servizi pubblici locali sia riferibile alle “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”, osservando che la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell’ente locale e riferendola piuttosto alla “tutela della concorrenza”.

---

<sup>16</sup> Il tema dello svolgimento di attività extra-territoriale da parte delle s.p.a. costituite/partecipate da enti locali e affidatarie della gestione di servizi pubblici locali è alquanto dibattuto.

Secondo la tesi che vede in tali società organi entificati dell’ente locale, ossia enti pubblici solo formalmente diversi rispetto agli enti territoriali, dovrebbe ritenersi difficilmente immaginabile una estensione dell’ambito di azione di un organo dell’ente territoriale al di là del bacino geografico di quest’ultimo.

Se invece si aderisce alla tesi che vede in tali società dei soggetti privati, effettivamente terzi rispetto all’ente locale, potrebbe allora ammettersi anche lo svolgimento di attività extraterritoriali.

Al riguardo, una parte della giurisprudenza amministrativa (Cons. St, sez. V, sent. n. 4586 del 2001) ha affermato che occorre valutare concretamente se l’impegno extraterritoriale eventualmente distolga risorse e mezzi alla attività “istituzionale”, senza apprezzabili ritorni di utilità per la collettività di riferimento. In altri termini, detto orientamento non esclude in astratto la possibilità di svolgimento di attività extraterritoriale, ma la subordina al positivo riscontro che l’attività secondaria della società non rechi pregiudizio a quella principale.

La giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che il vincolo funzionale che lega la società diretta affidataria all’amministrazione, in un certo qual modo, impone all’impresa di svolgere la propria attività all’interno del territorio del soggetto pubblico, pur non arrivando a considerare l’extra territorialità elemento decisivo ai fini della verifica della sussistenza del “controllo analogo” (11 maggio 2006, C-340/04).

Il ddl delega per il riordino della normativa in tema di servizi pubblici locali, attualmente all’esame della 1<sup>a</sup> Commissione, prevede si debba escludere la possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quello di appartenenza per le imprese costituite o partecipate da enti locali (articolo 2 dell’A.S. n. 772).

Nella sentenza n. 29/2006 la Corte ha dichiarato legittime alcune disposizioni regionali che integrano la normativa statale disciplinante – sotto il profilo della tutela della concorrenza - i servizi pubblici locali di rilevanza economica, in quanto coerenti con i principi della legge statale.

Come è noto, il TUEL affronta la disciplina dei servizi pubblici locali al Titolo V, che comprende - tra l'altro - gli articoli 113 e 113 bis, ripetutamente oggetto di novella e di modifica, spesso in sede di legge finanziaria annuale.

La disciplina in questione è stato oggetto di numerosi interventi legislativi, tra i quali si segnala il recente art. 13 della legge 4 agosto 2006, n. 248, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, il cui testo - al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori - prevede che le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali *per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti*, in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti. Le predette società sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle predette regole.

Al fine di assicurare l'effettività delle precedenti disposizioni, le predette società cessano entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto le attività non consentite. I nuovi contratti conclusi in violazione delle predette prescrizioni sono nulli.

Come è noto, sono all'esame parlamentare iniziative legislative per la riforma dei servizi pubblici locali.

Secondo la relazione al d.d.l., con il principio descritto alla lettera r) si vuole limitare il ricorso alla costituzione da parte degli enti locali di società di capitali per il perseguimento di scopi che abbiano scarsa attinenza con i bisogni dei cittadini e si vuole altresì conferire al legislatore delegato la possibilità di intervenire sulla composizione degli organi di amministrazione delle società in funzione di una loro semplificazione e razionalizzazione che possa portare ad una maggiore efficienza e ad una riduzione degli oneri per il loro funzionamento.

Le necessità della finanza pubblica hanno determinato un diffuso fenomeno di esternalizzazione di servizi e compiti, osserva la relazione, spesso perseguito attraverso la costituzione di apposite società di capitali partecipate dagli enti locali. L'ambito civilistico delle regole ed i risultati conseguiti in termini di profitto e hanno incentivato la nascita di società che accanto alle finalità pubbliche hanno inserito nel loro oggetto sociale finalità non direttamente connesse con l'esercizio delle funzioni proprie dell'ente locale. Le conseguenze cui porta un fenomeno in costante crescita come quello indicato, possono essere - sempre secondo la relazione - estremamente negative.



### **Segue articolo 2, comma 4**

*(La delega relativa ad aspetti ulteriori, nonché in ambito di bilancio e finanza)*

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

(...)

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

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

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

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

*z*) definire i principi in materia di indebitamento degli enti locali, di

affidamento e svolgimento del servizio di tesoreria;

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

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

2) stabilire limiti ed obblighi per la gestione finanziaria dell'ente durante la fase di risanamento, prevedere una rapida rilevazione della massa passiva, prevedere, per i debiti insoluti, la sospensione della produzione di interessi e dell'applicazione della rivalutazione monetaria, limitare e sospendere le azioni esecutive dei creditori per il periodo necessario alla liquidazione delle passività;

3) consentire di reperire, in modo certo e rapido, le risorse per l'estinzione dei debiti pregressi, e stabilire procedure, anche alternative, che consentano la rapida definizione ed estinzione delle passività;

4) vincolare gli enti locali dissestati ad aumentare al massimo le entrate ed a ridurre le spese, anche attraverso la rideterminazione della pianta organica del personale dipendente, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri della gestione finanziaria;

5) affidare ad un organo dello Stato il preventivo controllo delle fasi del risanamento;

(...)

I criteri/indirizzi di cui alle lettere da s) a u), nonché aa) riguardano i principi di bilancio.

*Le lettere da s) ad u) indirizzano il governo ad emanare "principi" (sulle lettere aa) cfr. infra): questa circostanza può suggerire che l'ambito qui in esame possa essere non estraneo al coordinamento della finanza pubblica, una materia, diversamente da quella di cui alla lettera p) dell'art. 117, secondo comma, assegnata alla competenza concorrente, nella quale lo Stato può solo dettare principi fondamentali.*

L'art. 2, comma 1, prevede - tra gli oggetti di delega - i " principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano le funzioni, l'organizzazione ed i servizi degli enti locali".

Per quanto riguarda le fonti abilitate a dettare i principi fondamentali, appare confermato (sentenze nn. 270/2005, 384/2005) che siano tali tutti gli atti dotati di forza e valore di legge, quindi sia i decreti-legge (sentenza n. 6/2004) che gli strumenti della delega legislativa. Per questa seconda categoria di atti-fonte, si è talora dubitato che una legge delega, che per sua natura contiene principi (e criteri), potesse autorizzare il dettato di altri principi (fondamentali), quasi ciò generasse un'intrinseca contraddizione nel dar vita ad una norma di "principi sui principi". Secondo la Corte, tuttavia, (sentenze nn. 359/1993, 280/2004, 50/2005, 205/2005, 270/2005, 384/2005) la lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire dall'aver il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono. Il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statale nelle materie concorrenti, non può essere stabilito una volta per tutte. La Corte ribadisce, da un lato, che ben può lo Stato, in materie di competenza concorrente, dettare i principi fondamentali per mezzo di leggi delegate (sentenze nn. 303/2003, 359/1993; incidentalmente, n. 280/2004) e, dall'altro lato, che la legge delega può essere oggetto di impugnazione se i principi ed i criteri direttivi fissati sono invasivi (sentenze nn. 280/2004, 125/2003, 163/2000 e 425/2000).

Per quanto concerne il merito del disposto normativo in esame, vale a dire l'ambito della finanza pubblica e del bilancio degli enti locali, si tratta con tutta evidenza di una materia articolata e complessa.

I principi di bilancio sono da definire in modo:

- (lettera s) da garantire - tra l'altro - il consolidamento dei conti pubblici, armonizzandosi con i sistemi contabili dello Stato e delle Regioni;
- (lettera t) da garantire la corretta gestione e l'equilibrio finanziario;
- (lettera u) da semplificare il sistema contabile e gestionale dei comuni demograficamente minori e delle forme associative tra enti locali, ferma restando l'esigenza del consolidamento;

- (lettera v) da definire, fino all'attuazione del federalismo fiscale, la revisione economico-finanziaria, in collaborazione con gli organi dell'ente attraverso un organo di revisione, monocratico per tutti i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti.

Il TUEL dedica la parte seconda (articoli 149 - 269, ma specialmente con gli articoli 149 - 241) all'ordinamento finanziario e contabile.

Naturalmente vanno ricordate, senza poterle in questa sede partitamente riproporre, le numerose norme statali di coordinamento finanziario rivolte agli enti locali contenute nelle leggi finanziarie per ciascun anno, che spesso hanno alimentato - con esiti talvolta di illegittimità costituzionale - un contenzioso costituzionale anch'esso ampio ed articolato.

Va poi quanto meno ricordato il decreto legislativo n. 170 del 12 aprile 2006, che, come evidenzia fin dal titolo, effettua la "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131". Il citato decreto, al capo III, contiene i principi per l'armonizzazione dei bilanci degli enti locali (artt. da 13 a 32), molte dei quali in stretta connessione con le corrispondenti norme del TUEL, sopra ricordate.

Il criterio/indirizzo di cui alla lettera z) chiede la definizione di principi in materia di indebitamento degli enti locali, di affidamento e svolgimento del servizio di tesoreria.

Anche in questo caso - oltre l'oggetto - non vi sono ulteriori elementi che consentano approfondimenti dell'orientamento che il testo della proposta di delega intenderebbe imprimere alla norma delegata.

In materia di indebitamento delle autonomie territoriali diversi interventi normativi di indubbio rilievo sono stati effettuati in sede di legge finanziaria annuale, anche alla luce del precetto costituzionale di cui all'art. 119 Cost. che vieta l'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento.

Così, tra l'altro, la legge finanziaria per il 2004 (articolo 3, commi 16-21) ha individuato analiticamente le operazioni che costituiscono indebitamento per regioni ed enti locali agli effetti dell'applicazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, e quali quelle che rappresentano investimenti. Con la legge finanziaria successiva è stato modificato il TUEL (art. 204) nel senso di ridurre il limite massimo di indebitamento previsto per gli enti locali.

I principi contenuti nella proposta legislativa in esame - secondo la relazione al d.d.l. - forniscono indirizzi per una nuova ed aggiornata riformulazione della disciplina inerente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. Detti principi si riferiscono ad aspetti attualmente disciplinati dagli articoli 149 - 243 del testo unico delle leggi sull'ordinamento

degli enti locali emanato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

L'intento dichiarato dalla relazione è quello di ridisegnare l'intera disciplina operando verso due direttrici: una normativa che tenga conto delle innovazioni costituzionali e l'adeguamento della normativa alle esigenze di semplificazione ed alle necessità emergenti nella gestione contabile e finanziaria.

Il principio di cui alla lettera s) indirizza l'attività normativa verso una riformulazione della struttura del sistema di bilancio che permetta sia una lettura uniforme dei documenti sull'intero territorio nazionale, sia un'armonizzazione con i sistemi di bilancio dello Stato e delle Regioni. Il successivo principio di cui alla lettera t) fa riferimento ad una disciplina che garantisca una sana e corretta gestione finanziaria. Alla lettera u), invece, si intende introdurre una normativa semplificata a favore dei comuni di piccola dimensione. Quindi, alla lettera v) viene fissato il principio relativo alla previsione di un organo di revisione, già attualmente esistente, preposto ad un controllo dell'attività gestionale dell'ente in funzione di collaborazione con l'organo consiliare. Infine, alla lettera z) si pone, in sostanza, l'esigenza di riformulare una normativa relativa all'indebitamento che tenga conto di tutte le novità del settore ed una disciplina del servizio di tesoreria adeguata alle attuali esigenze.

Il criterio/indirizzo di cui alla lettera aa) riguarda il risanamento di province e comuni in stato di dissesto finanziario, preoccupandosi di garantire - attraverso un'apposita disciplina - in tempi brevi il ripristino della normale funzionalità dell'ente locale.

*Il riferimento ad una "disciplina" pare differire dalla definizione dei "principi" di cui alle lettere precedenti, di cui si è ipotizzato la riferibilità al tema del coordinamento finanziario.*

Il richiesto ripristino deve avvenire attraverso procedure semplificate che tengano conto dei seguenti criteri:

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

*Il successivo punto 5 affida ad un "organo dello Stato" il preventivo controllo delle fasi del risanamento;*

- 2) stabilire limiti ed obblighi per la gestione finanziaria dell'ente durante la fase di risanamento, prevedere una rapida rilevazione della massa passiva, prevedere, per i debiti insoluti, la sospensione della produzione di interessi e dell'applicazione della rivalutazione monetaria, limitare e sospendere le azioni esecutive dei creditori per il periodo necessario alla liquidazione delle passività;

*Il criterio di cui al punto 2) pare consistere in una somma di criteri.*

- 3) consentire di reperire, in modo certo e rapido, le risorse per l'estinzione dei

debiti pregressi, e stabilire procedure, anche alternative, che consentano la rapida definizione ed estinzione delle passività;

*Il riferimento alla alternativa non sembra corredato di elementi esplicativi, potendosi intendere come alternativa le "procedure" rispetto al reperimento di risorse o, eventualmente, più "procedure" tra loro.*

4) vincolare gli enti locali dissestati ad aumentare al massimo le entrate ed a ridurre le spese, anche attraverso la rideterminazione della pianta organica del personale dipendente, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri della gestione finanziaria;

*Il riferimento all'aumento "al massimo" delle entrate - non ripetuto per la diminuzione delle spese - potrebbe leggersi in relazione al fatto che i tributi "statali" sono normalmente modificabili dagli enti locali tra un minimo ed un massimo predeterminato per legge.*

5) affidare ad un organo dello Stato il preventivo controllo delle fasi del risanamento;

*Il precedente punto 1 affida ad un "organo di nomina statale" la gestione del risanamento.*

Come si è ripetutamente detto, il TUEL dedica la parte seconda (articoli 149 - 269, all'ordinamento finanziario e contabile. Il Titolo VIII è dedicato agli enti locali deficitari o dissestati (Articoli 242 - 269).

L'art. 5 del D.L. 80/2004 è recentemente intervenuto in tema di procedure di risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario.

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



### Segue articolo 2, comma 4

*(La delega relativa ad aspetti ulteriori, nonché in ambito di organizzazione ed informazione)*

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

(...)

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

*cc*) prevedere 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'articolo 97 della Costituzione;

*dd*) prevedere strumenti idonei a garantire l'esercizio, da parte degli enti locali, di compiti conoscitivi, informativi e statistici concernenti le loro funzioni finalizzati alla circolazione delle informazioni tra amministrazioni locali, regionali e statali, secondo *standard*, regole tecniche uniformi o linguaggi comuni definiti a livello nazionale, in coerenza con il quadro regolamentare europeo ed internazionale. Tali strumenti devono essere integrati nel sistema formativo statistico nazionale di cui al decreto legislativo 6 giugno 1989, n. 322, e nel sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

(...)

Il criterio/indirizzo di cui alla lettera *bb*) chiede al Governo di individuare principi in materia di organizzazione degli uffici e di rapporto di lavoro e di impiego nelle pubbliche amministrazioni in generale, principi ai quali gli enti locali, anche quelli non nominati nel testo costituzionale (gli "altri enti locali") dovranno adeguarsi.

Come è noto, l'art. 114, secondo comma, sancisce che i "Comuni, le Province, le Città metropolitane", oltretutto le Regioni, "sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione". Inoltre, "i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117, sesto comma).

