

Legislatura 16°

DISEGNO DI LEGGE
d'iniziativa governativa

“Codice delle autonomie locali”
(collegato alla manovra finanziaria)

Relazione OLI
Roma, 30 Settembre 2010



dott.ssa Maria Rosaria Ascione

Stato-iter

19.11.2009 : approvato dal Consiglio dei Ministri

13.01.2009 : presentato al Parlamento

30.06.2010: approvato, in prima lettura, dalla Camera dei deputati (C/3118)

02.07.2010 : trasmesso al Senato (**S/2259**)

06.07.2010 : assegnato, in sede referente, alla 1^a Commissione permanente "Affari Costituzionali"

28.07.2010 : inizio dell'esame

- disposto l'esame congiunto con altri disegni di legge di iniziativa parlamentare (S/1208, S/1378, S/1413, S/1497, S/2100, S.2/162)

- proposto un ciclo selettivo di audizioni, al fine di procedere ad un'analisi più approfondita delle disposizioni

28.09.2010 : richiesto al presidente del Senato l'avvio di una *indagine conoscitiva*, nell'ambito della quale è espressamente prevista un' audizione di rappresentanti delle Regioni

Modifiche apportate dalla Camera

- La Camera ha modificato in più punti il testo iniziale del provvedimento.
- Principali *emendamenti* approvati :
 - **soppressione delle disposizioni concernenti la razionalizzazione delle province e degli uffici territoriali del governo**
 - **introduzione**– in conformità al parere espresso dalla Commissione “Bilancio” - **di un raccordo con la L. 42/2009** sul finanziamento sia delle funzioni “fondamentali” sia di quelle “restanti” e, in via transitoria, sull’individuazione stessa delle funzioni fondamentali
 - **soppressa la previsione di un intervento sostitutivo del prefetto** nell’ipotesi di *mancato accordo* tra le amministrazioni locali interessate sulle risorse finanziarie, laddove la titolarità di una funzione fondamentale sia allocata *ex lege* ad un livello di governo diverso da quello che la esercitava prima

Contesto di riferimento

- Alcuni interventi normativi contenuti nel ddl in esame risultano in parte anticipati da norme di carattere ordinamentale contenute in:
 - **L. 42/2009** che ha individuato, in via provvisoria, le funzioni fondamentali di Comuni e Province da finanziare integralmente sulla base del fabbisogno *standard*
 - **L. 191/2009 e D.L. 2/2010** (*convertito nella L.42/2010*) che hanno inciso sulla composizione e sulle funzioni degli organi politici degli enti locali e sui vertici gestionali, nonché sulla soppressione del difensore civico, dei consorzi di funzioni tra gli enti locali e sul finanziamento delle comunità montane
 - **L.94/09** (*cd "Pacchetto sicurezza"*) che ha riformulato le competenze degli enti locali in materia di sicurezza urbana ed ha modificato il regime dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali a seguito di infiltrazione mafiosa
 - **D.L.78/2010** (*convertito nella L.122/2009*) che è intervenuta sull'individuazione delle funzioni fondamentali e sulle relative forme di gestione associata

Ratio legis

- Completare la realizzazione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione attraverso la definizione di un assetto compiuto delle *funzioni fondamentali* degli enti locali e del processo di decentramento amministrativo anche per le *restanti funzioni*, così ponendo le basi per l'attuazione del *federalismo fiscale*
- Snellimento e razionalizzazione, in chiave di efficienza ed efficacia, delle modalità di esercizio delle funzioni: esigenza che all'attribuzione delle funzioni si accompagni il superamento di ogni forma di sovrapposizione tra i diversi livelli di governo ed organismi, a cominciare dall'articolazione dell'amministrazione statale; *favor* per l'associazionismo

Impianto normativo

❑ Disposizioni di *diretta individuazione* delle funzioni fondamentali

❑ Disposizioni di *delega* al Governo per:

1. **conferimento funzioni amministrative dallo Stato** agli altri livelli di governo, nelle *materie di competenza legislativa statale*

2. **adozione**, previa intesa *debole* in Conferenza unificata, della “**Carta delle autonomie locali**”, una sorta di *codice di norme di rango primario, innovativo*, che raccolga e coordini, anche sotto il profilo sostanziale, tutte le norme di legge sugli enti locali, alla luce dei *principi* elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. La Carta è destinata a sostituire il Testo Unico delle autonomie locali (TUEL - d.lgs.267/2000)