Per quanto attiene agli aspetti legati al rapporto di impiego dei dipendenti degli enti locali, pure considerati dal principio/criterio in esame, va ricordato che la Corte costituzionale, nella sentenza 95/2007 - in materia di riduzione delle indennità di trasferta anche da parte delle autonomie territoriali - ha osservato che le disposizioni impugnate comportano la compressione dell'autonomia privata nel settore del pubblico impiego sia dello Stato che delle Regioni e degli enti locali. Non rileva la materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale, che, secondo la Corte, è di competenza legislativa regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 233/2006, n. 380/2004 e n. 274/2003), essendo stato il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali "privatizzato" ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001; essendo retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati esso è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti. Con la conseguenza che la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla menzionata competenza residuale regionale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali. La norma attiene pertanto alla materia dell'ordinamento civile e fissa un tipico limite di diritto privato, che, secondo la giurisprudenza della Corte è «fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati».

*Come in precedenza osservato, ciò che sembra emergere dal testo è che il legislatore statale sembra prefigurare la determinazione di principi, propri del titolo di potestà concorrente, mentre la materia "ordinamento civile", come detto, ricade invece nella potestà statale esclusiva.*

*Sui profili relativi alla competenza si veda anche più avanti nel testo.*

All'interno della normativa vigente in materia, possono ricordarsi<sup>17</sup>:

---

<sup>17</sup> E' recentemente intervenuto un "Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico" siglato da Governo e sindacati che - al n. 6 - recita:

"Per quanto specificamente riguarda il sistema delle Regioni, ivi compresa la Sanità, e delle Autonomie locali, in ragione dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta, gli interventi attuativi dei principi contenuti nel presente memorandum saranno oggetto di un ulteriore specifico accordo con le Organizzazioni Sindacali. In questo ambito, passi importanti verso la responsabilizzazione effettiva degli Enti, sia relativamente al rapporto tra gli stessi e le comunità amministrate, sia rispetto agli obiettivi di contenimento della spesa, sono contenuti nella stessa Legge Finanziaria 2007. Il riordino terrà conto della ridefinizione delle competenze dello Stato e del sistema Regioni-Autonomie locali, unitamente all'individuazione dei livelli più appropriati di governo dei processi di innovazione e di coordinamento e controllo dei risultati. Per quanto riguarda gli Enti Pubblici non economici il Governo realizzerà un apposito tavolo di confronto con le Organizzazioni Sindacali applicativo del presente accordo."

❖ l'art. 88 del TUEL (Disciplina applicabile agli uffici ed al personale degli enti locali), che prevede:

All'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti ed i segretari comunali e provinciali, si applicano le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni nonché quelle contenute nel presente testo unico;

❖ l'art. 70, comma 3 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che ha sostituito il citato d. l.vo 29/1993 e prevede che:

"Il rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali è disciplinato dai contratti collettivi previsti dal presente decreto nonché dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

E' opportuno anche ricordare il contenuto del vigente art. 4 della più volte citata legge 131/2003 che dà appunto attuazione dell'articolo 114, secondo comma, e dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali e recita:

1. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione. La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare.

2. Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

3. L'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie.

4. La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

5. Il potere normativo è esercitato anche dalle unioni di Comuni, dalle Comunità montane e isolane.

6. Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali, si applicano le vigenti norme statali e regionali, fermo restando quanto previsto dal presente articolo.

La Corte costituzionale non ha avuto molte occasioni di affrontare il tema dell'organizzazione degli enti locali. Nella già citata sentenza 17/2004, è intervenuta a proposito della disposizione statale che prevedeva che gli enti locali minori, senza figure professionali idonee, anche al fine di operare un contenimento della spesa, potessero adottare disposizioni regolamentari organizzative, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo (Sindaco e assessori) la responsabilità degli uffici e dei servizi e il potere di porre in essere anche atti di natura tecnico gestionale. L'intervento legislativo statale - ha ritenuto

la Corte in quella occasione - riguarda "l'organo esecutivo" comunale e le funzioni essenziali attribuibili allo stesso organo, settore che - pur appartenente in linea di principio alla materia dell'organizzazione degli enti locali - resta enucleato dalla norma costituzionale ed attribuito alla competenza esclusiva dello Stato in forza dell'art. 117, comma secondo, lettera p) della Costituzione. .. D'altro canto la norma - ha proseguito la Corte - lascia spazio alla prevista potestà regolamentare dei Comuni in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, secondo comma, della Costituzione).

*Il quadro costituzionale e legislativo ricordato citato fornisce il contesto alla disposizione in esame, per la quale sono gli ordinamenti degli enti locali in senso ampio che si dovranno adeguare, ciascuno con le proprie peculiarità, ai principi in materia di organizzazione degli uffici e di rapporto di lavoro e di impiego nelle pubbliche amministrazioni individuati dallo Stato. L'identificazione dei principi è il contenuto proprio della delega, ma l'oggetto - se riferibile alle pubbliche amministrazioni in generale - si presenta più ampio di quello proposto in apertura dell'art. 2.*

*Il testo non sembra poi consentire di identificare esattamente la materia che costituisce titolo competenziale dell'intervento statale.*

*Non appaiono inoltre particolari ed ulteriori elementi normativi che consentano approfondimenti dell'eventuale orientamento che il testo della proposta di delega intenderebbe imprimere alla norma delegata: certamente il legislatore delegato dovrà tener conto dello spazio di autonomia costituzionalmente garantito.*

*Benché il corpo normativo statale in materia consista soprattutto nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che ha in grandissima parte assorbito il d.lgs 29/1993, non sembra potersi escludere che al legislatore delegato sia consentito di individuare nuovi principi, anziché operare una "ricognizione" di quelli vigenti, soprattutto nel caso in cui ritenga questi ultimi non compatibili con il nuovo quadro costituzionale e ne disponga conseguentemente la modifica.*

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

Il criterio/indirizzo di cui alla lettera cc) chiede 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'articolo 97 della Costituzione;

Il principio/criterio in esame sembra richiedere in sostanza la conferma del cd. principio di separazione fra politica e amministrazione (cfr art. 4 d. lgs. 165/2001; quanto alle analoghe norme in materia poste dal TUEL v. appresso), con modalità tali da garantire, al contempo, la distinzione e il raccordo fra le due sfere nell'ottica dei principi di buon andamento e imparzialità della p.a.. In particolare, lo strumento di tale contemperamento dovrebbe essere l'individuazione di una "funzione apicale".

Si tratta di una disposizione inclusa in accoglimento di una richiesta in tal senso formulata dagli enti territoriali in sede di Conferenza Unificata.

Il vigente art. 107, comma 2, del TUEL prescrive che spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale.

La figura del direttore generale, prevista dal successivo articolo 108, può allo stato essere presente solo nelle province e nei comuni con più di 15.000 abitanti, ovvero nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti (in tal caso il direttore generale provvede anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati).

Quanto alle attribuzioni del direttore generale, questi: provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia; sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza; a lui rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia.

Ove il direttore generale non sia nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario.

*Il principio/criterio in esame non pare fornire espresse indicazioni circa il mantenimento o superamento della disciplina dianzi illustrata.*

Il criterio/indirizzo di cui alla lettera dd) richiede strumenti per la circolazione interterritoriale delle informazioni con standard, regole tecniche uniformi o linguaggi comuni definiti a livello nazionale, in coerenza con il quadro regolamentare europeo ed internazionale.

Tali strumenti devono essere integrati nel sistema formativo statistico nazionale di cui al decreto legislativo n. 322 del 1989 e nel sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

Il Sistema statistico nazionale (Sistan) è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione statistica ufficiale. Del Sistema fanno parte: o l'Istituto nazionale di statistica (Istat); o gli enti ed organismi pubblici d'informazione statistica (Isae, Inea, Isfol); o gli

uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato e delle aziende autonome; o gli uffici di statistica delle amministrazioni ed enti pubblici individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; o gli uffici di statistica degli Uffici territoriali del Governo; o gli uffici di statistica di regioni e province autonome; o gli uffici di statistica di province, comuni (singoli o associati), aziende sanitarie locali, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; o gli uffici di statistica di soggetti privati che svolgono funzioni o rendono servizi di interesse pubblico, ovvero che si configurano come essenziali per il raggiungimento degli obiettivi del Sistema stesso. Tutti questi uffici, pur rimanendo incardinati nelle rispettive amministrazioni di appartenenza, sono uniti dalla comune funzione di fornire al Paese l'informazione statistica ufficiale.

Il sistema pubblico di connettività (SPC) è disciplinato dal capo VIII del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 ("Codice dell'amministrazione digitale").

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

**Articolo 2, commi 5-7**  
*(Normativa transitoria ed altre disposizioni)*

5. Qualora, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente, diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie al loro esercizio, si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, su proposta dei Ministri dell'interno e per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri interessati ed il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi con gli enti locali interessati, con l'intesa della Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è

corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni attribuite. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'atto dell'effettiva attuazione dei meccanismi previsti dal presente comma. Le presenti disposizioni cessano di avere efficacia alla data di entrata in vigore dei provvedimenti attuativi dell'articolo 119 della Costituzione.

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

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

Il **comma 5** dispone in via transitoria, fino all'entrata in vigore dei provvedimenti attuativi all'articolo 119 della Costituzione.

Il comma prevede il caso in cui l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti - e quindi sia affidato dai decreti legislativi delegati, secondo sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - ad un ente diverso da quello che le esercita attualmente (alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi).

In tal caso, la disposizione in esame prevede che tale esercizio decorra secondo quanto disporranno appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che determineranno le necessarie risorse .

Il procedimento prevede un termine di dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti delegati, su proposta dei Ministri dell'interno, e per gli Affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri interessati ed il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi con gli enti locali interessati, con l'intesa di cui

al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 della Conferenza unificata.

I decreti determineranno i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie all'esercizio affidato.

Ogni decreto sarà altresì corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse (finanziarie, umane, strumentali e organizzative), ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni attribuite.

La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'atto dell'effettiva attuazione dei meccanismi previsti.

Come detto, il comma in esame dispone in via transitoria, fino all'entrata in vigore dei provvedimenti attuativi all'articolo 119 della Costituzione.

Si prevede infatti che le "presenti disposizioni" cessano di avere efficacia all'entrata in vigore dei provvedimenti attuativi all'articolo 119 della Costituzione. Il tenore della formulazione potrebbe essere ritenuto tale da includere solo la particolare procedura prevista e non il suo esito, vale a dire i decreti così approvati.

La speciale procedura cesserebbe dunque di fronte alle scelte normative adottate dalla approvanda legge "sul federalismo fiscale". Resterebbe però non specificamente disciplinato il rapporto tra eventuali norme intervenute e tale successiva legge, da risolvere - dovrebbe ritenersi - sulla base dei principi generali di successione delle leggi nel tempo.

*Potrebbe essere ritenuto non agevole individuare quando si abbiano "provvedimenti attuativi" dell'articolo 119 della Costituzione" (se, ad esempio, nuove norme in tema di finanza locale siano – e a che condizioni – tali).*

Il meccanismo previsto sembra avere riferimento nel caso in cui la funzione fondamentale sia allocata dallo Stato, mentre l'ipotesi dell'allocazione da parte della Regione, qualora sia verificabile, non sembra espressamente considerata: comunque non darebbe luogo a variazioni nel procedimento così come configurato nella disposizione in esame. La disposizione di cui all'art. 4, comma 3, sembra suggerire che il procedimento qui previsto riguardi solo i trasferimenti statali (valendo, per quelli regionali agli enti locali, l'art. 6 che, in tema di risorse si limita ad un accenno nel comma 1, lett. a)).

Il **comma 6** dell'articolo 2 in esame autorizza il Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi delegati, ad emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati ai commi precedenti, disposizioni integrative e correttive.

Il comma in esame è richiamato all'art. 4, nella parte in cui si richiede l'adeguamento della legislazione regionale alla disciplina statale di individuazione delle funzioni

fondamentali.

*Il richiamo potrebbe far intendere che le determinazioni regionali potrebbero poi essere modificate dal potere correttivo del Governo, esercitato successivamente alla prima attuazione.*

Il testo dell'art. 2 della citata legge n. 131/2002, che reca una delega in tema di adeguamento dell'ordinamento degli enti locali al nuovo contesto costituzionale riformato, è - come già detto - abrogato dal **comma 7** dell'articolo in esame: come già osservato in precedenza la delega di cui all'art. 4 è peraltro scaduta.



### Articolo 3 (Città metropolitane)

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

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

*b)* la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia, come determinate in base alla presente legge delega, riguardanti il suo territorio, e ad essa sono attribuite le risorse umani, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; il decreto legislativo di cui al comma 3 regola la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo ente secondo i criteri di cui alla presente legge;

*c)* il territorio della città metropolitana si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo si articola in municipi;

*d)* il decreto legislativo di cui al comma 3 regola il sistema di determinazione dei collegi elettorali per la elezione degli organi di governo della città metropolitana, nonché di attribuzione dei seggi, in modo da garantire una adeguata rappresentanza alle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quello del preesistente comune capoluogo, nonché le modalità ed i termini di indizione delle elezioni per la loro prima costituzione, assicurando, anche eventualmente attraverso la *prorogatio*, la continuità della amministrazione nella successione tra gli enti;

*e)* lo statuto della città metropolitana è adottato nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo; il decreto legislativo di cui al comma 3 indica le norme applicabili nelle materie e discipline espressamente demandate allo statuto ed ai regolamenti nel periodo transitorio che precede la loro adozione;

*f)* lo statuto della città metropolitana, definisce le forme di esercizio associato di funzioni con i comuni in essa compresi al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano, la coerenza dell'esercizio della potestà normativa da parte dei due livelli di amministrazione, un efficiente assetto organizzativo e di utilizzazione delle risorse strumentali, nonché la economicità della gestione delle entrate e delle spese

attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili; le relative disposizioni sono adottate previa intesa con i comuni interessati, recepita con deliberazioni di identico contenuto dei rispettivi consigli comunali;

g) sulla proposta di istituzione della città metropolitana è indetto un *referendum* tra tutti i cittadini dell'area compresa nella città metropolitana; per la validità del *referendum* non è richiesta la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto, se il parere della Regione è favorevole; in caso di parere regionale negativo, il *quorum* richiesto è del trenta per cento;

h) per ciascuna città metropolitana, il decreto legislativo di cui al comma 3 stabilisce le modalità organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze del proprio territorio.

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

3. Ai fini della attuazione del comma 1, il Governo è delegato ad emanare, nel termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi sulle

funzioni fondamentali, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dei rapporti con il Parlamento e per le riforme istituzionali, uno o più decreti legislativi per la istituzione delle città metropolitane con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati nel presente articolo.

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

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

L'articolo 3 concerne l'istituzione delle città metropolitane.

Il procedimento si articola in due fasi.

La prima concerne la proposta di istituzione delle città metropolitane ad opera di determinati enti locali: il **comma 1** contiene la disciplina del relativo procedimento, mentre il **comma 2** delegifica – rimettendola ad un regolamento del Governo - la

disciplina del referendum popolare previsto. Benché tali norme non presentino le caratteristiche della delega, il **comma 1** elenca principi e indirizzi anche per questa fase, ciò che può rendere di non immediata evidenza il portato degli stessi (relativamente al valore vincolante per il legislatore delegato e/o anche per gli enti locali, sul quale si veda più avanti).

La seconda fase è una vera e propria delega - conferita dai **commi 3 e 4** - per l'istituzione delle Città metropolitane, "con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati" nell'articolo 3 qui in esame ed "ai fini dell'applicazione del comma 1". I tempi previsti sono dodici mesi dall'adozione dei decreti sulle funzioni fondamentali, anche se il rapporto di preliminarità sembra piuttosto imposto dalla fase della proposta. Nel **comma 1** si ritrovano principi e indirizzi validi, oltre che per la precedente fase relativa alla proposta, anche per la seconda fase di delega istitutiva.

Il **comma 5** prevede infine modalità operative di funzioni comunali alternative all'istituzione delle Città metropolitane.