3. **riordino e razionalizzazione degli uffici periferici dello Stato**

- ❑ Rimessa alla **facoltà delle Regioni la soppressione di comunità montane, isolane e di arcipelago**
- ❑ **Soppressione *ope legis* dei consorzi di funzioni** tra gli enti locali ad esclusione dei bacini imbriferi montani
- ❑ **Individuazione diretta** dei “piccoli comuni” (*con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti*)
- ❑ **Disposizioni dirette** sugli **organi politici e sui vertici gestionali degli istituti locali**

Attuazione della lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Funzioni fondamentali

legislazione esclusiva dello Stato

Funzioni fondamentali (artt.2-3-4)

- L'asse portante della riforma è costituito dalla **determinazione delle funzioni fondamentali**, snodo essenziale per definire le invarianti di sistema, su cui si basa una buona parte delle restanti disposizioni che ne disciplinano aspetti particolari e che in qualche modo le presuppongono
- **Il primo tentativo di attuazione** della *lett. p) del secondo comma dell'art.117 Cost.* si ritrova nell'art. 2 della L. **131/03**, mediante una delega al Governo che non è stata mai esercitata. Tale art. 2, nell'elencazione dei principi e criteri direttivi, contiene anche un tentativo di definizione delle funzioni fondamentali quali:
"... funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte"

- Tale definizione legislativa - ripresa dal ddl "Lanzillotta" (**S/1464**) della scorsa legislatura- non compare nel testo in esame, così pure il riferimento alle funzioni *proprie*, distinte da quelle *fondamentali* (v.si Corte cost., sentenza 26 giugno 2007, n.238). Solo da un'interpretazione sistematica dell'articolato, si desume un concetto di funzioni *basilari ed indispensabili, obbligatorie*, che connotano anche la misura del ruolo e dell'autonomia dei diversi livelli di governo
- **L'individuazione delle** funzioni fondamentali è operata direttamente dalla legge, a differenza del *ddl Lanzillotta*, che la demandava al Governo attraverso lo strumento della *delega legislativa*
- Si recepisce l'orientamento -in un'ottica di orientamento al cliente- secondo cui le funzioni fondamentali degli enti locali sono non solo quelle *ordinamentali*, trasversali, inerenti l'esistenza e l'organizzazione dell'ente stesso, ma anche talune *gestionali* attinenti l'esercizio di compiti essenziali per la collettività territoriale

- Da evidenziare la disposizione di salvaguardia che **vieta sia l'attribuzione** che l'**esercizio** di funzioni fondamentali da parte di **soggetti strumentali** (enti o agenzie) *di enti diversi da quelli a cui sono stati attribuiti*, ad eccezione dell'ISPRA e delle ARPA le cui competenze sono fatte salve (art.7)

*Il divieto di attribuzione è stato introdotto alla Camera per garantire che l'esercizio delle funzioni fondamentali, che è espressamente definito **obbligatorio per l'ente che ne è titolare**, rimanga al livello a cui è stato legislativamente allocato, fatta salva l'ipotesi di cui all'art.5 e nel rispetto della procedura rafforzata ivi prevista, che ne consente l'allocazione ad un ente locale diverso e solo al fine di garantirne l'effettivo esercizio.*

*Le relative sanzioni sono espressamente individuate nella **cessazione dei relativi finanziamenti** e nella **nullità degli atti** adottati nell'esercizio delle funzioni stesse*

Modalità di esercizio (art.8)

- ❑ **L.122/2010, all'art.14, commi 25-31:** incide sulla materia, anticipandone parte del contenuto
- ❑ **Obbligatorietà dell'esercizio** delle funzioni fondamentali
- ❑ **Forme associative:**
 - sono individuate esclusivamente nell' *unione* e nella *convenzione* (di cui viene riformulata la disciplina contenuta nel TUEL- art.32 commi 2, 3 e 5), **fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali** (inciso che non si ritrova invece nella L.122/2010)
 - **divieto di esercizio singolo e di sovrapposizione** di più forme associative, per evitare duplicazioni e conseguenti sprechi
 - **obbligo di esercizio associato** per i Comuni *fino a 5.000 abitanti* e per quelli appartenenti o appartenuti a comunità montane *con meno di 3.000 abitanti* per l'esercizio delle funzioni fondamentali "*gestionali*";
facoltà di esercizio associato per le funzioni "*ordinamentali*", in quanto espressione dell'autonomia normativa ed organizzativa dell'ente, ma solo attraverso la forma dell'*unione*

➤ **facoltà generica di esercizio associato per le Province** senza vincolo sulla scelta delle forme associative

➤ **legge regionale di individuazione della "dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica"** (*quest'ultima dizione è stata inserita alla Camera*), previa concertazione con i Comuni in sede di CAL. L'ambito di intervento normativo della Regione viene circoscritto alle sole funzioni di tipo "gestionale" che ricadono nella propria competenza legislativa (*residuale o concorrente*)

Problema di compatibilità di tale previsione con l'autonomia normativa delle Regioni a cui sono imposti anche particolari moduli procedurali (consultazione in sede di CAL)

Suscita forti perplessità il regime differenziato previsto, all'interno del genus funzioni fondamentali, per le funzioni fondamentali di tipo "gestionale" e per quelle "ordinamentali" che si pongono rispetto alle prime in un rapporto di strumentalità. Si dovrebbe, pertanto, prevedere che vengano esercitate nella stessa forma, in considerazione del fatto che sono quelle operative che attraggono a sé le trasversali (Tale differente regime scompare infatti nella disciplina prevista dalla L.122/2010)

Posizione delle Regioni

Rispetto all'impatto dell'impianto normativo sul "sistema Regioni" ed in particolare delle disposizioni che ne costituiscono il nucleo essenziale, risulta fondamentale valutare **l'effettivo ruolo** che se ne ricava, sia sotto il profilo del loro potere regolativo nel sistema locale (compresa l'allocazione delle funzioni), sia sotto il profilo della disciplina delle materie di propria competenza

- **Non c'è stato un confronto preventivo con le Regioni nella fase di elaborazione del testo**, le Regioni, dopo un primo spaccettamento del testo in quattro schemi di disegni di legge ed alcune versioni preliminari c.d. "bozzacce", ne hanno preso visione solo successivamente all'approvazione, in via preliminare, da parte del Consiglio dei Ministri (03.08.2009)
- Le Regioni hanno sempre ribadito l'opportunità **di un elenco ristretto di funzioni essenziali** di cui alla lett. p) del secondo comma dell'art.117 Cost., sulla base di un'interpretazione sistematica delle norme costituzionali che tenga conto altresì dell'allocazione del complesso delle funzioni amministrative di cui all'art.118 Cost.; la stessa elencazione delle funzioni fondamentali contenuta negli artt. 2, 3 e 4 lascia sottendere una nozione di funzioni fondamentali ben distinta da quel nucleo circoscritto di funzioni così come erano definite in precedenza.
Le Regioni hanno ritenuto, comunque, opportuno un approfondimento di merito su ciascuna di esse al fine di verificare, in primo luogo, quale siano effettivamente "fondamentali" e come impattano sul sistema regionale, e, inoltre, per le funzioni c.d. "*di frontiera*", come evitare inutili sovrapposizioni o ambiguità nel riparto

- E' stata reintrodotta (art.5) la clausola di salvaguardia -contenuta inizialmente e poi eliminata- che consente alle Regioni di incidere sull'allocazione delle *funzioni fondamentali* operata dal legislatore statale nelle materie di competenza legislativa regionale (concorrente o residuale), "spostandole" dal Comune alla "Provincia" e viceversa, attraverso il ricorso allo strumento dell' *accordo* in Conferenza Unificata, nell'obiettivo di garantirne l'effettivo esercizio. *Tale norma costituisce il risultato di un'intensa attività di mediazione politica mirata all'individuazione di contrappesi rispetto all'impostazione centralistica*
- La disciplina delle *funzioni fondamentali* è opportunamente rimessa alla legge, statale o regionale, in coerenza con l'assetto costituzionale della competenza legislativa (art.117, commi secondo terzo e quarto)
- Rispetto all'esercizio associato delle funzioni, pur non disconoscendo l'opportunità di una cornice omogenea nazionale anche per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, si è ribadita la piena competenza delle Regioni in linea con l'orientamento espresso della giurisprudenza costituzionale
- Nella seduta del 18.11.2009 la Conferenza delle Regioni, dopo una serie di incontri tecnici a livello interregionale e di successivi confronti con il Governo, ha deliberato di non esprimere il richiesto parere e di formalizzarlo solo successivamente in sede di *iter* parlamentare, anche a causa delle tensioni determinatesi, a suo tempo, con lo Stato sulla spesa sanitaria e sul fondo per le aree sottoutilizzate