*Lo Stato, dunque, pare rivendicare a sé stesso - nel "silenzio" della Costituzione sull'istituzione del nuovo ente territoriale - la competenza ad istituire le Città metropolitane, prevedendo tuttavia un procedimento "partecipato" a livello locale e regionale.*

La Costituzione cita agli artt. 114, 117, co. 2, lett. p), 118, 119 e 120 le Città metropolitane, sempre insieme agli altri enti locali, ma non disciplina né la competenza né il procedimento istitutivo. Come è noto la mancata riserva di una materia alla legislazione dello Stato comporta la potestà legislativa regionale (art. 117, comma quarto), ma la Corte costituzionale ha ripetutamente respinto l'assunto secondo cui ogni ambito materiale non direttamente o espressamente riconducibile a una delle "materie" contenute nei commi secondo e terzo dell'articolo 117 spetta alle Regioni in forza del comma quarto di quella disposizione (sentenza n. 370/2003).

Inoltre gli artt. 132 e 133 disciplinano le modifiche territoriali di tutte le autonomie territoriali (già costituite), salvo che delle Città metropolitane.

Ai sensi del comma 1 le Città metropolitane "sono istituite" nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli.

L'espressione "sono istituite" sembrerebbe da considerarsi un indicativo con valore facoltizzante e non precettivo, alla luce del successivo **comma 5** (su cui *cfr.* la relativa scheda).

*Come si vedrà nel corso della scheda, il disposto normativo pare prefigurare<sup>18</sup> un sistema di articolazione multilivello degli enti locali in cui i tipi del Comune, della Provincia, e della Città metropolitana" sono considerati previsti ma non prescritti dall'art. 114 della Costituzione. In altre parole potranno darsi porzioni di territorio dove non necessariamente figurano tutti questi i livelli; in particolare figurando come eventualmente alternativi la Città metropolitana e la Provincia (comma 1, lett. b)), la Città metropolitana e l'esercizio associato di funzioni (comma 5).*

L'iniziativa spetta a più soggetti (potrebbe essere ritenuta questione interpretativa la possibilità di avere più proposte alternative, oppure se ciò sia escluso secondo il modello "aut-aut"):

- ❖ al Comune capoluogo;
- ❖ ad un numero di Comuni pari almeno al 30% di quelli che, facenti parte di una o più Province interessate, rappresentino il 60% della relativa popolazione;
- ❖ ad una o più Province insieme con un numero di comuni che rappresentino il 60% della popolazione della Provincia o delle Province proponenti.

Dalle esperienze maturate nel dibattito sulle istituzioni delle Città metropolitane è stato ritenuto possibile<sup>19</sup> trarre tre modelli per la costituzione della Città metropolitana:

1. lo sviluppo/incremento delle funzioni e competenze del comune capoluogo (assorbimento da parte del comune capoluogo dei comuni contermini);
2. l'associazionismo dei comuni insistenti sull'area (la città metropolitana quale risultanza di processi aggregativi dei comuni);
3. la trasformazione dell'ente provinciale (la città metropolitana svolge anche le funzioni provinciali e si sostituisce alla provincia).

*La norma potrebbe essere ritenuta di non agevole ed univoca interpretazione, in riferimento ad elementi (di cui si dirà infra e che qui si possono accennare), quali la*

---

<sup>18</sup> Dall'intervento di Alessandro Pajno, semplificazione territoriale e sistemi di governo metropolitano Mestre - Centro culturale S. Maria delle Grazie - 10 novembre 2006: "...Dunque, bisogna ripensare il carattere necessario dei diversi enti territoriali che possono insistere sulla medesima porzione di territorio, problema che si presenta in modo particolare se si prende in considerazione il c.d. governo di area vasta.

Da una necessaria stereotipizzazione, sul modello napoleonico, dell'intero territorio nazionale e da una sua divisione nei tre tipi di enti (Comune, Provincia e Regione), che dovevano essere presenti ovunque, secondo un modello di cerchi concentrici, si passa alla possibilità di una presenza diversificata delle istituzioni sul territorio, nonché delle articolazioni periferiche dell'amministrazione statale, in conseguenza dell'abrogazione dell'art. 129 Cost.. E così si possono concepire porzioni del territorio e comunità su di esso insistenti che non sono governate dai medesimi enti: si tratta ad esempio del caso di Roma capitale sulla quale potrebbe essere escluso il governo della Provincia o della Regione, ma anche il caso delle città metropolitane che si potrebbero sostituire ai comuni o alle province."

<sup>19</sup> A. Pajno, semplificazione, cit..

*necessaria insistenza sulle aree metropolitane già definite (che escludono certe province e certi comuni); la necessaria insistenza sul territorio di una o più province (che potrebbe lasciare una margine di dubbio sulla possibilità di includere nella perimetrazione parte di una provincia).*

Per quanto riguarda invece gli aspetti quantitativi demografici, a parte la prima ipotesi, le altre due prevedono il coinvolgimento nella proposta un certo numero di comuni - almeno il 30% del totale nel primo caso, ed almeno due comuni nel secondo - che sia rappresentativo di una certa parte della popolazione, diversamente definita: il 60% della "relativa" popolazione (un riferimento che potrebbe essere ritenuto rapportato alle Province "interessate" o ai Comuni proponenti), in un caso, il 60% della popolazione delle Province "proponenti" nell'altro.

Le condizioni quantitative sembrano tali da rendere strategico il ruolo del Comune capoluogo, per la sua capacità di rappresentare una quota percentualmente importante di popolazione, ai fini del raggiungimento del limite del 60% nell'ambito della Provincia o Province interessate.

La possibilità di una proposta alternativa a quella del Comune capoluogo appare tanto più di complessa attuazione quanto più è alta la percentuale di popolazione che esso rappresenta rispetto alla Provincia di cui fa parte (tale fattore diventa meno "pesante" ipotizzando una Città metropolitana più ampia della corrispondente provincia).

	Pop. Comune capoluogo	Pop. Provincia	Percentuale pop. Comune/Provincia
Torino	902.255	2.236.941	40,3
Milano	1.299.439	3.839.216	33,8
Venezia	271.251	829.418	32,7
Genova	605.084	875.732	69,1
Bologna	374.425	944.297	39,7
Firenze	368.059	965.388	38,1
Roma	2.553.873	3.807.992	67,1
Bari	328.458	1.594.109	20,6
Napoli	995.171	3.092.859	32,2

Come detto in precedenza, taluni principi e indirizzi, tra quelli enumerati al comma 1, possono essere ritenuti riferibili alla fase della proposta istitutiva: se così è, essi sembrerebbero imporsi agli enti locali.

La proposta di istituzione, su cui è acquisito il parere della Regione, deve contenere due elementi necessari:

1. la perimetrazione dell'area metropolitana;
2. una proposta di statuto della città metropolitana.

### **La perimetrazione**

Per quanto riguarda la perimetrazione:

- la Città metropolitana non può sorpassare i confini di una Regione (comma 1);

Dunque, solo e soltanto una Regione è interessata ad ogni Città metropolitana. Sulla proposta di istituzione della città metropolitana è indetto un *referendum* (**principio/indirizzo di cui alla lettera g**) tra tutti i cittadini dell'area compresa nella città metropolitana, non sembra rilevare in questo ambito "l'area metropolitana"; il referendum è senza *quorum* strutturale se il parere della Regione è favorevole; in caso di parere regionale negativo, il *quorum* strutturale è del trenta per cento.

*In altre parole, con l'accordo della Regione basta che i sì dei cittadini della città superino i no; con la Regione contraria, serve anche la partecipazione della suddetta percentuale di cittadini. La norma statale qui in esame ipotizza dunque la costituzione della Città metropolitana, nonostante la Regione. La norma non pare ipotizzare che il parere non venga affatto espresso.*

*Per l'ipotesi che sia configurabile - sia pure indirettamente - un quorum superiore si veda quanto riportato in riferimento al comma 3 dell'articolo in esame.*

Il **comma 2** dell'articolo in esame rimette ad un regolamento il procedimento di indizione e di svolgimento del referendum.

Il regolamento è adottato su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia e per gli affari regionali e le autonomie locali, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto (1988), n. 400.

La legge n. 400 del 1988 concerne la disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'art 17 (sui Regolamenti) comma 1, prevede che con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possano essere emanati regolamenti per disciplinare:

...

c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;

La materia del referendum è attualmente disciplinata con la legge 25 giugno 1970, n. 352. L'art. 75 della Costituzione pone una riserva di legge in materia di referendum abrogativo, che la legge 352 disciplina insieme ad altre forme di referendum.

Il comma 3 richiede inoltre l'osservanza del principio di cui all'articolo 45, comma 2, della legge 25 giugno (*rectius*: maggio) 1970, n. 352 che posto all'interno del capo relativo alla disciplina dei referendum per la modificazione territoriale delle regioni previsti dall'articolo 132 della Costituzione, prevede che i "sì" siano almeno uguali al numero degli aventi diritto al voto (letteralmente: che "la proposta sottoposta a referendum è dichiarata approvata, nel caso che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del referendum non sia inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni nei quali è stato indetto il referendum, altrimenti è dichiarata respinta").

*Il comma - sia pure in riferimento all'esito del referendum - pare richiedere che i votanti siano almeno pari alla metà degli aventi diritto, un limite che sembra più ampio quello fissato dalla lettera g).*

- la Città metropolitana deve essere nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli (comma 1);

*La norma potrebbe consentire letture diverse, tese da una parte a parificare la Città metropolitana all'Area metropolitana ("le città... sono istituite... nelle aree.." da intendersi come "solo nelle aree e per intero") oppure, diversamente, orientate ad inscrivere (..) la Città metropolitana all'interno dell'Area metropolitana ma non in uno spazio necessariamente altrettanto vasto ("le città... sono istituite... nelle aree.." da intendersi come "all'interno delle aree").*

*Il fatto che sia prevista la perimetrazione della città metropolitana potrebbe essere ritenuto rilevante come testimonianza della non coincidenza tra Città ed area (se vi fosse coincidenza la perimetrazione verrebbe ex se); tuttavia non si tratta, come nel caso dello Statuto, di "proposta", ed inoltre le stesse nove aree metropolitane sono solo in parte già definite.*

Le aree metropolitane attualmente delimitate<sup>20</sup> (Bologna, Firenze, Genova,

---

<sup>20</sup> Venezia: Legge regionale 12 agosto 1993 n. 36. Delimitazione dell'area metropolitana di Venezia. Art. 1 - Delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Venezia. 1. Ai sensi dell'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142, il territorio dell'area metropolitana di Venezia comprende gli attuali Comuni di Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino (...).

Genova: legge regionale n. 12 del 22/07/1991 Liguria. Delimitazione dell'area metropolitana genovese in attuazione dell'articolo 17 secondo comma della legge 8 giugno 1990 n. 142. articolo 1: Ai sensi dell'articolo

Venezia) presentano situazioni diverse dal punto di vista della perimetrazione rispetto alla provincia: nel caso di Bologna l'area metropolitana corrisponde alla Provincia omonima, nel caso di Firenze l'area metropolitana corrisponde alle Province di Firenze, Prato e Pistoia, nel caso di Genova l'area metropolitana corrisponde al Comune di Genova più numerosi altri comuni della stessa Provincia, nel caso di Venezia l'area metropolitana corrisponde al Comune di Venezia più altri 4 comuni della stessa Provincia.

Per quanto concerne l'identificazione delle "aree metropolitane" - al cui interno sono circoscritte le Città metropolitane - l'art. 22 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, sito nel capo III (Aree metropolitane), è a sua volta intitolato alle aree metropolitane e dispone, al comma 1, che siano considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

Il comma 2 prevede che sia la Regione, entro centottanta giorni dalla conforme proposta degli enti locali interessati, a procedere alla relativa delimitazione territoriale dell'area metropolitana. Qualora la Regione non provvedesse entro tale termine indicato, il Governo, sentita la Conferenza unificata, la Regione è invitata dal Governo a provvedere entro un ulteriore termine, scaduto la delimitazione dell'area è effettuata dal Governo

Il successivo art. 23 regola - nell'ambito delle aree metropolitane - l'istituzione delle Città metropolitane<sup>21</sup>, prevedendola come facoltativa: *ergo*, le aree metropolitane

17 della legge 8 giugno 1990 n. 142 nella planimetria allegata alla presente legge è delimitata sentiti i Comuni e le Province interessate l'area metropolitana di Genova della quale fanno parte i seguenti Comuni: Genova, Arenzano, Avegno, Bargagli, Bogliasco, Busalla, Camogli, Campoligure, Campomorone, Casella, Ceranesi Cogoleto, Davagna, Isola del Cantone, Masone, Mele, Mignanego, Pieve Ligure, Recco, Ronco Scrivia, Rossiglione, Sant'Olcese, Savignone, Serra, Riccò, Sori, Tiglieto, Uscio, Crocefieschi, Montoggio, Torriglia, Fascia, Fontanigorda, Gorreto, Montebruno, Propata, Rondanina, Rovegno, Valbrenna, Vobbia.

Bologna: Legge regionale n. 33 del 12 04 1995 "delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Bologna e attribuzione di funzioni" articolo 1: (...) 2. L'area metropolitana di Bologna è costituita dai Comuni ricompresi nel territorio della provincia di Bologna.

Firenze: delibera del consiglio regionale n° 130 del 29.03.2000: "Delimitazione dell'Area Metropolitana di Firenze, Prato, Pistoia."

<sup>21</sup> Il successivo art. 23, intitolato alle aree metropolitane così recita:

1. *Nelle aree metropolitane di cui all'articolo 22, il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato.*

2. *A tale fine, su iniziativa degli enti locali interessati, il sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia convocano l'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati. L'assemblea, su conforme deliberazione dei consigli comunali, adotta una proposta di statuto della città metropolitana, che ne indichi il territorio, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni.*

3. *La proposta di istituzione della città metropolitana è sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante, entro centottanta giorni dalla sua approvazione. Se la proposta riceve il voto favorevole della maggioranza degli aventi diritto al voto espressa nella metà più uno dei comuni partecipanti, essa è*

sussistono anche indipendentemente dalla corrispondente area metropolitana. Per quanto riguarda l'art. 24 - relativo all'esercizio associato di funzioni alternativo alle Città metropolitane - *cfr. sub* comma 5 dell'articolo in esame.

La vigente disciplina<sup>22</sup>, inoltre, lascia ferme le città metropolitane e le aree metropolitane definite dalle regioni a statuto speciale (l'istituzione delle aree metropolitane regionali in Sicilia ha preceduto quella da parte dello Stato: artt. 19-20-21 della l.r. 9/1986 e quindi Decreti del Presidente della Regione 10 agosto 1995 concernenti Palermo, Catania e Messina).

Le aree e città metropolitane sono complessivamente intese nel numero di 14: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Trieste, Palermo, Catania, Messina e Cagliari<sup>23</sup>.

Nelle aree metropolitane previste, ma non pervenute alla fase istitutiva formale, si sono registrate iniziative di studio<sup>24</sup> o di carattere operativo più circoscritto<sup>25</sup>.