Con nota del 26.11. 2009 Regioni, ANCI ed UPI, ribadendo quanto già espresso, hanno chiesto di *"....proseguire formalmente il confronto durante tutto l'iter parlamentare, al fine di consentire l'espressione del parere in sede di Conferenza Unificata."*

Rapporti col federalismo fiscale

- Art. 119 Cost. : **le risorse finanziarie di Regioni ed enti locali devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite;** disposizione che rappresenta la chiave per misurare l'effettività e la portata della riforma del Titolo V, su cui si fonda l'autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, degli enti locali
- **Necessità sottolineata e ribadita dalle Regioni di definire propedeuticamente l'assetto delle funzioni amministrative a livello locale** rispetto all'attuazione del federalismo fiscale, in quanto tale individuazione costituisce un passaggio necessario per la valutazione dell'entità delle risorse finanziarie da attribuire alle autonomie locali: occorre partire da un quadro chiaro delle funzioni amministrative per poi stabilire le risorse correlate, nell'ambito di un sistema coordinato di funzioni e finanza pubbliche
- **Ordine del giorno approvato** in tal senso **dell'Assemblea del Senato**, in occasione dell'esame del ddl su "*Federalismo fiscale*", sottolineata la necessità di una compiuta definizione a regime delle diverse funzioni degli enti locali, cui la L.42/2009 ricollega distinte forme di finanziamento. L'approvazione di tale riforma è stata, infatti, anteposta all'attuazione degli artt.117 e 118 Cost. in merito all'assetto delle funzioni, con il rischio di cristallizzare lo *status quo ante*, ossia un sistema *indefinito di organismi pubblici, pieno di duplicazioni e frammentazioni*, con un aggravio dei costi dell'azione amministrativa

- Alla Camera, nel corso della discussione è emerso che non si era tenuto conto, per i Comuni, della disciplina transitoria inserita nel testo sul federalismo fiscale - ormai legge 5 maggio 2009, n.42 – che è intervenuta (art.21, comma 3) in via provvisoria, con un'elencazione "ridotta", avente una portata limitata esclusivamente all'attuazione della legge stessa, in particolare *ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard (art.21, comma 2)*.

E' stato, pertanto, **inserito all'art.1 del ddl in esame, il seguente comma :**

" **4.** Le funzioni fondamentali e le altre funzioni individuate e trasferite ai sensi del provvedimento stesso sono finanziate secondo i principi e i criteri della citata legge n. 42/09; in sede di prima applicazione di tale legge, e per il periodo transitorio di cui all'articolo 21, comma 1, lettera e), della legge medesima, le funzioni fondamentali dei comuni e delle province sono quelle elencate dai commi 3 e 4 dello stesso articolo 21" .

*In via interpretativa, dall'esame combinato di tali disposizioni, si ricava che la fase transitoria dovrebbe essere di cinque anni; nella sostanza, **sino al 2015 le funzioni fondamentali sono, pertanto, quelle provvisorie individuate ai sensi dell'art.21 della L. 42/09.***

- La L.42/2009 (art.21, commi 3 e 4) individua, provvisoriamente, le seguenti funzioni:

per i Comuni

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge
- b) funzioni di polizia locale
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti
- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato
- f) funzioni del settore sociale

per le Province

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge
 - b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica
 - c) funzioni nel campo dei trasporti
 - d) funzioni riguardanti la gestione del territorio
 - e) funzioni nel campo della tutela ambientale
 - f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro
- **L.122/2010 (art.14, comma 27)** : con una norma analoga, di carattere ordinamentale, ma **con portata dispositiva ridotta, limitata ai soli Comuni**, qualifica, in via transitoria, quali funzioni fondamentali quelle individuate dal suddetto comma 3 dell' art. 21, della L.42/2009, *fino all'entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni stesse*

Meccanismi di attuazione dell'art.118 Cost.