*presentata dalla Regione entro i successivi novanta giorni ad una delle due Camere per l'approvazione con legge.*

*4. All'elezione degli organi della città metropolitana si procede nel primo turno utile ai sensi delle leggi vigenti in materia di elezioni degli enti locali.*

*5. La città metropolitana, comunque denominata, acquisisce le funzioni della provincia; attua il decentramento previsto dallo statuto, salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali.*

*6. Quando la città metropolitana non coincide con il territorio di una provincia, si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province, anche in deroga alle previsioni di cui all'articolo 21, considerando l'area della città come territorio di una nuova provincia. Le regioni a statuto speciale possono adeguare il proprio ordinamento ai principi contenuti nel presente comma.*

*7. Le disposizioni del comma 6 possono essere applicate anche in materia di riordino, ad opera dello Stato, delle circoscrizioni provinciali nelle regioni a statuto speciale nelle quali siano istituite le aree metropolitane previste dalla legislazione regionale.*

<sup>22</sup> Si ricorda che l'art. 26 - Norma transitoria - ha fatte salve le leggi regionali vigenti in materia di aree metropolitane. Il comma 2 dello stesso articolo prevede che la legge istitutiva della città metropolitana stabilisce i termini per il conferimento, da parte della Regione, dei compiti e delle funzioni amministrative in base ai principi dell'articolo 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e le modalità per l'esercizio dell'intervento sostitutivo da parte del Governo in analogia a quanto previsto dall'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

<sup>23</sup> La normativa vigente ricorre alla nozione di aree metropolitane, pur se non tutte risultano istituite: così, l'art. 2, comma 3, L. 9.12.1998, n. 431 prevede che il canone dei contratti di locazione di natura transitoria può essere - tra l'altro - fissato sulla base di Accordi territoriali nei comuni sono così individuati dall'art. 2, comma 2, del D.M. Infrastrutture-Economia 30.12.2002: *"I canoni di locazione dei contratti di natura transitoria relativi ad immobili ricadenti nelle aree metropolitane di Roma, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Torino, Bari, Palermo e Catania..."*.

<sup>24</sup> Nel contesto della istituzione della nuova Provincia di Lodi, con delibera del 5 giugno 1991, la Giunta regionale della Lombardia aveva approvato alcune determinazioni in ordine all'istituzione dell'area metropolitana milanese, recependo uno studio elaborato in proposito da un istituto di ricerca ed adottando una proposta di delimitazione articolata in due ipotesi, nessuna delle quali veniva a interessare quell'ambito territoriale. Il Consiglio regionale, in sede di approvazione del parere di cui al quarto comma dell'art. 63 della legge 142 (delibera 20 dicembre 1991, n. 425), rilevava che "l'istituzione della nuova Provincia di Lodi e l'istituzione della città metropolitana sono, in concreto, assolutamente indipendenti l'una dall'altra", avendo la Giunta regionale "in vista della delimitazione dell'area metropolitana di Milano, adottato un procedimento che

Il procedimento di istituzione della Città metropolitana sembra poter presupporre la previa definizione dell'area correlativa, sul cui procedimento di definizione peraltro non incide.

- la Città metropolitana coincide con il territorio di una o di più province; in caso di non coincidenza con una provincia "si procede" alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione (**principio/indirizzo di cui alla lettera a)**);

L'art. 133, primo comma citato, recita "Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione".

*L'espressione " non coincidenza con una provincia" potrebbe essere di non univoca interpretazione: potrebbe essere ritenuta un'eccezione alla ipotesi normale di Città metropolitana = 1 (2, 3, n.) Province, ed ammettere eccezionalmente l'aggregazione di taluni Comuni (ma non tutti) da altre Province o la non partecipazione di taluni Comuni dalla Provincia destinata a diventare Città metropolitana; oppure potrebbe essere ritenuta tale da coprire solo l'ipotesi della Città metropolitana che comprende più Province (equivalendo la formulazione usata a quella "in caso di coincidenza con una - sola - provincia). La formulazione potrebbe anche coprire entrambe le ipotesi.*

*Se l'area metropolitana coincidesse con le Città metropolitane, solo in due casi - Firenze e Bologna - ci sarebbe coincidenza con il territorio di una (Bologna) o più (Firenze) Province, senza che residuino Comuni di una Provincia interessata.*

*La norma, inoltre, sembrerebbe poter aprire una fase procedimentale (che potrebbe essere ritenuta sub-procedimentale rispetto alla procedura istitutiva in esame o anche ulteriore e successiva rispetto ad essa) sostanziata dall'iniziativa dei Comuni, dal parere della Regione e da una legge della Repubblica, ex art. 133 Cost.*

Sulla revisione delle circoscrizioni provinciali si veda l'art. 7.

---

esclude il territorio dell'istituenda Provincia di Lodi dall'area metropolitana" (cfr. sentenza della Corte costituzionale 347/1994).

<sup>25</sup> In Puglia è attivo un "Patto per l'area metropolitana di Bari"; la legge statale (articolo 17, comma 20, della legge 11 marzo 1988, n. 67) cita l'area metropolitana di Cagliari nell'ambito di iniziative di tutela ambientale

## Lo Statuto della Città metropolitana

Per quanto riguarda lo statuto della città metropolitana, esso:

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

La formulazione della disposizione potrebbe essere ritenuta tale da indicare un solo oggetto (definisce le forme di esercizio associato), con numerose finalità (al fine di garantire il coordinamento..., la coerenza, etc...) oppure più oggetti (l'esercizio associato, la coerenza... , un efficiente assetto...), ipotesi cui può essere attribuito diverso impatto sull'azione dei "due livelli amministrativi".

Nell'ambito della disposizione qui in esame potrebbe essere ricercata la disciplina del rapporto tra Città e Comuni sottostanti, in particolare il Comune capoluogo, quasi certamente ricompreso, un rapporto rilevante che non pare oggetto di specifica disciplina. Il disegno dello Statuto delle Città metropolitane, inoltre, sembrerebbe autorizzato a produrre effetti anche sul "secondo" livello di governo, quello del Comune, che è ovviamente dotato di proprio statuto, oltre che di autonomia costituzionalmente tutelata.

Il materiale informativo di sintesi reso disponibile dal Governo informa che<sup>26</sup> "lo statuto della città metropolitana determinerà la distribuzione delle funzioni tra i comuni sottostanti", un ambito che potrebbe essere ritenuto più ampio rispetto a quello meramente testuale.

*La definizione dello Statuto pare dunque aprire un'ulteriore fase di consultazione interterritoriale, che sembrerebbe poter implicare un consenso dei "comuni interessati" anche unanime.*

- è adottato nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo; prima dell'adozione è il decreto delegato

---

<sup>26</sup> [http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti\\_ministeri/affari\\_regionali/codice\\_autonomie.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti_ministeri/affari_regionali/codice_autonomie.pdf)

istitutivo - *cfr. infra* - che indica le norme applicabili nelle materie e discipline espressamente demandate allo statuto ed ai regolamenti (**principio/indirizzo di cui alla lettera e**)).

## **I decreti di istituzione**

Fin qui la fase di iniziativa ed adempimenti conseguenti che, tuttavia, è prodromica a quella dell'istituzione vera e propria.

Il **comma 3** prevede che i decreti delegati, ai fini della attuazione del comma 1, siano emanati nel termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali.

*Il termine di delega rende rilevante anche il decorso del tempo impiegato dagli enti locali per definire la fase - di cui si è detto - dell'iniziativa istitutiva, se si intende considerarla necessariamente preliminare, posto che esso potrebbe ipoteticamente consumare una parte o tutta la quota di tempo concessa al Governo.*

La fase istitutiva è dunque delegata al Governo, che è tenuto ad osservare i principi e indirizzi elencati al comma 1, alcuni dei quali si è visto essere riferibili alla fase precedente. Sono invece limite al legislatore delegato i seguenti principi/indirizzi:

- la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia, come determinate in base alla presente legge delega, riguardanti il suo territorio; il decreto delegato istitutivo regola la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo ente secondo i criteri di cui alla presente legge delega (**principio/indirizzo di cui alla lettera b**);
- per ciascuna città metropolitana, il decreto delegato istitutivo stabilisce le modalità organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva area metropolitana (**principio/indirizzo di cui alla lettera h**);

Il primo principio/indirizzo pare configurare l'acquisizione – da parte di ciascuna Città metropolitana – delle funzioni di “area vasta” della preesistente Provincia, delegando il Governo a disciplinare la successione nella titolarità. E' la stessa relazione al d.d.l a ricordare che, secondo l'art. 2, co. 3. lett. d), costituiscono funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta; si è osservato in apertura come ciò comporti la non necessaria presenza di tutti i livelli territoriali considerati all'art. 114, essendo alternative Città metropolitane e Province.

Il punto successivo potrebbe dare origine alla normativa destinata a definire il ruolo degli organi della (pre) esistente Provincia, che non sembrano espressamente considerati altrove nel testo (cfr. tuttavia la successiva lettera d).

Il secondo principio/indirizzo prevede che il Governo stabilisca poi le specifiche funzioni in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva area metropolitana.

- l'area metropolitana si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo si articola in municipi (**principio/indirizzo di cui alla lettera c**));

*Il ruolo del Comune capoluogo, di cui si è esaminato il rilevante ruolo propositivo, nel suo rapporto con la Città metropolitana, che "assorbirebbe" la preesistente Provincia non appare esplicitamente disciplinato, rendendo immaginabile - all'indomani della costituzione della Città metropolitana - un quadro di relazioni tra questa ed il Comune capoluogo che ne fa parte. Cfr. quanto indicato sub lettera f), sull'esercizio associato di funzioni.*

Ai sensi del testo vigente dell'art. 25 del citato TUEL, istituita la città metropolitana, la Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, può procedere alla revisione delle circoscrizioni territoriali dei comuni compresi nell'area metropolitana.

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

Con riferimento a quanto osservato in precedenza a proposito della lettera b), in questa sede potrebbe ipotizzarsi un rapporto di continuità soggettiva - nella forma della *prorogatio* degli organi provinciali - nella successione tra i due enti locali.

- il decreto delegato istitutivo - come visto in precedenza - indica le norme applicabili nelle materie e discipline espressamente demandate allo statuto ed ai regolamenti nel periodo transitorio che precede la loro adozione che deve avvenire, per quanto concerne lo statuto, nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo (**principio/indirizzo di cui alla lettera e**);

Va ricordato che - nel definire i principi per l'esercizio della delega concesso al Governo per il sistema elettorale delle città metropolitane - l'art. 2, comma 4, lettera b) n. 4 (*cf.* scheda), prevede la possibilità che le singole “leggi” (*rectius*: decreti) istitutive delle città metropolitane, introducano correttivi al fine di garantire una adeguata rappresentanza delle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quella del preesistente comune capoluogo.

Il procedimento istitutivo prevede – come detto - un termine di dodici mesi dalla data di adozione dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali (**comma 1**).

L'adozione dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali - a sua volta - deve intervenire entro dodici mesi dall'entrata in vigore del testo in esame; lo stesso termine vale anche per i decreti sui sistemi elettorali, ivi incluso quello valido per le città metropolitane.

*Se vi fosse contemporaneità tra i decreti sulle funzioni fondamentali e quelli sui sistemi elettorali locali, potrebbe essere ritenuto non agevole, per il decreto delegato di cui all'art. 2), disciplinare il sistema elettorale senza conoscere quanto (attraverso il successivo decreto di cui all'art. 3) sarà poi stabilito in tema di collegi elettorali nonché di attribuzione dei seggi al fine di garantire adeguata rappresentanza alle comunità del territorio metropolitano ulteriori rispetto al comune capoluogo.*

La proposta di decreto è del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dei rapporti con il Parlamento e per le riforme istituzionali.

Gli schemi dei decreti - ai sensi del **comma 4** - corredati delle deliberazioni e dei prescritti pareri, sono trasmessi al Consiglio di Stato ed alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che hanno trenta giorni per esprimersi. Quindi gli schemi sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari che hanno quarantacinque giorni di tempo.

## **L'alternativa dell'esercizio associato di funzioni**

Il **comma 5**, infine, prevede un'alternativa all'istituzione della città metropolitana nelle 9 aree metropolitane<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Pajno, semplificazione cit., parla di "due modelli di governo metropolitano, che la scienza del diritto ha elaborato e che si possono rinvenire a livello europeo: quello strutturale – per il quale il governo dell'area metropolitana è attribuito ad una apposita istituzione (ente locale) - e quello funzionale – basato sulla conferma dell'assetto del governo locale esistente e sul ricorso a forme di cooperazione interistituzionale.

Si tratta della diversa via dell'agire attraverso determinate modalità organizzative, anziché con l'istituzione di un nuovo ente locale (sia pure in parte eventualmente sostitutivo di altri preesistenti): la modalità consiste nell'esercizio associato delle funzioni comunali, ammessa purché senza nuovi o maggiori oneri.

Il comma si distingue in una prima parte riferita alle sole funzioni comunali, figurato come alternativa all'istituzione delle città metropolitane dal comma 5; nel restante disposto normativa la città metropolitana pare configurarsi in termini di alternatività complessiva alla provincia; tuttavia altri riferimenti normativi, e specialmente l'art. 3, c.1, lett. f), affrontano la questione dell'esercizio associato delle funzioni comunali all'interno della città metropolitana.

Il comma prevede inoltre che ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessate, tenuto conto delle diverse specificità territoriali.

*Quali siano le "ulteriori modalità di esercizio congiunto" - ma evidentemente non associato - di funzioni non appare ulteriormente specificato. Il "tener conto delle diverse specificità territoriali" può essere inteso come un principio indirizzato alle Regioni (pur se non è agevole identificare se in relazione ad una materia di competenza e quale) ed al potere regolamentare locale in ordine all'organizzazione ed allo svolgimento delle funzioni attribuite.*

*Questa disposizione del medesimo comma non è, come la precedente, destinata ai soli Comuni.*

*Si ricorda che l'art. 2, comma 3 prevede che l'esercizio delle funzioni fondamentali possa essere svolto unitariamente sulla base di accordi tra Comuni e Province, una formulazione che potrebbe confortare le ipotesi che si tratti di "esercizio congiunto" non associato, e di dimensione locale non solo comunale.*

La vigente disciplina già prevede una forma alternativa (o forse, rectius, transitoria rispetto) alla Città metropolitana, consistente proprio nell'esercizio

---

Pertanto, se la città metropolitana costituisce l'istituzione locale di governo delle aree territoriali ad intensa urbanizzazione, l'esercizio coordinato delle funzioni metropolitane (di area metropolitana) costituisce uno strumento di riordino/razionalizzazione funzionale che prescinde sia dalla delimitazione dell'area metropolitana sia dalla istituzione della città metropolitana.

... la facoltatività dell'istituzione delle città metropolitane rispetto alla delimitazione dell'area metropolitana apre la strada verso una autonomia concettuale di quest'ultima nozione. Infatti, alla delimitazione dell'area metropolitana non deve necessariamente corrispondere la costituzione di una città metropolitana. Pertanto, possiamo avanzare un'autonomia concettuale della nozione di area metropolitana.

... è possibile prospettare – e, di conseguenza, regolare con legge ordinaria - un governo del territorio metropolitano che non sia attribuito necessariamente alla città metropolitana."

associato di funzioni.

L'art. 24 del TUEL disciplina l'"esercizio coordinato di funzioni". Esso recita:

1. La Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, nelle seguenti materie:

- a) pianificazione territoriale;
- b) reti infrastrutturali e servizi a rete;
- c) piani di traffico intercomunali;
- d) tutela e valorizzazione dell'ambiente e rilevamento dell'inquinamento atmosferico;
- e) interventi di difesa del suolo e di tutela idrogeologica;
- f) raccolta, distribuzione e depurazione delle acque;
- g) smaltimento dei rifiuti;
- h) grande distribuzione commerciale;
- i) attività culturali;
- l) funzioni dei sindaci ai sensi dell'articolo 50, comma 7;

2. Le disposizioni regionali emanate ai sensi del comma 1 si applicano fino all'istituzione della città metropolitana.

### **La nozione di "popolazione interessata"**

Benché non ci si riferisca esplicitamente - nell'articolo in esame - alle "popolazioni interessate", i molteplici riferimenti agli enti locali "interessati" possono rendere utile una sintesi del dibattito costituzionale in tema di "popolazioni interessate", sviluppatosi intorno all'art. 132 della Costituzione" in quanto potenzialmente utile alla definizione delle ente locale "interessato".

La formulazione originaria, precedente alla riforma del 2001, dell'articolo 132, 2° comma, della Costituzione, consentiva a province e comuni che ne facessero richiesta di essere staccati da una regione ed aggregati ad un'altra, attraverso un *iter* articolato che constava di un referendum, un parere dei consigli regionali, e una legge della Repubblica.

In tal modo si contemperavano gli interessi antagonisti a "non cristallizzare l'assetto territoriale quale stabilito dal costituente" (secondo un'espressione utilizzata dalla dottrina), ed a garantire che gli aggiustamenti territoriali siano assistiti da una adeguata legittimazione democratica, attraverso il ricorso congiunto ad istituti di democrazia diretta e rappresentativa.

Tuttavia la disposizione costituzionale non specificava quale fosse l'ambito soggettivo e territoriale del referendum per il distacco, né quali soggetti dovessero partecipare alla richiesta di referendum.

Nel 1970 il legislatore ordinario è intervenuto e, nell'ambito del titolo III della legge n. 352/70, ha specificato, estendendo le potenzialità semantiche del concetto di "popolazioni interessate", che la richiesta di referendum di cui all'articolo 132 comma secondo Cost.

deve essere corredata dalle deliberazioni, identiche nell'oggetto, dei consigli delle province e/o dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco e di tanti consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati (articolo 42). Sul fronte dell'ambito territoriale di estensione del referendum, la legge n. 352/70 prevede poi che esso sia indetto tanto nel territorio della regione dalla quale le province e/o i comuni intendono staccarsi, tanto nel territorio della regione alla quale si vuole che province e/o comuni siano aggregati.

Tale impostazione prestò il fianco alle critiche di parte della dottrina costituzionale, che rilevò come essa non distinguesse tra popolazioni interessate in senso stretto e popolazioni solo indirettamente interessate o contro-interessate, con il rischio di tradire, di fatto, lo spirito della disposizione di cui all'articolo 132, 2° comma, della Costituzione, assegnando allo strumento referendario un ruolo esorbitante rispetto a quello preconizzato dai costituenti.

Oltre a tali ombre di incostituzionalità (già rispetto alla previgente configurazione dell'articolo 132), la legge n. 352/70 sembrò a taluni determinare, per la complessità delle procedure delineate, una notevole difficoltà di procedere a distacchi/aggregazioni di comuni e province, con ciò producendo effetti che sono parsi non lontani da quella "cristallizzazione" dell'assetto territoriale che i costituenti intendevano evitare.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha novellato il citato 2° comma dell'articolo 132, che attualmente specifica come, tramite lo strumento referendario, debba ottenersi l'approvazione della maggioranza della popolazione delle province o dei comuni "interessati", laddove il precedente testo si riferiva al referendum *tout-court*, senza alcuna perimetrazione soggettiva e/o territoriale.

In relazione a cosa debba intendersi per "popolazioni interessate", la Corte costituzionale ha espresso un orientamento che si è evoluto, modificandosi, nel corso degli ultimi trent'anni. L'interpretazione più risalente, sostanzialmente restrittiva e formatasi sull'articolo 133, comma secondo, Cost., ha inizialmente ritenuto che l'obbligo di consultazione riguarderebbe solo la "popolazione direttamente interessata", individuata in quella residente nelle aree destinate ad essere trasferite, escludendo che possa riconoscersi all'intera popolazione dei comuni coinvolti "un interesse qualificato per intervenire in procedimenti di variazione che riguardano parti del territorio rispetto al quale essa non abbia alcun diretto collegamento" (sentenza n. 453/89).

Alla stregua di un secondo orientamento, inaugurato nel 1995 (sentenza n. 433), la Corte costituzionale ha ritenuto che l'articolo 133 della Costituzione rechi un principio di rango generale, imponendo "la consultazione di tutta la popolazione del comune o dei comuni le cui circoscrizioni devono subire modificazione". In tale ottica, solo "in ipotesi particolari ed eccezionali" ed in base ad "una valutazione di elementi di fatto che dovrà effettuarsi caso per caso al momento di indire il referendum consultivo", potrebbe "prescindersi dalla consultazione della intera popolazione del comune da cui una o più frazioni chiedano di staccarsi".

Più recentemente la Consulta ha avuto modo di tornare sul punto con una pronuncia (sentenza n. 94 del 2000) che sembra aver perseguito il temperamento tra indirizzo

restrittivo ed indirizzo estensivo, e tra le sottese esigenze di "non cristallizzazione dell'assetto territoriale" e legittimazione democratica della variazione.

In particolare, il Giudice delle leggi ha affermato che non è "illegittimo che la legge (regionale) detti criteri per individuare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare, in relazione al loro essere interessate alla variazione. Ma i criteri dovranno essere tali da non comportare la possibilità di una identificazione irragionevole delle popolazioni interpellate, in relazione alle circostanze e ai fattori che conducono ad individuare l'interesse su cui si fonda l'obbligo di consultazione. Soprattutto, detti criteri non potranno essere tali da condurre ad escludere dalla consultazione gruppi di popolazione per i quali non possa ragionevolmente ritenersi insussistente un interesse rispetto alla variazione territoriale proposta. (.....). I criteri per identificare le altre popolazioni, anch'esse interessate quantunque in modo meno diretto, e dunque da interpellare, nelle varie ipotesi di proposta di variazione territoriale, restano affidati alla determinazione del legislatore (regionale).

Quest'ultimo però, come si è detto, non può adottare criteri tali da escludere *a priori*, in modo automatico, popolazioni, residenti nei comuni coinvolti dalla variazione (vuoi perché destinati a perdere territorio, vuoi perché destinati ad acquistarne), sulla base di elementi di per sé inidonei a comprovare ragionevolmente l'assenza di quell'interesse qualificato, al quale il principio dell'articolo 133 secondo comma ricollega l'obbligo di consultazione. Ed è indubbio - in ciò la Corte conferma l'orientamento generale espresso nella sentenza 433 del 1995 - che di regola anche le popolazioni dei comuni coinvolti, residenti in aree diverse da quelle destinate al trasferimento, possono avere un interesse rispetto alla variazione, che va ad incidere sulla dimensione e sulla conformazione territoriale del comune in cui esse insistono. Possono certamente configurarsi situazioni nelle quali l'esistenza di tale interesse può ragionevolmente escludersi: ma, appunto, l'esclusione deve fondarsi allora - tanto più quando sia sancita in astratto - su elementi sicuramente idonei a farne ritenere insussistente l'irragionevolezza".

Peraltro, tale orientamento della Corte risulta ribadito da una recente pronuncia (n. 47/2003) che riprende integralmente le argomentazioni sopra esposte. Da ultimo, si segnala la sentenza n. 334 del 2004, con la quale si è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970<sup>28</sup>. Il punto di partenza, per i giudici costituzionali, è la rilevazione che la norma impugnata "pone a carico dei richiedenti un onere di difficile e gravoso assolvimento". In effetti, secondo la Corte, la normativa in questione risultava non conforme anche rispetto al previgente testo dell'art. 132 secondo comma, Cost., dal momento che "accordava (e vincolava) l'iniziativa referendaria ad organi non previsti nel testo costituzionale e condizionava l'iniziativa dei titolari a quella, necessariamente congiunta, di tali soggetti". Tutto ciò risulterebbe ancora più evidente successivamente alla riforma attuata dalla legge cost. n. 3 del 2001, che mira a

---

<sup>28</sup> Testualmente: "nella parte in cui prescrive che la richiesta di referendum per il distacco di una Provincia o di un Comune da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione deve essere corredata - oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco - anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o dei comuni predetti» e «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati»".

salvaguardare il "diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale", invece frustrato dalle disposizioni legislative impugnate, le quali prevedono secondo quest'ultimo orientamento della Corte, una sequenza procedimentale eccessiva e non necessitata rispetto al fine ricavabile dalla norma costituzionale. In questa nuova pronuncia si afferma che la specificità dell'ipotesi di variazione territoriale disciplinata dall'art. 132 Cost. non consente di mutuare l'accezione e l'estensione del concetto di "popolazioni interessate" individuato relativamente al diverso procedimento di cui al successivo art. 133, secondo comma, che prevede l'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni (sentenze n. 47 del 2003 e n. 94 del 2000). L'espressione "popolazioni interessate", utilizzata da tale ultima norma costituzionale, evoca un dato che può anche prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione territoriale. Tale espressione è stata intesa dalle sentenze citate come comprensiva sia dei gruppi direttamente coinvolti nella variazione territoriale, sia di quelli interessati in via mediata e indiretta. Invece l'espressione "popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati", utilizzata dal nuovo art. 132, secondo comma, inequivocamente si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione.



## Articolo 4

### *(Conferimento di altre funzioni amministrative statali)*

1. Ferme restando le funzioni fondamentali individuate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *a*), ed entro il medesimo termine di cui al comma 6 del medesimo articolo 2, il Governo è delegato ad adottare, su proposta dei Ministri dell'interno e per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri interessati e con i Ministri per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi, aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato che, non richiedendo l'unitario esercizio a livello statale, devono, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza essere attribuite a comuni, province, città metropolitane e regioni e segnatamente:

*a*) le funzioni amministrative da conferire alle regioni e agli enti locali, nelle materie dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione;

*b*) le funzioni amministrative da conferire alle regioni nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, ai fini del loro successivo conferimento agli enti locali ai

sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera *b*), della presente legge.

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

*a*) conferire al livello diverso da quello comunale soltanto le funzioni di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

*b*) favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, ai sensi dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

*c*) riordinare e semplificare le strutture organizzative dell'amministrazione statale 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 ed altresì per favorire la sussidiarietà orizzontale nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione.

3. Si applicano le disposizioni dell'articolo 2, comma 5, e dell'articolo 6, ed in particolare si applica la procedura dell'intesa di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

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

Si tratta dunque delle funzioni amministrative ulteriori rispetto a quelle fondamentali che, pur essendo attualmente esercitate dallo Stato (evidentemente sulla base di leggi statali), non richiedono tuttavia tale unitario esercizio. Esse,

pertanto, devono, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza essere attribuite a comuni, province, città metropolitane e regioni.

Come è noto, l'art. 118, della Costituzione recita:

*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

*I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.*

Il **comma 1** delega pertanto il Governo ad individuare (e quindi a “conferire”) tali funzioni con uno o più decreti legislativi, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali, e ciò attraverso il richiamo del comma 6 dell'art. 2 (*cfr.* scheda) che dà al Governo la possibilità di emanare, entro lo stesso termine, disposizioni integrative e correttive dei decreti delegati.

In sostanza, dopo l'entrata in vigore dei decreti di individuazione delle funzioni fondamentali, il Governo ha due anni di tempo per modificarli, correggerli o - è il caso in esame - per trasferire le funzioni ulteriori.

Il meccanismo previsto si articola diversamente a seconda che si tratti di materia di competenza esclusivamente statale oppure no.

Nel primo caso (comma 1, lettera a), il Governo trasferisce le "restanti" funzioni ai Comuni, salvo che non riscontri l'esigenza di un esercizio di livello territorialmente più ampio per esigenze unitarie.

Nel secondo caso (comma 1, lettera b), il Governo trasferisce necessariamente alle Regioni, restando a queste il compito di effettuare il successivo conferimento secondo gli stessi criteri.

Le esigenze di carattere unitario sono anche dette "non frazionabili" dalla stessa Corte costituzionale (sentenza 343/1991).

Il **comma 2** dispone tre principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega:

a) conferire al livello diverso da quello comunale soltanto le funzioni di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

*Il principio/criterio si riferisce anche alla lettera b) del comma 1, che peraltro impone il conferimento alle Regioni anche se lo Stato non dovesse riscontrare*

*un'esigenza unitaria: in questo caso si tratta di materie di competenza regionale ed il meccanismo di conferimento è - come visto - quello rimesso alle Regioni ex art. 6.*

Si è già ricordato come la Corte costituzionale (sentenza 370/2003) abbia affermato che l'art. 118 della Costituzione individua il principio di sussidiarietà quale normale criterio di allocazione di funzioni amministrative, imponendone "la ordinaria spettanza agli enti territoriali minori".

b) favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, ai sensi dell'articolo 118, quarto comma della Costituzione (*"Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"*).

Si tratta del principio c.d. di sussidiarietà orizzontale, richiamato testualmente come tale anche nell'art. 2, comma 3, lett. f), oltre che nella lett. c) che segue.

*Tuttavia, non pare univocamente determinabile se l'affermazione di tale criterio possa comportare l'affidamento (più che il "trasferimento") di una funzione pubblica ai cittadini singoli o associati. E ciò sia perché l'oggetto della delega riguarda il trasferimento di funzioni amministrative statale a livelli territoriali più bassi, sia perché potrebbe ritenersi l'assenza o l'insufficienza di principi e criteri relativi a tale - eventuale - forma di affidamento. Potrebbe essere tuttavia ipotizzabile che il criterio comporti l'eventualità di non effettuare il trasferimento "in basso" di una funzione statale per la quale si ritiene opportuno l'utilizzo del principio di sussidiarietà "orizzontale", da concretizzare tuttavia in altra sede. In altri termini, il principio in esame sembra poter importare, al di là (e forse prima) dello spostamento delle funzioni pubbliche verso il basso, la loro valutazione ai fini della trasformazione in attività di interesse generale svolte da soggetti privati, con correlativa dismissione (in tutto o in parte) della funzione da parte dello Stato (rectius: della Repubblica).*

c) riordino e semplificazione di tutte le strutture amministrative statali.

Il principio richiede la conservazione delle sole strutture organizzative statali strettamente necessarie per funzioni che restano dello Stato, anche per eliminare le sovrapposizioni e - con un riferimento anche appena sopra ricordato (*cf. supra*) - per favorire la sussidiarietà orizzontale (ex articolo 118 della Costituzione).

Il **comma 3** impone l'applicazione delle disposizioni del comma 5 dell'articolo 2

e dell'articolo 6 ed, in particolare, della procedura dell'intesa di cui alla legge 8 agosto 1997, n. 281.

In altre parole, per quanto riguarda lo Stato, il trasferimento si attua con la contestuale emanazione di un provvedimento sulle risorse, con la possibilità - sembrerebbe - di un provvedimento statale sostitutivo dell'inerzia regionale e previa intesa con la conferenza unificata.

Per quanto riguarda le Regioni, il trasferimento si attua nel rispetto del richiamato art. 6 (*cf.*), potendo sembrare tuttavia non univoco il valore, con riferimento alle Regioni, del pure richiamato art. 2, comma 5 e dell'intesa, di cui punto che precede.

Come chiarisce la relazione governativa al d.d.l. ciò comporta che, una volta individuate dal decreto delegato le funzioni statali da trasferire alle Regioni e agli enti locali, il procedimento di trasferimento dallo Stato è regolato con richiamo dell'articolo 2, comma 5, mentre, per il trasferimento di funzioni regionali agli enti locali, il procedimento è regolato con richiamo dell'articolo 6 del d.d.l.

Come ricorda la relazione governativa, un meccanismo relativo al trasferimento di funzioni amministrative era stato già ipotizzato dall'art. 7, l. n. 131/2003, che non ha avuto - sempre secondo la relazione - pratica attuazione per la difficoltà di raggiungimento degli accordi ipotizzati nella norma in seno alla Conferenza unificata. L'intendimento è quello di articolare un procedimento più semplificato.

Tuttavia, il richiamo del comma 5 dell'art. 2 sembra anch'esso comportare il raggiungimento di un accordo.

## **Articolo 5** *(Roma capitale)*

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

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

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

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

*c)* previsione che l'ordinamento della Capitale, valorizzando la collaborazione dell'amministrazione locale con le

istituzioni dello Stato e della Regione Lazio, assicuri, in particolare:

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

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

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

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

*e)* disciplina del potere regolamentare di cui all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, anche in deroga a specifiche disposizioni legislative, nel rispetto degli obblighi internazionali, del diritto comunitario, della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico, nell'ambito delle materie del governo del territorio, dell'edilizia pubblica e privata, dei trasporti e della mobilità, dei

servizi sociali, in relazione alle peculiari esigenze del ruolo di capitale;

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

g) previsione che il Sindaco di Roma capitale sia membro di diritto della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e della Conferenza unificata e partecipi senza diritto di voto alle sedute della

Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e che sia membro di diritto della Conferenza delle autonomie territoriali, dopo la sua istituzione;

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

L'articolo 5 del d.d.l. in esame delega il Governo a dettare la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, che recita:

"Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento."

La delega concessa dal **comma 1** prevede la seguente procedura:

- il termine per l'esercizio della delega è fissato in un anno dall'entrata in vigore del testo in esame;
- la proposta è del Ministro dell'interno e del Ministro degli affari regionali e degli enti locali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti gli altri Ministri interessati;
- è previsto il parere della Conferenza Unificata sullo schema di decreto delegato, reso entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta;
- è previsto il parere delle competenti commissioni parlamentari sullo schema di decreto delegato, reso anche in questo caso entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta.

Il **comma 2** impone al Governo il rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

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

Il principio/criterio sembra adottare un divieto di *reformatio in peius* per lo *status* di Roma capitale che, a seguito dell'esercizio della delega, non dovrebbe arretrare rispetto alla situazione ordinamentale vigente, conservando le attuali funzioni.

La previsione incrementale di "ulteriori funzioni" sembra limitato a quelle "essenziali", quindi non a tutte, una qualificazione da sciogliere alla luce della considerazione del ruolo di "Capitale".

*Non appare specificato rispetto a quale livello potrebbe agire sia la clausola di garanzia, sia quella incrementale, se comunale o provinciale (o in ipotesi della Città metropolitana) o piuttosto a tutti i livelli.*

*Con riferimento all'articolo nel suo complesso non appare di immediata evidenza su quale determinato livello locale si dovrebbe incentrare il soggetto (se ipotizzabile) oppure il conglomerato di funzioni "Roma capitale".*

*Come è noto "Roma" è il nome sia del Comune che della Provincia, oltreché dell'area metropolitana.*

*Nel complesso dispositivo sembra più presente il riferimento al Comune, implicitamente sulla base dei principi/criteri di cui alla lettera c) (specialmente n. 2 che coinvolge il Sindaco), f) (che cita tutti i livelli tranne quello comunale), g) (che fa perno sul Sindaco di Roma) h) (che coinvolge la Provincia solo per i servizi esterni alla Capitale).*

*Non sembrano presenti infine riferimenti espliciti alla Città metropolitana. In caso di decreto istitutivo soluzioni normative ad hoc potrebbero ipotizzarsi in quel contesto.*

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

Il principio/criterio contiene un'articolata serie di riferimenti, che il Governo dovrà tener presente nell'esercizio della delega, al ruolo "nazionale" ed "internazionale" della capitale, oltreché alla presenza dello Stato della Città del Vaticano.

c) previsione che l'ordinamento della capitale, valorizzando la collaborazione dell'amministrazione locale con le istituzioni dello Stato e della Regione Lazio, assicuri una serie di condizioni analiticamente specificate (v. appresso).

*Il principio/criterio sembra richiedere specificamente il rispetto del principio di collaborazione (ragionevolmente: leale) con i livelli territoriali più ampi, ma non della Provincia (sulla quale vedi tuttavia il principio/criterio di cui alla lettera h)); ciò potrebbe trovare ragione – ma non vi sono elementi testuali di conforto al*

*riguardo - nel fatto che il principio/criterio riguarda anche la Provincia, oppure che esso riguarda solo la collaborazione nell'ambito legislativo.*

Le condizioni specificate - all'interno del principio di collaborazione (interterritoriale) - sono tre:

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

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

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

Mentre la prima condizione da assicurare appare centrata strettamente sul ruolo di capitale, le altre due appaiono sostanzialmente come una somma di condizioni; nel complesso sembra prevalere il riferimento alle materie dove una collaborazione interterritoriale è ritenuta necessaria – tra l'altro - in termini di "efficace esercizio delle funzioni", "sviluppo economico e sociale", "massima efficacia ed efficienza dei servizi". Per quanto riguarda le materie, esse sono:

- sviluppo economico sociale ed urbano;
- patrimonio storico, artistico e ambientale;
- servizi urbani;
- sicurezza interna e internazionale mediante programmi del Ministero dell'interno, sentito il Sindaco;
- la protezione civile secondo programmi dello Stato e della Regione Lazio, sentito il Sindaco.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei livelli territoriali della Repubblica in determinate materie, sono presenti Stato e Comune in tema di ordine pubblico (non appaiono coinvolti dunque Regione e Provincia), Stato, Regione e Comune in tema di protezione civile (non appare coinvolta dunque la Provincia). In materia di protezione civile, la giurisprudenza costituzionale (sentenze 32/2006, 2147/2005, 327/2003) pare considerare un dato acquisito che il legislatore statale abbia rinunciato ad un modello centralizzato ed abbia optato in favore un'organizzazione diffusa a carattere policentrico.

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

*L'art. 119 non prevede espressamente Roma capitale, ma solo le forme ordinamentali delle componenti della Repubblica (Comune, Provincia, Città Metropolitana, Regione): da esso emerge peraltro un principio di garanzia di finanziamento integrale delle funzioni attribuite.*

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

Secondo la relazione al d.d.l. il testo in esame costituisce sostanziale accoglimento delle indicazioni formulate dagli enti territoriali in sede di Conferenza Unificata, essendo stata espunta dall'articolato, rispetto alla versione oggetto di esame preliminare in Consiglio dei Ministri, la previsione per Roma capitale di un potere regolamentare in materie non disciplinate da leggi statali o regionali ovvero al fine di integrare le leggi statali o regionali, ritenendosi tale previsione ultronea e comunque di significato limitato in raffronto a quella, rimasta, concernente il potere regolamentare di cui al capoverso precedente.

Il principio/criterio prevede il conferimento a Roma capitale di un potere regolamentare "speciale", posto che l'art. 117, comma sesto, afferma che:

"la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

*Il Governo è delegato a disciplinare tale potere regolamentare, anche in deroga a specifiche disposizioni legislative. Il riferimento letterale porterebbe a ritenere che la disciplina delegata possa disporre in deroga (ma si tratterebbe di derogare a disposizioni legislative equiordinate), ma funzionalmente l'esito è che il potere regolamentare possa esso disporre in deroga. Si potrebbe ritenere che la norma delegata debba indicare puntualmente le disposizioni legislative derogabili, oppure che siano sufficienti indicazioni relative alle materie. Una questione interpretativa potrebbe riguardare se tali disposizioni derogabili possano essere anche norme regionali.*

*Non vi è riferimento alla esclusione delle materie non coperte da riserva assoluta di legge, mentre il limite del rispetto del diritto comunitario adotta una formulazione diversa da quella di cui all'art. 117, primo comma della Costituzione.*

Il potere regolamentare "in deroga" opera - in relazione alle peculiari esigenze del ruolo di capitale - nell'ambito delle seguenti materie:

- governo del territorio;
- edilizia pubblica e privata;
- trasporti e mobilità;
- servizi sociali.

*Si tratta di materie con diversi profili di salda competenza regionale, un elemento che potrebbe consolidare il convincimento che il potere regolamentare possa anche derogare a norme regionali, un effetto che – se l'ipotesi fosse verificata - dovrebbe trovare radicamento di rango costituzionale.*

*La norma costituzionale cui occorre fare principale riferimento appare, come detto, l'articolo 114, che nel testo vigente demanda alla legge dello Stato la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale: se tale rinvio sia sufficiente a legittimare la legge statale a porre norme derogatorie rispetto all'assetto costituzionale delle competenze legislative è questione sottesa alla disposizione in esame.*

La **lettera f)** prevede una sede di raccordo istituzionale tra Roma capitale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Regione Lazio, e la Provincia di Roma.

*Non appaiono ulteriori elementi di approfondimento circa la composizione e le funzioni di tale "sede" che il legislatore delegato dovrà evidentemente istituire.*

Il principio/criterio di cui alla lettera g) prevede che il Sindaco di Roma capitale sia membro di diritto sia della Conferenza Stato – Città ed autonomie locali che della Conferenza Unificata e che partecipi, senza diritto di voto, alle sedute della Conferenza Stato – Regioni. Inoltre prevede che il Sindaco sia membro di diritto della Conferenza delle Autonomie territoriali, della quale il Governo pare voler proporre - in altra sede - l'istituzione.

*Il principio/criterio potrebbe porre un problema interpretativo in ordine alla sua possibile qualità di principio self-executing, in ipotesi per quanto riguarda la partecipazione del Sindaco di Roma, senza diritto di voto, alle sedute della Conferenza Stato – Regioni, dopo l'entrata in vigore della legge-delega.*

Il principio/criterio di cui alla lettera h) concerne il ruolo della Provincia di Roma.

La Provincia, in particolare, può esercitare - di intesa con il Comune di Roma - le funzioni assegnate a Roma capitale, quando incidano su servizi essenziali anche per l'area esterna alla capitale.

*Come si è già osservato, il disposto in esame non contempla il raccordo con l'eventualmente istituita Città metropolitana di Roma che, peraltro, sulla base della disciplina proposta al precedente art. 3 potrebbe succedere nell'esercizio delle funzioni provinciali.*



**Articolo 6**  
*(Legislazione regionale  
 e delega all'eventuale intervento governativo sostitutivo)*

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

*a)* fermo quanto previsto dall'articolo 2, comma 6, adeguano la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, regolandone le modalità di esercizio nel rispetto dei principi e criteri di cui all'articolo 2, e allocando le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico a comuni, province e città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;

*b)* conferiscono, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, agli enti locali le funzioni ad esse conferite dallo Stato ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera *b)*, che non richiedano di essere esercitate unitariamente a livello regionale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione;

*c)* conferiscono agli enti locali le funzioni amministrative esercitate dalla

regione, che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale;

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

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

3. La legge regionale disciplina altresì, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 3, lettera *i)*, 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.

L'art. 6 prevede - al **comma 1** - una serie di adempimenti legislativi per le Regioni, raggruppati in 4 categorie (lettere da *a)* a *d)*), "conseguenziali" alle

disposizioni precedenti, in particolare (ma non solo) all'art. 2, in connessione quindi agli esiti dell'esercizio delle deleghe.

La relazione al d.d.l., in gran parte ripropositiva del testo normativo, evidenzia sinteticamente come l'articolo stabilisca che le Regioni provvederanno a disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, nelle materie di propria competenza, e a conferire ulteriori funzioni agli enti locali.

Il citato comma dispone anche che tali leggi regionali siano adottate sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle autonomie o in altra sede di concertazione prevista dagli ordinamenti regionali.

*Trattandosi di legislazione regionale va valutato se l'imposizione statale di appositi moduli procedurali legislativi - le leggi regionali andrebbero adottate "sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle autonomie o in altra sede di concertazione prevista" - sia costituzionalmente compatibile con l'autonomia regionale, garantita anche statutariamente, per quanto concerne il procedimento legislativo.*

L'art. 123, ultimo comma della Costituzione prevede che, in ogni Regione, lo statuto disciplini il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

Il cd. C.A.L. ha avuto un ampio sviluppo nella legislazione statutaria e non delle Regioni.

E' fissato un termine dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, (*cfr.* scheda), vale a dire quelli relativi alle "funzioni fondamentali", oltre ch  al sistema elettorale ed agli organi locali.

*Se l'esercizio della delega desse vita a pi  decreti in tempi diversi, data anche una certa eterogeneit  delle materie, potrebbe ritenersi sorgere una questione interpretativa sul momento di decorrenza dei dodici mesi.*

E' previsto anche (**comma 2**) l'intervento del Governo in via sostitutiva per la prima e la quarta delle quattro categorie individuate (sulle quali, *cfr. infra*). In tali due casi, infatti, scaduto il termine di dodici mesi il Governo viene "automaticamente" delegato ad adottare i relativi provvedimenti con uno o pi  decreti legislativi che si applicano in via suppletiva, potendo quindi sempre essere approvate leggi regionali che - nel momento della loro data di entrata in vigore - sostituiranno i decreti legislativi.

*Il termine a disposizione del Governo per adottare i decreti è di diciotto mesi, maggiore di quello (dodici mesi) a disposizione delle Regioni, di cui peraltro si presume il (vano) decorso.*

Il procedimento per l'adozione dei decreti sostitutivi è quello di cui all'articolo 2, commi 1 e 2 già esaminati (cfr. scheda), nel rispetto del procedimento di cui all'articolo 8, commi 1, 4 e 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

*Trattandosi di delega legislativa si rendono necessari principi e criteri, che potrebbero essere individuati per relationem all'interno del "procedimento" di cui ai citati articoli 2, commi 1 e 2 già esaminati e 8, commi 1, 4 e 5 della pure citata legge n. 131.*

L'art. 8 della già citata legge 131, che dispone in tema attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo, recita, nei commi richiamati:

*1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.*

*4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.*

*5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.*

Può essere qui ricordata l'ipotesi recata dall'articolo 4, comma 5 della cosiddetta legge "Bassanini 1" (ossia la legge n. 59 del 1997). Tale disposizione ha delineato un particolare meccanismo di intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni: l'art. 3 della legge n. 142 del 1990, aveva attribuito alle Regioni un ruolo di identificazione degli interessi comunali e provinciali "in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio", e di "organizzazione" dell'esercizio delle funzioni a livello locale, cioè di disciplina del modo in cui esse si collocano e si raccordano nel contesto regionale, sottolineando così un ruolo della Regione come "centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali" (così la sentenza della Corte costituzionale n. 343 del 1991). La legge n. 59 del 1997 ha chiamato le Regioni, nell'ambito delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, a definire il riparto delle funzioni al proprio interno con criteri analoghi a quelli seguiti dallo stesso legislatore statale, e cioè identificando le funzioni che "richiedono l'unitario esercizio a livello regionale" e devolvendo tutte le altre ai Comuni, alle Province e agli altri enti locali (art. 4, comma 1), in conformità al principio di sussidiarietà.

Proprio per evitare che l'inerzia delle Regioni compromettesse l'attuazione di questo disegno complessivo, si prevedeva un termine di sei mesi, decorrente dall'entrata in vigore di ciascun decreto legislativo di conferimento delle funzioni, entro il quale ogni Regione doveva adottare una legge per la "puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione stessa". Scaduto invano tale termine, alle Regioni inadempienti si sostituisce il Governo con appositi decreti delegati "di ripartizione delle funzioni tra Regione ed enti locali", destinati peraltro a valere solo in via suppletiva, fino a quando non intervenga la legge regionale (art. 4, comma 5).

La disposizione ora illustrata è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 408 del 1998, non l'ha ritenuta illegittima, in quanto avente tutti i requisiti richiesti dall'articolo 76 della Costituzione per le deleghe legislative. La particolarità della delega in questione risiede, secondo la Corte, nella circostanza che eventuale è il verificarsi delle circostanze che rendono necessario l'esercizio della delega, ossia l'inadempimento regionale: la mancata adozione della legge regionale di individuazione delle funzioni devolute agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione, entro il termine stabilito dalla legge n. 59, abilita infatti il Governo ad adottare il decreto delegato che disciplina in via suppletiva la materia. "Ma una delega in tal modo «condizionata» al verificarsi di eventi estranei alla volontà sia del Parlamento delegante, sia del Governo delegato, non è di per sé in contrasto con il modello di cui all'art. 76 della Costituzione", ha affermato la Corte nella citata sentenza.

Come si è detto l'articolo 6 individua 4 ambiti in relazione ai quali chiama le Regioni all'intervento legislativo adeguativo.

Il **primo ambito (lettera a)** riguarda le materie di competenza concorrente o residuale regionale (art. 117, commi terzo e quarto della Costituzione) e chiede l'adeguamento della Regione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali.

L'adeguamento regionale riguarda in primo luogo le funzioni fondamentali – in quanto tali disciplinate esclusivamente dallo Stato – che tuttavia ricadono in materie di competenza regionale, concorrente o residuale. Le Regioni sono in sostanza chiamate a disciplinarne le modalità di esercizio delle funzioni in base ai principi di cui all'art. 2 (numerosi ed articolati, e non tutti pertinenti, come quelli in materia elettorale: *cfr. scheda*).

*Il testo normativo potrebbe essere ritenuto un dato testuale a sostegno dell'ipotesi, affrontata anche dalla dottrina, della "ricaduta" della competenza delle funzioni fondamentali - materia di competenza statale - anche nelle materie di competenza regionale.*

Il testo poi (..) prevede "l'allocazione" delle "funzioni amministrative" - e delle relative risorse - agli enti locali ai diversi livelli "in modo organico", evitando "duplicazioni e sovrapposizioni".

*Non ci si riferisce più, dunque, espressamente alle funzioni "fondamentali", e pare non espressamente prevista la possibilità che la Regione "trattenga" le funzioni in nome di esigenze unitarie.*

*E' fatto cenno alle risorse necessarie per svolgere a livello locale le funzioni allocate dalla Regione, materia che - per la fase precedente del trasferimento statale - è disciplinata dall'art. 2 comma 5.*

In questo ambito è prevista, come detto, la possibilità dell'intervento sostitutivo statale.

La norma qui in esame lascia fermo quanto disposto dall'art. 2, comma 6 che consente al Governo di emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali, disposizioni integrative e correttive.

*Il richiamo qui citato potrebbe far intendere:*

- *che le determinazioni regionali potrebbero poi essere modificate dal potere correttivo del Governo, esercitato successivamente alla prima attuazione;*
- *che le determinazioni regionali dovrebbero tener conto del testo dei decreti così come eventualmente modificati o corretti successivamente dal Governo.*

Il **secondo ambito (lettera b)** riguarda ancora le materie di competenza concorrente o residuale regionale (art. 117, commi terzo e quarto della Costituzione), ma nell'ambito delle funzioni "conferite" dallo Stato (si è peraltro visto che l'ambito (a) precedente non è tutto esplicitamente riferito alle sole funzioni fondamentali).

Il testo in esame chiede alle Regioni di conferire agli enti locali le funzioni che siano state ad esse conferite dallo Stato (ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera b), quando tali funzioni non richiedano di essere esercitate unitariamente a livello regionale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione;

L'articolo 4 del d.d.l. in esame riguarda il conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni ai fini del loro successivo (ri) conferimento agli enti locali.

*La disposizione in esame sembrerebbe prevedere il secondo di un doppio passaggio, per le funzioni amministrative oggi esercitate dallo Stato nelle materie di competenza regionale.*

*Per quanto riguarda poi il termine di esercizio, come accennato in precedenza, questa attività regionale - che presuppone l'esercizio statale della delega ex art. 4 - è ancorata ad un termine che decorre dall'entrata in vigore dei decreti delegati ex art. 2. Potrebbe darsi dunque il caso, che è possibile ritenere non auspicabile e improbabile, che siano stati emanati dallo Stato i decreti ex art. 2 (sulle funzioni fondamentali) ma non ancora quelli ex art. 4 (sulle funzioni conferite) e che le*

*Regioni siano - ciò nonostante - sottoposte al decorso del termine per un adempimento mancante dei presupposti, per il quale è inoltre previsto che lo Stato possa agire in via sostitutiva.*

Il **terzo ambito (lettera c)** chiede alle Regioni di conferire con legge agli enti locali le funzioni amministrative esercitate dalla Regione, che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale.

*L'ipotesi presa in considerazione appare quella del conferimento ad enti locali, da parte delle Regioni, delle funzioni ad esse conferite in base alla legislazione vigente. Il conferimento trova fondamento anche costituzionale nell'art. 118.*

Il **quarto ed ultimo ambito (lettera d)** chiede alle Regioni di razionalizzare e semplificare 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.

L'intervento richiesto deve avvenire contestualmente all'intervento negli ambiti precedenti e nel rispetto dei principi di cui agli articoli 97 (noto sinteticamente come "principio di buon andamento della Pubblica amministrazione") del più volte richiamato art. 118 della Costituzione.

Anche in questo ambito - come nel primo - è prevista, come detto, la possibilità dell'intervento sostitutivo statale. *La prevista contestualità anche con il primo, secondo e terzo ambito, sembra dare a questa ipotesi sostitutiva un ambito (sia pur riflesso), maggiore di quello in sé strettamente considerato.*

*Dalla norma sembra emergere da una parte un principio di semplificazione che non pare assoluto ("di regola") e dall'altra una condizione stringente, non richiedendosi infatti un "migliore" (più efficiente, economico, efficace) esercizio, ma che non vi sia altra possibilità, per il singolo comune ("non sono in grado di svolgere singolarmente").*

*In relazione al primo aspetto, potrebbe essere ritenuta da valutare la compatibilità tra un intervento che si può ritenere probabile, ma non obbligatorio, ("di regola" ) e la condizione - normalmente stringente - per un intervento sostitutivo.*

Il **comma 3** è stato riformulato in accoglimento di una richiesta emendativa formulata dagli enti territoriali in sede di Conferenza Unificata.

La nuova formulazione assegna alla legge regionale, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 3, lettera i) <sup>29</sup> (cfr.) :

---

<sup>29</sup> "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

- la disciplina delle forme e delle modalità di associazionismo comunale,
- 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.

*La disciplina dell'associazionismo, per quanto concerne funzioni non "fondamentali", potrebbe essere ritenuta – come già osservato in precedenza, in più di un'occasione - di competenza legislativa regionale.*

*Va peraltro considerato che la disposizione in esame, parte di un atto legislativo statale, non potrebbe che avere un valore ricognitivo di una competenza legislativa (in ipotesi) già spettante alle Regioni in base alla Costituzione vigente.*

*In quest'ottica, in analogia con quanto in precedenza osservato, va valutata anche l'imposizione di particolari moduli procedurali (il previo accordo) per l'esercizio della potestà legislativa regionale.*

*Il principio di cui all'articolo 2, comma 3, lettera i), indirizzato al legislatore delegato statale, sembra in questa sede indirizzato (nella forma all'apparenza "tenue" del tenere conto) al legislatore regionale, essendo evidentemente questo considerato titolare della competenza; tale competenza è sottoponibile a principi statali solo se ritenuta di ripartizione concorrente.*

---

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 ai sensi dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione;



## Articolo 7

### *(Revisione delle circoscrizioni delle province)*

1. Ai fini della razionalizzazione ed armonizzazione degli assetti territoriali conseguenti alla definizione e attribuzione delle funzioni fondamentali e amministrative degli enti locali, ai sensi degli articoli 2 e 4, alla istituzione delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 3, all'ordinamento di Roma capitale della Repubblica, ai sensi dell'articolo 5, il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti delegati di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5, previa iniziativa dei comuni, sentite le province e la regione interessate, su proposta dei Ministri dell'interno e per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dei rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali, uno o più decreti legislativi con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) revisione delle circoscrizioni provinciali in modo che il territorio di

ciascuna provincia abbia una estensione e comprenda una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta;

b) conseguente revisione degli ambiti territoriali degli uffici decentrati dello Stato;

c) in conformità all'articolo 133 della Costituzione, adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino comunque la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, nonché parere della provincia o delle province interessate e della regione.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza unificata, sono sottoposti al parere delle competenti commissioni parlamentari che entro sessanta giorni si esprimono anche in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei requisiti della proposta di revisione delle circoscrizioni provinciali.

L'articolo 7 del d.d.l. in esame concede al Governo (**comma 1**) una delega per la revisione delle circoscrizioni delle province. Si tratta di mutamenti territoriali di Province di cui non pare esplicitata la direzione complessiva (se accorpamento di Province e quindi riduzione del loro numero, o divisione di Province e quindi aumento del loro numero), pur se l'indirizzo complessivo pare attento all'"adeguatezza dimensionale" (art. 1). L'articolo in esame parla poi (*cf.* infra) di "ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta". I mutamenti devono essere infraregionali, non potendo la circoscrizione regionale mutare senza l'intervento della legge costituzionale e delle procedure previste dall'art. 132 della Costituzione (il testo si riferisce sempre, significativamente, alla "regione" interessata al singolare).

La delega è concessa ai fini della razionalizzazione ed armonizzazione degli assetti territoriali, conseguente all'esercizio delle diverse deleghe conferite nel contesto del disegno di legge in esame, e segnatamente: alla definizione e attribuzione delle funzioni fondamentali e amministrative degli enti locali, ai sensi degli articoli 2 e 4, alla istituzione delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 3, all'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica, ai sensi dell'articolo 5.

*Tra i riferimenti normativi citati, assume specifico rilievo l'art 3, che prevede che, quando il territorio metropolitano non coincide con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione.*

Il procedimento prevede (**commi 1 e 2**) un termine di due anni dall'entrata in vigore dell'ultimo dei decreti delegati di cui ai precedenti articoli 2, 3, 4 e 5.

*I decreti di cui all'art. 3 hanno un termine di decorrenza diverso da quelli di cui agli articoli 2, 4, e 5. Per questi ultimi il riferimento è l'entrata in vigore del testo legislativo in esame, per l'art. 3 è l'adozione dei decreti stessi.*

Il procedimento prevede:

- uno o più decreti legislativi;
- la previa iniziativa dei comuni;
- il parere delle province e della Regione interessate;
- la proposta dei Ministri dell'Interno e per gli affari regionali e le autonomie locali di concerto con i Ministri per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dei rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali;
- il parere della Conferenza unificata;
- il successivo parere delle competenti commissioni parlamentari; il **comma 2** specifica che il parere parlamentare è "anche in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei requisiti della proposta di revisione delle circoscrizioni provinciali".

*Non sembrando prevista alcuna specifica conseguenza procedurale del parere della Commissione sul testo governativo (come nuova sottoposizione o motivazione in dissenso), l'ambito di intervento consultivo dovrebbe essere comunque ritenuto nella disponibilità della Commissioni stesse.*

Il Governo - nella relazione al d.d.l. - rende noto di non avere accolto la richiesta degli enti territoriali, formulata in sede di Conferenza Unificata, di prevedere nel comma 2 un'intesa, in luogo del parere, da parte della Conferenza stessa, vertendosi in materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Va qui soggiunto che il principio/criterio di delega di cui alla lettera c) dispone - in conformità all'articolo 133 della Costituzione - che vi sia, inoltre:

- l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino comunque la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa;
- il parere della provincia o delle province interessate;
- il parere della Regione.

L'art. 133, per quanto qui rileva, recita:

"Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione. (...)".

*L'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino comunque la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa è sancita dal comma in esame "in conformità all'art. 133 della Costituzione" che non presenta testualmente tale livello di dettaglio; la disposizione pare piuttosto riprodurre la disposizione del TUEL appresso citata.*

*La previsione esplicita del "parere della provincia o delle province interessate" pare sovrapporsi a quella - precedente - che prevede che siano "sentite le province e la regione interessate".*

L'articolo 21 del TUEL, disciplina, dal comma 3, la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province, prevedendo che i comuni esercitino l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione, tenendo conto dei seguenti criteri ed indirizzi:

a) ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente;

b) ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;

c) l'intero territorio di ogni comune deve far parte di una sola provincia;

d) l'iniziativa dei comuni, di cui all'articolo 133 della Costituzione, deve conseguire l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati; il comma 4 le regioni abilita le Regioni ad emanare norme intese a promuovere e coordinare l'iniziativa dei comuni.

e) di norma, la popolazione delle province risultanti dalle modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200.000 abitanti;

f) l'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici;

g) le province preesistenti debbono garantire alle nuove, in proporzione al territorio ed alla popolazione trasferiti, personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati.

L'articolo in esame impone - per l'esercizio della delega- l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) revisione delle circoscrizioni provinciali in modo che il territorio di ciascuna provincia abbia una estensione e comprenda una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta;

*Non appare agevole approfondire gli effetti giuridici conseguenti all'indicazione di un esercizio "ottimale" di funzioni in riferimento all'area "vasta". Tuttavia il riferimento alla vastità è tale da poter indurre a ritenere che la revisione possa portare ad una tendenziale riduzione di ambiti provinciali attualmente tali da costituire area non "vasta".*

Il materiale informativo reso disponibile dal Governo<sup>30</sup> evidenzia come il ddl in esame si proponga "la riduzione o la razionalizzazione dei livelli di governo mai l'aumento".

- b) conseguente revisione degli ambiti territoriali degli uffici decentrati dello Stato;

Della lettera c) si è già detto in precedenza.

Nella sentenza 347/1994, pronunciata su ricorso incidentale, in relazione all'istituzione della nuova Provincia di Lodi, la Corte costituzionale ebbe - tra l'altro - occasione di affermare:

❖ che l'istituzione di una nuova Provincia (o la modifica della circoscrizione di una Provincia esistente) possa essere effettuata, oltre che con legge formale delle Camere, anche mediante il ricorso ad una delega legislativa, nel rispetto dei limiti richiamati nell'art. 76 della Costituzione

❖ che il parere formulato dalla Regione oltre il termine previsto non determina illegittimità dal momento che il termine di cui è causa, per la stessa natura del procedimento in esame, va ragionevolmente qualificato come sollecitatorio e non perentorio

❖ che la neo Provincia, nella sua configurazione finale, abbia incluso molti, ma non tutti, tra i Comuni che all'inizio avevano avanzato domanda non inficia la legittimità dell'atto, posto che le singole iniziative comunali, per quanto coordinate allo stesso fine, mantengono una reciproca autonomia, mentre spetta soltanto al potere legislativo valutare, nella fase conclusiva dello stesso procedimento, l'idoneità e l'adeguatezza dell'ambito territoriale destinato a costituire la base della nuova Provincia;

---

<sup>30</sup> [http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti\\_ministeri/affari\\_regionali/codice\\_autonomie.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti_ministeri/affari_regionali/codice_autonomie.pdf)

Si rinvia a quanto già riportato *sub* art. 3 (sulle città metropolitane) sul dibattito nella giurisprudenza costituzionale relativo alla nozione di "popolazioni interessate", sviluppatosi intorno all'art. 132 della Costituzione" in quanto potenzialmente utile alla definizione delle Province "interessate".

Dopo l'istituzione, nel 1992, delle 8 province di Biella, Crotone, Lodi, Lecco, Prato, Rimini, Verbano-Cusio-Ossola e Vibo Valentia, sono state istituite, negli ultimi anni: la provincia di Monza e della Brianza con la legge 11 giugno 2004, n. 146; la provincia di Fermo con la legge 11 giugno 2004, n. 147; la provincia di Barletta-Andria-Trani con legge 11 giugno 2004, n. 148. Con la Legge Regionale n. 9 del 12 luglio 2001, in attuazione della precedente Legge Regionale n. 4 del 1997, la Regione Sardegna ha istituito le nuove Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio.

Sono stati presentati presso i due rami del Parlamento 47 disegni di legge che propongono l'istituzione di nuove province: alcuni riguardano una stessa provincia.



## Articolo 8

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

1. Le disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5 continuano ad applicarsi nelle materie di competenza legislativa regionale o rientranti nella potestà normativa degli enti locali, fino alla data di entrata in vigore della normativa regionale o degli enti locali, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

2. I decreti legislativi di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5, abrogano, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5, al fine di riunire e coordinare sistematicamente in un Codice le disposizioni statali risultanti dall'attuazione delle deleghe conferite dalla legge, il Governo è delegato ad adottare su proposta dei Ministri dell'interno e per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dei rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, un decreto legislativo recante la Carta delle autonomie locali, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni contenute nella codificazione, apportando le modifiche necessarie a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

b) ulteriore ricognizione, limitatamente alle materie di competenza legislativa statale, delle norme del testo unico di cui decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle altre fonti statali di livello primario che vengono o restano abrogate, salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

4. Il decreto legislativo di cui al comma 3 è emanato sentito il Consiglio di Stato, che deve rendere il parere entro novanta giorni, e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e, successivamente, dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti, che sono resi entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta.

5. Le disposizioni della presente legge non si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

Il **comma 1** dell'articolo in esame tiene ferma l'applicazione delle vigenti disposizioni di rango legislativo fino al pieno vigore della normativa regionale o

degli enti locali, che seguirà l'entrata in vigore dei decreti legislativi delegati dall'atto qui in esame.

*La norma sembra poter avere una propria ragione nell'esigenza, in ossequio al principio di continuità, di lasciar sopravvivere disposizioni – in particolare del TUEL - superate dalle norme delegate, fino a quando non saranno sostituite da norme regionali in applicazione delle norme qui esaminate.*

*La formulazione, di carattere generale, non appare tuttavia specificamente riferita al TUEL, come quella che appare nel comma 2 seguente, né appare esplicitamente come un principio/criterio al legislatore delegato dal comma 3, che il TUEL concerne.*

La relazione al d.d.l. indica sommariamente la disposizione in esame come "clausola di cedevolezza", che normalmente indica quel fenomeno per cui la nuova normativa statale in materie regionali vige immediatamente ma transitoriamente, per "cedere" a quella regionale che interverrà. In questo caso è la vecchia normativa statale che sopravvive.

La norma in esame fa chiaramente salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

Il **comma 2** dispone, al contrario del comma precedente, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, prevedendo che i decreti legislativi delegati dall'atto in esame (e più precisamente quelli di cui agli articoli 1, 2, 3, 4 e 5) abrogano le disposizioni del TUEL inerenti a dette materie. Potrebbe intendersi la norma quale ulteriore principio di delega (ancorché al di fuori della *sedes materiae*), nel senso che il legislatore delegato sia chiamato ad abrogare in maniera espressa le disposizioni del TUEL, individuando quelle ricadenti in materie di competenza statale incompatibili con la nuova disciplina; d'altro canto, essa potrebbe essere intesa anche come clausola di abrogazione "esplicita e innominata", posta direttamente dal legislatore delegante e condizionata all'entrata in vigore della legislazione delegata.

Da fonti di stampa si apprende l'intenzione di "abrogare il testo unico non più compatibile con gli scenari aperti dalla riforma del Titolo V"<sup>31</sup>, conformemente all'indirizzo<sup>32</sup> di "superare la mera riedizione del testo unico, quale raccolta organica della disciplina vigente in materia di enti locali, seppur resa "compatibile" con il nuovo quadro

---

<sup>31</sup> Italia Oggi, 9 marzo 2007.

<sup>32</sup> Intervento del Sottosegretario all'Interno Alessandro Pajno alla XXIII Assemblea annuale dell'ANCI, 26 ottobre 2006.

costituzionale".

Per quanto riguarda le "altre fonti statali" diverse dal TUEL, una ricognizione organica non è conducibile in questa sede, pur se sovviene quanto meno la generale rilevanza del D.P.R. 24 luglio 1997, n. 616 e del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, nonché - in parti limitate ma significative - la più volte citata legge n. 131 del 2003.

Si veda, in materia di abrogazione, anche il comma 3 che segue.

I **commi 3 e 4** prevedono un procedimento finalizzato a riunire e coordinare sistematicamente in un codice le disposizioni statali risultanti dall'attuazione delle deleghe previste dall'atto in esame, con forma giuridica di decreto legislativo recante la "Carta delle autonomie locali".

A tal fine è conferita apposita delega al Governo, lungo le seguenti fasi:

- ❖ proposta dei ministri dell'Interno e degli Affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri per le Riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dell'Economia e delle finanze e dei Rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali;
- ❖ parere del Consiglio di Stato da rendere (..) entro novanta giorni;
- ❖ parere della Conferenza Unificata (di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281) reso entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta;
- ❖ successivo parere delle Commissioni parlamentari competenti resi entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta;
- ❖ il termine per l'emanazione del codice è di un anno dall'entrata in vigore dei decreti delegati ( e precisamente quelli di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5); l'articolo 3 comma 3, relativo alle Città metropolitane, prevede un termine di dodici mesi che decorre dall'entrata in vigore dei decreti delegati sulle funzioni fondamentali, che ha un termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del testo legislativo in esame.

La delega è subordinata all'osservanza dei seguenti principi e dei criteri direttivi:

a) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni contenute nella codificazione, apportando le modifiche necessarie a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

b) ulteriore (*cf.* comma 2, che precede) ricognizione, limitatamente alle materie di competenza legislativa statale, delle norme del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle altre fonti statali di livello primario che vengono o restano abrogate, salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

L'articolo 15 citato dispone che *"Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore."*

La disposizione, che ripropone formulazioni già utilizzate in un contesto di delega al riordino normativo, sembra aver tra l'altro il valore di confermare - o non escludere - il meccanismo di abrogazione "implicita", pur in presenza di abrogazioni espresse.

Il risultato finale - che pare profilare il complesso dei due principi/criteri - è quello di un nuovo codice "Carta della Autonomie" che raccolga le norme delegate, coordinandole anche sostanzialmente per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, al netto delle disposizioni espressamente abrogate dalle norme delegate.

A proposito della denominazione di "Carta", può ricordarsi che - all'indomani della riforma del 2001 - si discusse se, con la più limitata competenza statale in tema di enti locali, vi fosse ancora spazio per parlare di vero e proprio "Testo Unico".

*Le vigenti norme del Testo unico degli enti locali che eventualmente residuassero potrebbero trovar sede nel redigendo codice: non appare tuttavia un riferimento testuale espresso a tale eventualità, essendo solo considerate per l'inserimento "le disposizioni statali risultanti dall'attuazione delle deleghe conferite dalla legge", ergo le norme delegate, presumibilmente in gran parte - ma non è detto totalmente - sostitutive dell'attuale Testo Unico. Delle "norme del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle altre fonti statali di livello primario" sembra prevedersi la ricognizione solo per la verifica dell'abrogazione.*

### **Autonomie a statuto speciale**

Il **comma 5** dispone - nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano - la non applicazione delle disposizioni del testo normativo in esame se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

La Conferenza Unificata, rendendo il parere sul testo introdotto dal Governo, aveva richiesto uno spostamento del comma (ex comma 5 dell'articolo 2) ed "una minima riformulazione". Lo spostamento è avvenuto, e si è avuta una riformulazione del testo non identica a quella indicata.

Al riguardo, il vigente TUEL prevede (art. 1, comma 2) che "Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione".

Come ricorda la Corte costituzionale nella sentenza 230/2001 che ha riconosciuto alla Regione Sardegna la competenza ad istituire nuove Province nel proprio territorio, con la legge costituzionale n. 2 del 1993 alle regioni ad autonomia speciale è stata riconosciuta uguale competenza in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", al fine dichiarato non solo di "rimuovere l'originaria diversità di regime giuridico delle regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali" (v. sentenza n. 415/1994) ma anche di equiparare, sul punto in questione, la loro autonomia a quella già riconosciuta alla Regione siciliana (Camera dei deputati, XI legislatura - Discussioni - Resoconto seduta del 6 agosto 1992, p. 2838). Quest'ultima Regione, infatti, secondo l'art. 15, terzo comma, del suo statuto, è titolare della potestà legislativa esclusiva "in materia di circoscrizione, ordinamento [e controllo] degli enti locali" e in tale potestà è pacificamente compresa quella di istituire, con proprie leggi (v. art. 6 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, e art. 1 della legge regionale 12 agosto 1989, n. 17), i "liberi consorzi comunali" che, nella Regione siciliana, sotto la denominazione di "province regionali" (art. 3 della medesima legge regionale n. 9 del 1986), hanno preso il posto delle province (art. 15, primo e secondo comma, dello statuto siciliano).

Nella sentenza 83 del 1997, la Corte ricorda l'indirizzo al quale si è attenuta in materia che si fonda sulla considerazione del principio autonomistico al quale la Costituzione, in forza dell'art. 5 prima ancora che dell'art. 128, attribuisce carattere cogente ed espansivo: l'intera Repubblica é chiamata a promuoverne l'attuazione. Attesa la pervasività del valore costituzionale coinvolto, la garanzia delle comunità territoriali minori non può subire, nel suo nucleo essenziale, significative alterazioni quando, anzichè il sistema delle autonomie ordinarie, venga in considerazione quello delle autonomie speciali ove sono presenti competenze regionali (e provinciali) esclusive.



**Articolo 9**  
*(Clausola di invarianza di spesa)*

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

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

Si riportano di seguito i chiarimenti forniti dal Governo in sede di relazione tecnica.

L'art. 1 del d.d.l. reca disposizioni di principio, che non comportano costi. Inoltre la cabina di regia prevista dall'art. 1 deve essere istituita senza nuovi o maggiori oneri.

In relazione all'art. 2, i decreti attuativi opereranno - secondo la citata relazione - un riordino e una razionalizzazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, allocandole secondo criteri di efficienza ed economicità, sicché l'operazione non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Quanto alle funzioni proprie, le stesse potranno essere esercitate solo dagli enti locali che rispettano parametri di virtuosità sul piano dell'equilibrio di bilancio, sicché il loro esercizio avverrà senza aggravio di costi. Quanto alla nuova disciplina complessiva degli enti locali, la stessa costituisce un riordino e razionalizzazione di quella esistente, senza aumenti di costi.

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

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

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

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



**1<sup>a</sup> COMMISSIONE**  
(Affari Costituzionali)

**SCHEDONE**  
**DDL n. 1464 e connessi**

**Relatore:**

**sen. COLLINO e  
VITALI**

**Assegnato in sede REFERENTE in data 17  
aprile 2007**

**Commissioni competenti in sede consultiva: 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> e Questioni regionali (AS 1464); 3<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> (AS 104); 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> e Questioni regionali (AS 1020); 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 10<sup>a</sup>, 12<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup> e Questioni regionali (AS 1196); 2<sup>a</sup> 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> e Questioni regionali (AS 1265)**

**Parere della 5<sup>a</sup> Commissione richiesto in data: 19.4.07 (AS 1464) + 27.4.07 (AS 1020-1196-1265)**

**Parere della 14<sup>a</sup> Commissione permanente richiesto in data: 27.4.07 (AS 104)**

**Note:** *Ddl connessi: 104, 1020, 1196, 1265*

*(8 MAGGIO 2007 - POM).....156*

*9 MAGGIO 2007 .....156*

**(8 MAGGIO 2007 - POM)***SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**(...omissis...)*

Si è previsto, inoltre, di svolgere in una prossima occasione, compatibilmente con gli altri impegni della Commissione, un'audizione in sede informale dei rappresentanti delle Regioni e delle associazioni delle autonomie locali con riferimento all'esame del disegno di legge n. 1464 (codice delle autonomie), sul quale nella seduta di domani sarà svolta la relazione introduttiva.

*(...omissis...)***9 MAGGIO 2007**

*(104) VITALI ed altri. - Modifica dell'articolo 17 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di estensione del diritto di elettorato attivo e passivo ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia da almeno tre anni e legalmente residenti nel comune per le elezioni degli organi delle circoscrizioni di decentramento comunale*

*(1020) VITALI ed altri. - Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*

*(1196) DEL PENNINO ed altri. - Norme per l'istituzione delle città metropolitane. Delega al Governo in materia di assetto della finanza della città metropolitana e dei nuovi comuni e del loro funzionamento*

*(1265) SINISI e FUDA. - Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso*

*(1464) 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 n. 3 del 2001*

*(Esame congiunto e rinvio)*

Il relatore VITALI (Ulivo) ricorda che il tema del codice delle autonomie è stato ampiamente trattato nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta congiuntamente con la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati sul Titolo V della Parte II della Costituzione: in quella sede egli stesso aveva svolto una relazione, nella seduta del 20 ottobre 2006, punto di partenza per il percorso che ha portato il Governo, d'intesa con le Regioni e gli enti locali a proporre al Parlamento il disegno di legge n. 1464. Sottolinea che il tema è stato oggetto anche della legge n. 131 del 2003 (cosiddetta legge La Loggia), attuativa della revisione del Titolo V, che fu condivisa anche dalle forze politiche di opposizione, ma non si tradusse in un effettivo esercizio della delega legislativa a causa del sopraggiungere della fine della legislatura.

Sottolinea la necessità di dare piena attuazione all'articolo 118, primo comma, della Costituzione, che nell'attribuire ai Comuni le funzioni amministrative richiama il ruolo degli altri livelli istituzionali a cui quelle stesse funzioni possono essere attribuite sulla base dei principi di

sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In particolare, prospetta l'opportunità di una differenziazione delle funzioni comunali, secondo la classe demografica, in analogia all'assetto delle autonomie che si è determinato in Spagna e in Francia.

Per quanto riguarda la disciplina degli organi di governo degli enti territoriali, osserva che la delega prevista dall'articolo 2, comma 4, del disegno di legge n. 1464 non implica necessariamente la revisione dell'assetto attuale; occorre invece riconsiderare il rapporto tra le assemblee elettive e gli esecutivi, in considerazione dello spostamento del potere che si è determinato a favore dei sindaci e dei presidenti di provincia.

Quanto alle norme elettorali, rileva che il Governo non intende modificare il sistema attualmente vigente, salva l'introduzione delle norme per l'elezione degli organi delle città metropolitane. In proposito, ricorda anche la questione dello status degli amministratori, la necessità di una riduzione delle indennità riconosciute ai consiglieri di assemblee elettive soprattutto nelle grandi città e la possibilità di attribuire ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea titolari della carta di soggiorno l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi delle circoscrizioni comunali.

Si sofferma quindi sull'articolo 3 del disegno di legge n. 1464, che conferma il novero delle aree metropolitane già individuate dalla legge n. 142 del 1990, alle quali debbono considerarsi aggiunte cinque aree metropolitane previste negli statuti di alcune Regioni a ordinamento speciale. Sottolinea che la procedura prevista per l'effettiva istituzione delle aree metropolitane è rispettosa dell'autonomia di proposta e risolve la questione dell'intesa tra l'ente capoluogo e le altre aree della provincia.

Dà conto anche dell'articolo 5, con il quale si delega il Governo a disciplinare l'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, prevedendo il controllo parlamentare ma non il rinvio ad altri livelli istituzionali: in particolare, alla città di Roma, in considerazione del ruolo di capitale, potranno essere attribuiti poteri regolamentari su alcune specifiche materie, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.

Richiama infine l'opportunità di evitare l'ulteriore proliferazione di istituzioni provinciali e se possibile di ridurre il numero, contrastando la spinta che proviene dai territori, che si traduce in numerose proposte legislative. Conclude, auspicando che dal riordino e dalla semplificazione degli assetti istituzionali possano derivare risparmi di spesa: in proposito, ritiene necessario assicurare la coerenza delle disposizioni recentemente approvate dalla Camera dei deputati in materia di ordinamento dei piccoli comuni con le deleghe in esame e di assicurare un collegamento con l'attuazione del principio del federalismo fiscale di cui all'articolo 119 della Costituzione.

Dopo aver segnalato il pregevole dossier predisposto dal Servizio Studi e aver apprezzato il consueto contributo tecnico degli uffici del Senato, rinvia per l'illustrazione delle altre parti del provvedimento alla esposizione che l'altro relatore, senatore Collino, svolgerà in una delle prossime sedute della Commissione, riservandosi di riferire anche sugli altri disegni di legge.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.