Decentramento amministrativo

Materie di competenza legislativa dello Stato (art.9)

Si tratta del trasferimento delle **“funzioni amministrative (c.d. “*restanti*”) ancora esercitate dallo Stato”** agli altri livelli di governo alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza

- ❑ Delega al Governo, entro 9 mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa e sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ad adottare uno o più decreti legislativi:
 - di individuazione e trasferimento delle *“restanti funzioni”* ossia residuali rispetto a quelle *fondamentali*;
 - di individuazione delle funzioni che lo Stato intende trattenersi;

- **Valutazione preventiva da parte dello Stato** sulla sussistenza o meno dell'esigenza dell'*esercizio unitario* rispetto alle funzioni da trasferire

- Sui decreti legislativi è prevista l'**intesa "debole" in sede di Conferenza Unificata**. Si evidenzia, a tal proposito, la totale elusione del principio di leale collaborazione laddove si prevede che il Governo, oltre a procedere comunque non solo nel caso di *mancata intesa*, può *non conformarsi* alla *raggiunta intesa* con una relazione motivata

- Prevista corrispondentemente la **riduzione delle dotazioni organiche e la razionalizzazione delle strutture statali**, sia di amministrazione diretta che indiretta, relativamente alle funzioni trasferite

Materie di competenza legislativa delle Regioni (art.11)

Si tratta del Trasferimento di quelle “**funzioni amministrative ancora trattenute dallo Stato**”(art.11) per un riallineamento generalizzato tra competenza legislativa e titolarità di funzioni amministrative:

- rinvio generico ad un **DDL** (entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge) d'iniziativa governativa, senza la garanzia della delega al Governo

- l'iniziativa legislativa è preceduta da un *intesa* in sede di Conferenza Unificata
- **DPCM** per il trasferimento e la ripartizione di beni e risorse dallo Stato alle Regioni
- la decorrenza dell'esercizio delle funzioni è ancorata, oltrechè all'effettivo trasferimento di beni e risorse, al loro effettivo finanziamento ai sensi della L.42/2009

Legge regionale di adeguamento al nuovo assetto di funzioni (Art.12)

Si tratta del completamento del processo di decentramento amministrativo nel **passaggio successivo di funzioni dal livello regionale a quello sub-regionale**, nelle *materie di competenza legislativa delle Regioni*

- **Leggi regionali :**
 - di adeguamento dell'ordinamento all'individuazione delle funzioni fondamentali- previo accordo in sede di CAL - e di contestuale razionalizzazione delle strutture e degli organismi strumentali in relazione alle funzioni decentrate a livello comunale e provinciale, **entro 9 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge stessa
 - di conferimento di ulteriori funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane, sia di quelle esercitate dalla Regione, sia di quelle ad essa trasferite dallo Stato (art.11), che non richiedono l'esercizio unitario, **entro 12 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge stessa
- **Potere sostitutivo del Governo** con provvedimenti aventi carattere *cedevole* rispetto alla successiva disciplina regionale

Considerazioni conclusive

- Esigenza di un **approccio organico** degli interventi necessari a rendere effettivo il disegno autonomistico, sviluppando appieno le potenzialità insite nel principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost.
- Necessità di un **processo unitario** di riallocazione delle funzioni amministrative nel loro complesso, con una visione chiara dell'assetto globale da realizzare, che alla luce del vigente quadro costituzionale, richiede la massima valorizzazione delle autonomie locali con la conseguente responsabilizzazione per le relative scelte gestionali (autorganizzazione ed automisurazione/controllo), secondo un approccio dal basso, in un'ottica di "Qualità totale", di orientamento al cittadino/cliente
- **Leale collaborazione** quale valore irrinunciabile di una riforma complessiva che si adegui alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, attraverso il ricorso ad un metodo il più possibile concertativo con il coinvolgimento "effettivo" di tutti i livelli di governo: è quella *lealtà istituzionale* invocata dalla L.42/2009 per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale.