

# **LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO**

## **Regione e Governo Locale**

**Bimestrale di studi giuridici e politici  
della Regione Emilia-Romagna**

# **5**

**2006 · ANNO XXVII  
Supplemento**

---

---

**Un “cantiere” per le autonomie.  
Prospettive di riforma degli enti locali**

Atti del Convegno

Modena 26 gennaio 2007

---

---



**Indice Supplemento 5.06**

- 5 Presentazione / *Pier Giorgio Dall'Acqua*

**RELAZIONI E INTERVENTI**

---

- 9 Le proposte della Provincia di Modena sui livelli ottimali di esercizio delle funzioni / *Emilio Sabattini*
- 19 Sì alle funzioni. Ma le risorse? / *Mario Rey*
- 29 Le funzioni comunali tra sussidiarietà e adeguatezza / *Gian Candido De Martin*
- 45 Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione / *Francesco Merloni*
- 61 Gli obiettivi di *governance* della Regione Emilia-Romagna / *Luigi Gilli*
- 67 Il cantiere delle riforme: la Carta delle autonomie locali / *Alessandro Pajno*

**DOCUMENTAZIONE**

---

- 81 Proposte della Conferenza delle Regioni e Province autonome, ANCI, UPI e UNCEM per l'attuazione del vigente Titolo V della Costituzione (28 novembre 2006)
- 93 Disegno di legge "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle Città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (Testo deliberato dal Consiglio dei ministri il 16 marzo 2007)



## **Presentazione**

---

*Pier Giorgio Dall'Acqua\**

Un ringraziamento ai relatori (i professori Mario Rey, Gian Candido De Martin, Francesco Merloni e il Sottosegretario Pajno) e a tutti i partecipanti, che con il loro intervento garantiranno una discussione interessante su un tema che è di assoluta attualità.

Vorrei anche esprimere un sincero ringraziamento alle Province di Modena e Reggio Emilia che hanno inteso portare una riflessione su un tema che è stato nei mesi scorsi al centro del dibattito istituzionale del nostro Paese ed oggi lo è ancora di più a seguito della legge delega che il Consiglio dei ministri ha approvato in via preliminare il 19 gennaio scorso.

In questi mesi vi è stato un dibattito, dal mio punto di vista, piuttosto superficiale ed anche strumentale sul tema delle riforme. Credo che già nella nostra Costituzione siano definiti con estrema chiarezza quelli che sono i livelli di governo del nostro Paese e della nostra Repubblica; semmai, quello che mancava e manca, e che pare ora invece finalmente prendere corpo, è una definizione più precisa degli ambiti e dei compiti che ogni livello istituzionale deve assolvere.

Credo che questo percorso della legge delega accolga una richiesta che ANCI, UPI e Regioni hanno avanzato congiuntamente al Governo, ovvero, la richiesta che si apra un percorso di fattiva collaborazione per una definizione dei ruoli che porti alla maggiore chiarezza e quindi anche alla maggiore efficacia ed efficienza delle funzioni svolte.

---

(\*) Presidente UPI Emilia-Romagna.

Quello che le due Province di Modena e Reggio Emilia, con questo convegno e con quello che seguirà poi, hanno inteso fare, è stato un primo approfondimento, quasi un'anticipazione delle prospettive che si aprono con le riforme nazionali in cantiere, anche nella speranza di poter trasferire dal livello nazionale a quello che è il nostro livello di governo regionale concreti risultati in termini di chiarezza sulle rispettive responsabilità dei diversi livelli di governo.

## **Relazioni e interventi**

---



## **Le proposte della Provincia di Modena sui livelli ottimali di esercizio delle funzioni**

---

*Emilio Sabattini\**

Ringrazio i rappresentanti delle istituzioni che partecipano a questa iniziativa che non è né celebrativa né autoreferenziale, perché in questa sede il confronto è tra addetti ai lavori, ma è chiaro che il nostro riferimento sono i cittadini. Ragioniamo sulle istituzioni perché pensiamo a coloro che rappresentiamo.

Questa è un'iniziativa organizzata dalle Province di Modena e Reggio Emilia all'interno di un percorso che, per quanto riguarda l'Amministrazione da me presieduta, ha impegnato l'intera struttura ed è stato avviato ben prima della polemica estiva sulla presunta inutilità delle Province e sulla loro ipotetica soppressione. Un dibattito, quello, che proponendo di intervenire con la clava sulle istituzioni rischia di produrre lacerazioni nella democrazia, alimentando una cultura antipolitica. Le istituzioni appartengono a tutti, la modalità con cui si è alimentato il dibattito estivo nei confronti delle Province, con una logica economicistica legata alla semplificazione, ha rischiato e rischia tutte le volte che si pone in questi termini di indebolire, io credo, il tessuto democratico, rinunciando ad affrontare ed esaminare i problemi per quelli che sono.

Noi abbiamo sviluppato un lavoro che è partito un anno fa attraverso un monitoraggio dell'insieme di funzioni che sono state trasferite alle Province dalla Regione Emilia-Romagna, una Regione che sul piano dell'apertura alla valorizzazione del sistema delle autonomie è stata certamente antesignana

---

(\*) Presidente della Provincia di Modena.

rispetto ad altre. Volevamo capire, a sette anni di distanza dall'applicazione della legge regionale n. 3/1999, quali sono state le ricadute. Questo è stato il primo passaggio.

Il secondo dibattito, avviato con la legge finanziaria, è un dibattito non semplice, nel senso che la finanziaria in qualche misura interveniva anche nel merito ordinamentale, con elementi conflittuali col sistema delle autonomie locali.

Infine, un terzo passaggio è il disegno di legge delega sulla riforma delle autonomie locali.

Siamo all'interno di una fase politica da non sottovalutare, importante e significativa. Ci sono due punti di riferimento dai quali partiamo: nel 1996 si apre un cammino di riforma con la legge Bassanini, un cammino di grandi attese e di grandi speranze, con un provvedimento che trasferisce a Regioni e autonomie locali nuove competenze. Tale provvedimento nasce in un clima politico positivo, perché si muove sul versante della competizione fra i poli, non dello scontro, e produce quei risultati che tutti conosciamo e che in Emilia-Romagna portano all'approvazione della legge n. 3/1999.

Poi c'è una seconda fase, la riforma del Titolo V della Costituzione. Questa riforma avviene invece in un clima ambientale e politico diverso che è quello dello scontro, della contrapposizione fra i poli e della lacerazione.

Adesso, a dieci anni di distanza, si apre questa nuova fase che credo debba essere quella conclusiva, perché il dibattito sulle istituzioni, i mutamenti, gli interventi non possono essere questioni che rimangono aperte con tempi biblici. Occorre concludere questo passaggio perché altrimenti si produce instabilità, precarietà, un'incertezza permanente con gravi ricadute anche sulle capacità di governo delle singole istituzioni oltre che confusione istituzionale.

Credo che questa legge delega ed i relativi decreti delegati debbano ricreare le condizioni positive del 1996, perché se le istituzioni sono di tutti, allora occorre che coloro che hanno responsabilità politiche, istituzionali e di governo sentano il dovere di partecipare in termini positivi a individuare gli obiet-

tivi e a prefigurare gli scenari strategici all'interno dei quali collocare i nuovi ruoli delle istituzioni medesime.

Oggi che cosa è in gioco? Innanzitutto il protagonismo del cittadino; c'è in gioco uno Stato più leggero, più efficiente e anche più moderno. Se ci sarà condivisione e partecipazione di tutti, credo che l'obiettivo sarà raggiungibile. Il rischio è quello di un'ulteriore burocratizzazione ed è un rischio che può creare un'accentuazione della distanza tra istituzioni e cittadini. Noi dobbiamo assolutamente contrastarlo.

Si apre dunque una fase nella quale non dobbiamo introdurre nuovi o vecchi centralismi (i centralismi sono sempre vecchi), né può essere una fase nella quale qualcuno pensa di acquisire nuovi poteri. Non ci può essere uno scontro di potere, bensì un'assunzione di responsabilità.

Noi ci siamo dati alcuni obiettivi, che hanno caratterizzato il nostro lavoro: innanzitutto l'eliminazione delle sovrapposizioni di funzioni tra i diversi livelli. Oggi Regione, Provincia e Comuni spesso operano e talvolta confliggono all'interno di funzioni comuni. Bisogna invece che i ruoli siano chiari, perché le ricadute poi non sono positive, producono anzi effetti negativi, in termini di governo, sulle istituzioni, sui cittadini ed aumentano i livelli di burocratizzazione.

Dobbiamo rifuggire la tentazione di ristabilire nuovi equilibri di potere all'interno dei livelli istituzionali, come occorre evitare un ulteriore rischio, che è quello di spiegare all'altro cosa deve fare. In questo Paese c'è sempre il tentativo di spostare i problemi sugli altri, ponendosi in termini autoreferenziali.

Le azioni strategiche su cui dobbiamo lavorare, e concorrere nel confronto con il Governo e il Parlamento, devono ispirarsi al principio di sussidiarietà, efficacia e adeguatezza, per garantire l'efficienza ed anche l'economicità dell'azione amministrativa. Non abbiamo una visione economicistica delle istituzioni, ma anche questo è un obiettivo a cui le istituzioni non possono non guardare. Non è una variabile indipendente.

Deve concludersi anche una fase di trasferimenti da parte della Regione alle Province o alle istituzioni locali con atti

unilaterali. Abbiamo assistito anche di recente a iniziative che hanno questa caratteristica, che nascono – io credo – dalla burocrazia e non dalla politica e che producono ricadute non positive.

Parlando di istituzioni, parto dalla Regione, dal ruolo di un'istituzione alta, importante, significativa, che dovrebbe a mio parere rilanciare una proposta di concertazione sulle funzioni di fondo, sulle scelte che caratterizzeranno il nostro futuro politico di cittadini, di operatori istituzionali. Io credo che ci sia bisogno di un di più di concertazione, di una concertazione diversa, di un rilancio del confronto, e mi riferisco ai temi dell'ambiente, dei trasporti, della formazione, dell'innovazione e della sanità. Noto invece – non lo dico in termini polemici – che su questi temi c'è una prevalenza della gestione rispetto alla concertazione. Del resto la CRAL – e la Regione Emilia-Romagna credo sia stata una delle prime a dotarsi di questo strumento – tende sempre di più ad essere un organo di gestione rispetto a svolgere un ruolo politico di fondo. Lo ripeto: abbiamo sempre più bisogno di politica, di indirizzo, di scelte, rispetto alla gestione.

Mi auguro che il Consiglio delle autonomie, che lo statuto regionale ha previsto e sul quale c'è un cantiere aperto, possa recuperare questa prospettiva.

L'assessore regionale Luigi Gilli, che ringrazio per essere qui e che ha questa delega istituzionale da parte della Regione, sa che la legge 3/1999 fu una legge positiva, fortemente innovativa, che mutò lo scenario nel sistema delle autonomie. In un clima di grande suggestione, forse qualche enfaticizzazione di troppo ci fu, ma questo fa parte di un aspetto ambientale che era determinato dall'onda di una emotività anche politica, di una prospettiva grande, il confronto sul tema del federalismo, su cui tutti ci si confrontava.

Penso che oggi, alla luce del dibattito e alla luce dell'iniziativa anche del Governo, sia richiesta un'opera di manutenzione, perché il “tagliando” lo si fa per i mezzi e credo che vada fatto anche per gli strumenti giuridici, che richiedono a volte di esse-

re rivisitati per essere adeguati ai fabbisogni del tempo, perché il tempo tende a produrre su tutto effetti di invecchiamento.

I connotati positivi di quella legge li diamo per scontati. A sette anni dalla sua nascita, però, credo che vadano segnalati anche alcuni aspetti – non sono molti – negativi, che comunque incidono sul governo: un eccesso di burocratizzazione sulle funzioni, in sostanza l’aver in qualche misura accentuato anche questo aspetto, spostando cioè questo virus che caratterizza la pubblica amministrazione sulle Province. L’altro aspetto problematico è la commistione di competenze tra diversi livelli delle autonomie.

Su questo io credo che si debba aprire un confronto. Parliamo di “cantiere”, perché è chiaro che non ci sono risposte esaustive; c’è bisogno del contributo di ciascuno sotto la propria responsabilità, autorevolezza e competenza, per offrire le risposte che meglio riescono a delineare una proposta in termini legislativi, in termini di rapporto con il sistema delle autonomie locali, che ci consenta di rilanciare, di rafforzare in termini positivi il rapporto con l’opinione pubblica, i cittadini, le categorie, gli ambienti, con un sistema di autonomie che guarda al futuro.

Quali sono gli obiettivi che ci prefiggiamo di raggiungere alla fine di questo percorso, quando chiuderemo questo “cantiere”? Innanzitutto identificare le rispettive missioni, la ragione per cui ciascun ente vive e le funzioni in base alle quali la sua *mission* si realizza nel rapporto con l’elettorato, con i cittadini e i corpi intermedi della società.

Io credo che la Regione debba giocare fino in fondo il ruolo legislativo e di indirizzo generale che le è affidato costituzionalmente. Alle Province un indirizzo che opera soprattutto nel dettaglio, ai Comuni la gestione, così da evitare che tutti gestiscano e sviluppino iniziative che concorrono tra di loro ad aumentare il livello di conflitto istituzionale se non di confusione istituzionale.

Quali sono le funzioni delle Province? Abbiamo docenti universitari autorevoli che offriranno un contributo certamente

più alto, ma io provo a richiamare sinteticamente quali possono essere alcune funzioni che credo le Province debbano avere e quali discutere. Certo, anche “non avere”, perché alla fine di questo processo, se vogliamo essere coerenti, qualcuno deve perdere anche qualcosa, non si può sempre aggiungere, sommare.

Penso che alle Province si debbano dare funzioni di indirizzo e area vasta, e di gestione per alcune limitate competenze. Occorre però chiarire anche il ruolo che devono avere le Unioni comunali, al fine di evitare che le Unioni diventino dei surrogati delle Province.

Dobbiamo cercare di capire bene cos'è la funzione di area vasta, che è l'obiettivo giusto. Il termine “area vasta” indica un concetto un po' indefinito e quindi bisogna in qualche misura riuscire a coniugarlo bene; questa indefinitezza non sempre ci aiuta.

Provo, da parte mia, a fare alcune sintetiche provocazioni prima di arrivare alla conclusione. Credo che il sociale e la cultura debbano essere temi di esclusivo intervento dei Comuni, non delle Province. Poi, certo, sul piano di quelle che possono essere alcune competenze di raccordo leggere, la Provincia può avere un ruolo, ma deve essere chiara qual è la paternità istituzionale.

Oggi, invece, noi ci sovrapponiamo ai Comuni, siamo noi che creiamo confusione, e qui la Provincia deve perdere qualcosa in termini di competenze. Credo che si debba puntare sulla Provincia nel coordinamento delle politiche sanitarie, perché riguardano un territorio di area vasta. E, ancora, le politiche del trasporto, dell'energia, della viabilità provinciale, le politiche per lo sviluppo e l'innovazione, il mercato del lavoro, la promozione del turismo, l'uso del territorio, l'istruzione. La maggior parte di queste sono funzioni di indirizzo e non di gestione.

Poi c'è un problema che riguarda l'ambiente. La riflessione che abbiamo fatto è che per alcune competenze diventa difficile rimanere all'area vasta del territorio provinciale, perché quando

parliamo di aria non ci sono confini delimitati. Se poi parliamo di raccolta dei rifiuti alla luce dei mutamenti che ci sono stati su questo versante, credo che la dimensione provinciale sia un po' asfittica visto che ragioniamo con grandi *multiutilities*, e quindi si aggiunge una maggiore complessità.

Mi avvio alla conclusione con tre ultime considerazioni legate ai costi della politica, al ruolo dei Consigli e al federalismo fiscale.

È chiaro che la nuova Carta delle autonomie non rappresenta uno strumento con il quale noi rimescoliamo tutto perché tutto rimanga come prima. Credo che la nuova Carta delle autonomie debba aiutarci a fare alcune scelte di fondo, che sono la definizione dei nuovi assetti organizzativi e di politica istituzionale. Se questo avviene, è chiaro che a tutti è richiesta, anche per quello che riguarda i nostri operatori, i nostri dirigenti, il personale delle istituzioni, una maggiore specializzazione, maggiore professionalizzazione delle risorse umane.

Occorre forse anche pensare a un assetto di governo che possa essere più leggero se si perdono delle competenze, se c'è una modalità diversa di governo. In sostanza noi dobbiamo su questo esprimere la massima generosità rispetto anche a politiche di riduzione che comportino un risparmio dei costi. Questo deve valere per tutti: per la Provincia, ma anche per le Unioni comunali, che non sempre riescono a semplificare, ma anzi rischiano di aggiungere costi e personale. Credo, e faccio una provocazione, che oggi la nascita delle nuove aziende sociali nelle Unioni dei Comuni di fatto porti al superamento degli assessorati ai servizi sociali. È una funzione politica che può essere attribuita all'Unione e non ai singoli Comuni.

O guardiamo al futuro cercando di modernizzare il Paese riducendo i costi per la politica oppure rischiamo solo di aggiungere e di andare in corto circuito poco tempo dopo.

Credo tuttavia che ci sia un problema serio, che è quello della ridefinizione dei ruoli dei Consigli comunali e provinciali. Abbiamo attuato una riforma anche sull'onda dell'emozione, non della razionalità di un mutamento epocale politico-par-

titico, investendo sulla figura monocratica del Sindaco, del Presidente della Provincia o della Regione. Abbiamo avuto uno spostamento totale dei poteri sull'esecutivo, perché da un lato l'elezione del Sindaco e del Presidente, dall'altro la scelta da parte del potere monocratico delle Giunte hanno fatto sì che si sia ridotta, si sia di fatto limitata la funzione di controllo del sistema consigliere. Nessuno pensa di ritornare al passato, però dobbiamo stare attenti sul tema della democrazia, perché il rischio è che alla fine depotenziamo i Consigli e rimangono solo i poteri monocratici.

La democrazia, le istituzioni, per noi sono un elemento importante, sono un elemento fondante di questa società. Allora credo che nel sistema di riordino ci sia la necessità di rafforzare il potere di controllo dei Consigli, cioè sia giusto ridurre i costi della politica per alcuni aspetti, ma per altri – e mi riferisco al controllo – non si debba ridurre, bensì implementare, aggiungere qualcosa per dotare i Consigli – perché noi oggi siamo maggioranza ma possiamo essere minoranza – di strumenti che consentano loro di potere controllare e verificare l'efficacia delle politiche, dei programmi, le procedure, le ricadute. Così completeremo un disegno di livello istituzionale alto, perché i Consigli sono anche la sede di formazione della classe dirigente. Una classe dirigente non nasce nell'arco di una breve stagione; una classe dirigente nasce e si forma col tempo, attraverso gli strumenti partecipativi, e il Consiglio è certamente uno di questi. Allora credo che il potenziamento del potere di controllo dei Consigli possa aiutarci anche a raggiungere questo obiettivo. Penso sia un obiettivo importante, perché se il cittadino che si candida si sente mortificato ed umiliato, è chiaro che non porterà in sé un motivo forte di impegno nella politica, nelle istituzioni, intese come impegno e come servizio rivolto agli altri. Dobbiamo creare le condizioni perché questo continui ad avvenire, perché si formi una classe dirigente capace, competente, che ama il proprio Paese.

Un'ultima considerazione sul tema del federalismo fiscale. Noi viviamo una quotidianità continua legata, evidentemente,

alle nostre condizioni economiche, al rapporto con l'Europa, però in realtà la politica degli enti locali oggi è la politica decisa dal Governo centrale, decisa con le Finanziarie. In questi ultimi 5 o 6 anni, ma anche oltre, le Finanziarie hanno determinato le politiche fiscali. In qualche misura hanno deresponsabilizzato il ruolo delle autonomie locali, perché qualcuno decideva per tutti, qualcuno stabiliva i criteri ispiratori dei bilanci, non solo i tagli, i limiti, le misure. Bisogna che noi torniamo a valorizzare la responsabilità, e in qualche misura può essere anche comodo a chi governa, perché trova comunque un colpevole e un responsabile da additare alla pubblica opinione. Noi vogliamo più responsabilità, cioè il federalismo, il trasferimento, gli strumenti finanziari sono una responsabilità maggiore, ma è anche un'opportunità maggiore per ciascuno per potere sviluppare delle politiche che siano in grado di coniugare e di rispondere ai bisogni dei propri territori, dei propri cittadini. Penso che anche questa sia un'altra grande sfida.

Mi auguro che in tempi non lunghi, in un rapporto fortemente collaborativo, il Governo, dopo una partenza non attenta al sistema delle autonomie, abbia imboccato con il disegno di legge delega la strada giusta e forse in questo ci può avere aiutato il senatore Giuliano Barbolini grazie alla sua esperienza di amministratore. Abbiamo alcuni mesi, oggi abbiamo preso il cammino giusto, abbiamo uno strumento che indica dei principi, noi dobbiamo, quei principi, trasformarli in atti concreti, dall'indirizzo dobbiamo mettere in campo proposte che concludano una fase politica che è partita nel 1996.

È una grande occasione, ma è una grande occasione per responsabilizzare tutti; noi vorremmo potere concorrere fino in fondo per la nostra responsabilità, rinunciando, mettendoci in gioco, in discussione, ma vogliamo concorrere a definire la nuova Carta.



## **Sì alle funzioni. Ma le risorse?**

---

Mario Rey\*

### **Sommario**

**1. Premessa.** – **2. Federalismo fiscale ed assetto delle competenze.**  
– **3. L'autonomia finanziaria, aspetto essenziale del federalismo fiscale.** – **4. Conclusioni.**

### **1. Premessa**

Consentitemi una breve auto-presentazione. Insegno Scienza delle Finanze nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino, ma non dimentico di avere indossato alcune casacche che mi accomunano alla vostra esperienza. Sono stato Sindaco di Ivrea, vice Presidente e Assessore al bilancio della Provincia di Torino. Questa doppia veste mi ha facilitato non poco la comprensione dei temi che oggi qui affrontiamo.

Tratterò, in queste mie riflessioni tematiche di carattere finanziario ed economico, questioni che interessano gli enti locali, cioè le Province ed i Comuni italiani, ma intendo allargare l'orizzonte inglobando anche le Regioni. È retaggio di un'ottica politico-istituzionale, che lascio ad altri spiegare, la separata e spesso contrapposta considerazione di questi soggetti istituzionali. In un'ottica economico-finanziaria occorre abbracciare il complesso delle relazioni tra livelli di governo, cosa per altro incoraggiata dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

---

(\*) Professore ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università degli Studi di Torino.

Non ho predisposto materiali perché preferisco rinviare ad alcune fonti dove le mie riflessioni trovano approfondimenti e documentazione più completi <sup>(1)</sup>. Prima di affrontare il tema specifico che intendo svolgere, vorrei allargare la nostra visuale ricordando alcune problematiche di natura economico-finanziaria che coinvolgono Regioni ed enti locali e concernono punti acuti e delicati della vita della società italiana.

In primo luogo desidero menzionare il Servizio Sanitario Nazionale, e le correlate questioni istituzionali, finanziarie e sociali, che la sua introduzione fin dal 1978 ha portato con sé. Esso rappresenta una delle conquiste più civili per le nostre società, come veniva definito il National Health Service britannico dal Ministro Bevan al momento della sua istituzione nel 1948: si trattava e si tratta di non far dipendere le cure sanitarie per i cittadini dai mezzi economici di cui dispongono o non dispongono. Ebbene, noi abbiamo un servizio sanitario, al di là di talune critiche più o meno fondate, che si colloca fra i migliori dell'area dei Paesi OCSE e per giunta con una spesa sul PIL tra le più basse nel quadro europeo. Il SSN va mantenuto, tutelato e difeso.

Un altro grande tema che ci riguarda è quello dei servizi locali di pubblica utilità: mi riferisco ai servizi industriali relativi all'energia, acqua, raccolta rifiuti, trasporti. Il predominante messaggio liberista merita una profonda riconsiderazione, come molti studi dimostrano. Vi leggo quello che scriveva Recanatesi qualche mese fa su "La Stampa": "ma davvero si ritiene casuale o non casuale che i problemi strutturali del nostro sistema

---

(1) In primo luogo rinvio al *Rapporto sulla finanza pubblica italiana*, annualmente pubblicato da Il Mulino, ed al *Rapporto sulla finanza locale in Italia*, che dall'anno scorso viene pubblicato da Franco Angeli e di cui è stata annunciata l'edizione per il 2006. Inoltre vorrei richiamare un documento ufficiale che raccoglie i lavori dell'Alta Commissione sul Federalismo Fiscale, in acronimo ACOFF. Per quanto concerne alcuni ulteriori contributi scientifici vi richiamo il saggio di P. GIARDA su *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione* (Working Paper della Società italiana di Economia pubblica, gennaio 2002) e i *Rapporti annuali sullo stato del federalismo in Italia* editi da ISSIRFA-CNR.

produttivo, crisi della produttività, perdita di quote di mercato, caduta degli investimenti privati nella ricerca, siano cominciati o almeno si siano accentuati in seguito alle privatizzazioni”? Allora, visto che leggiamo su altri fronti che fra alcuni anni avremo in Europa solo più cinque o sei multinazionali dell’energia, ci chiediamo quale può essere il ruolo della politica industriale: non vorremmo più sentir dire che la migliore politica industriale è non fare alcuna politica industriale. È noto che gli enti locali hanno dedicato grandi risorse e grande inventiva nel creare privatizzazioni di tipo formale: sono stati introdotti elementi importanti di innovazione, che sembrano smentire il pensiero unico puramente liberista.

Il terzo tema che vorrei ricordare fra quelli che non affronto, riguarda le politiche di spesa delle opere pubbliche: mi riferisco al grande movimento che c’è sul tema infrastrutture, con il ruolo cardine che in questo ha la Cassa depositi e prestiti che, beata lei, oggi è afflitta da una gigantesca liquidità. Com’è noto siamo di fronte a importanti novità su questo tema. Non affronto questi temi, ma non va dimenticato che tutti sono centrali per l’economia e la finanza locale.

## 2. *Federalismo fiscale ed assetto delle competenze*

Vengo al *menu* che devo qui cucinare cioè al federalismo fiscale. Dico sempre che il federalismo è come il tempo per Sant’Agostino: se non pensiamo cos’è, sappiamo cos’è; se ci pensiamo, non sappiamo cos’è. Anche nella comparazione dei sistemi cosiddetti federali abbiamo tali e diverse esperienze che hanno portato uno studioso a dire che abbiamo equilibri instabili. Sul significato di federalismo fiscale, ci sono almeno tre definizioni diverse: la prima riguarda il tema dell’assegnazione di autonomia impositiva ai livelli di governo istituzionali. La seconda accezione riguarda non solo la considerazione delle imposte regionali, provinciali e comunali, ma anche il complementare sistema dei trasferimenti: non dimentichiamo che più

ampia è l'autonomia impositiva e più abbiamo bisogno di perequazione, specie in paesi, come è il nostro, con profondi divari nella distribuzione dei redditi e della ricchezza tra le Regioni e all'interno di esse. Ed ultimo è il tema più ampio che toccheranno i miei colleghi e su cui parlerà il Sottosegretario, e riguarda non solo il finanziamento di imposte e trasferimenti, ma anche i compiti: e parlando dei compiti non ci riferiamo tanto ai ruoli di legislazione, programmazione, controllo, finanziamento che nel nostro sistema costituzionale toccano soprattutto allo Stato e alle Regioni, ma soprattutto alle responsabilità di gestione amministrativa che fanno capo agli enti locali. Vorrei ricordare proprio a proposito del disegno di legge delega che è qui in discussione, che non si può più prescindere da due formidabili forze economiche che spingono a riorganizzare la nostra amministrazione locale. In Emilia-Romagna avete una situazione più favorevole rispetto a quella del mio Piemonte. Il Piemonte è un po' simile alla Francia con molti piccoli Comuni: nella mia Regione sono 1.209, nella sola Provincia di Torino ben 315. Piccolo è bello, ma non è funzionale, perché non ci sono economie dimensionali adeguate, ma soprattutto vi sono quelli che noi chiamiamo gli effetti di traboccamento, cioè quando un ente si trova a servire cittadini di altre entità. Per questo viene introdotto il ruolo della Provincia in moltissimi campi. Il richiamo più appropriato concerne l'area vasta. Cos'è l'"area vasta"? È definita dai geografi economici come l'area in cui in prevalenza si svolgono i pendolarismi quotidiani lavoro-casa. Pensando alla mia Provincia di Torino, 2.400.000 abitanti, tutta la Provincia coincide con buona approssimazione con l'area vasta torinese; in questo caso certamente non si tratta di una Città metropolitana, ma di una Provincia metropolitana. Quindi se si punta su quella strada, è necessario passare poteri dai Comuni alla Provincia in tutti i campi propri dell'area vasta, a cominciare da uno strategico, di cui i Sindaci – non dimentico di essere stato tale – sono gelosissimi: il Piano regolatore. Se la Provincia non ha forti competenze di regolazione in materia urbanistica, voi sommate i Piani regolatori comunali e avrete

un mosaico inconsistente. Non va dimenticato che la via concordataria associativa ha fallito: la legge urbanistica del 1942 prevedeva il Piano regolatore intercomunale: me ne citate uno? Neanche uno è stato varato! Se affrontiamo il tema delle funzioni, non si può prescindere da questi formidabili elementi economici che riguardano le economie di scala, quelle cioè che possono nascere da dimensioni organizzative adeguate, e soprattutto gli effetti che chiamo di traboccamento, quando cioè l'area in cui ricadono gli effetti delle politiche è più ampia dell'area di competenza amministrativa. A questi effetti molto diffusi si può porre rimedio con aggiustamenti finanziari, ma in definitiva il problema può essere risolto passando la competenza ad un livello superiore di governo. Per inciso, è esattamente questo il problema che esiste tra gli Stati nazionali membri e l'Unione Europea: quando ci si pone il problema di funzioni che non possono essere svolte se non a livello comunitario perché la procedura di tipo sistema associativo/intergovernativo fallisce.

### 3. *L'autonomia finanziaria, aspetto essenziale del federalismo fiscale*

Veniamo invece alle tematiche più specificatamente finanziarie. Parlando di federalismo fiscale nel senso più stretto, avendo cioè riguardo a imposte e trasferimenti, il grado di autonomia o il grado di dipendenza dai trasferimenti qualifica un sistema politico-istituzionale. Ricordo che gli anni '70 avevano visto provvedimenti come la riforma tributaria, la legge di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, tutti improntati ad una rigida centralizzazione del sistema tributario e contributivo. Gli anni '90 hanno assistito, soprattutto per la spinta al risanamento del bilancio statale, al capovolgimento di questo schema. Si è voluto restituire autonomia impositiva a Regioni ed enti locali, individuando, sulla base di un sistema di separazione di

fondi, l'attribuzione di una base specifica imponibile a ciascun livello di governo, per quanto possibile correlata alle rispettive competenze. Ne è nato un disegno sufficientemente organico: ai Comuni l'Ici più le addizionali all'imposta sul reddito personale; alle Province le imposte automobilistiche; alle Regioni, accanto ad altre, fundamentalmente l'IRAP. Accanto alla ricerca di una correlazione tra funzioni ed entrate, queste sono imposte di facile localizzabilità, con stabilità di gettito e semplicità amministrativa.

Questo è il punto di partenza. Facendo una carrellata storica, successivamente dobbiamo registrare altri accadimenti, che rendono più complesso il nostro quadro. Più precisamente sono intervenute in anni recenti quattro vicende che sono in parte ancora aperte: in primo luogo le leggi Bassanini, concernenti il trasferimento di funzioni amministrative statali a Regioni ed enti locali con competenze legislative immutate. In secondo luogo, per quanto riguarda in particolare le Regioni, la legge n. 133 del 1999 e il correlato decreto legislativo 56/2000: con ciò si aboliva il fondo sanitario nazionale e si attribuiva alle Regioni una compartecipazione all'Iva con forti connotati perequativi: anche questo è un problema tuttora aperto. In terzo luogo è intervenuta la riforma del Titolo V della Costituzione. Rimprovero sempre – Merloni ha già sentito questa battuta – ai giuristi che quando formano le proposte istituzionali pensano come De Gaulle, che diceva: “*l'Intendance suivra*”, cioè l'Intendenza, la Finanza seguirà; ma forse dimenticano che “*c'est l'argent qui fait la guerre*”, è il denaro che fa la guerra. Quindi se disegniamo un profilo istituzionale senza pensare alle conseguenze finanziarie, avremo dei problemi.

La quarta circostanza è il patto interno di stabilità, cioè le prescrizioni che Governo e Parlamento adottano con riferimento ad altri soggetti della pubblica amministrazione perché siano nel complesso raggiunti i parametri del Trattato di Maastricht soprattutto nell'impostazione adottata negli ultimi anni.

Negli ultimi tempi abbiamo avuto alcuni importanti chiarimenti. Innanzitutto abbiamo avuto l'affossamento con il

referendum dell'ultimissima riforma della Costituzione, che forse avrebbe confuso ancora un po' più le idee. Poi abbiamo avuto il ritorno al Governo della stessa parte politica che ha riformato il Titolo V della Costituzione: il Governo Berlusconi a questa riforma non ci credeva, tant'è che le leggi La Loggia sono rimaste praticamente inattuate. Ed ultimo, con sospiro di sollievo, abbiamo avuto la validazione europea dell'IRAP. Un giudizio di condanna avrebbe complicato in modo gigantesco le cose.

Ma intanto qual è il quadro del cosiddetto federalismo fiscale negli ultimissimi tempi? In primo luogo abbiamo avuto un susseguirsi, a partire dal 2003, di sentenze della Corte costituzionale in materia di tributi propri regionali e locali e di trasferimenti statali. L'elenco sarebbe lungo, per cui vi rinvio ai singoli oggetti affrontati e definiti. Questo è un elemento che vi dice quanto la riforma del Titolo V della Costituzione aprisse incertezze in materia finanziaria. Poi, e questo riguarda soprattutto le Regioni, prosegue il complesso tormentone nell'applicazione di quel decreto legislativo 56/2000, che, come ho ricordato, sopprimeva il fondo sanitario nazionale e introduceva una compartecipazione all'IVA con forti caratteri perequativi. Anche su questo ci sono delle proposte di riforma. Terzo, abbiamo avuto, e questa è la parte più delicata, una serie di manovre annuali finanziarie che si sono servite del patto interno di stabilità per introdurre gigantesche gerarchizzazioni di vincoli alla spesa degli enti locali. Qualcuno di voi ha già forse sentito parlare di come è stato modificato il patto dall'impostazione Giarda all'impostazione Tremonti: la prima impostazione si concentrava sull'evolversi negli anni di un saldo finanziario, che riguardava fundamentalmente quanto un Comune o una Provincia con proprie risorse, quindi entrate tributarie ed extratributarie, riusciva a coprire le spese correnti. Così si tutelava l'autonomia, nel senso di dire: se vuoi spendere di più, puoi farlo. Con la seconda impostazione, invece, si sono introdotti rigidi tetti alla spesa che hanno vincolato in modo indiscriminato l'autonomia finanziaria. Credo che sia

uno degli elementi più importanti per l'attuazione di una reale autonomia locale il fatto di garantire che se un Comune vuole spendere di più e chiedere più imposte ai cittadini lo possa fare. Credo che una delle più grandi stupidaggini finanziarie che si diffondono nel nostro Paese sia il cosiddetto "no tax day", cioè il giorno in cui noi non lavoriamo più per il Governo. Perché è una sciocchezza? Supponiamo che noi col nostro sistema di imposte e spese oggi lavoriamo per il Governo più o meno fino a metà di maggio. Facciamo pagare tutto il costo dei trasporti all'utente? Facciamo pagare tutte le spese universitarie agli studenti universitari? Copriamo interamente la spesa sanitaria con assicurazioni private? Vi assicuro che noi in tal modo lavoriamo per il Governo fino al 15 marzo. Questa è la decisione che dobbiamo prendere, delicatissima: paga l'utente o paga il contribuente? Allora voi vedete che il "no tax day" è un'emerita stupidaggine, perché basta spostare sul consumatore, sull'utente e il cittadino le dirette prestazioni di certi servizi oggi gratuiti o semigratuiti e anticipate la data fatidica all'inizio dell'anno.

Riguardo invece agli ultimi apporti di riflessione e approfondimento, vorrei arrivare ad alcuni documenti importanti che sono stati un po' trascurati. È mia convinzione che il federalismo fiscale nel nostro Paese abbia un'esigenza fondamentale: che il Governo e il Parlamento diano vita a un assetto stabile, duraturo nel tempo, coerente con i valori, concertato con Regioni ed enti locali, sia sotto il profilo delle funzioni, sia sotto il profilo della finanza. Bisogna uscire dall'improvvisazione del giorno per giorno o anno per anno. Ecco che sotto questo profilo noi abbiamo due contributi: uno nato sotto il vecchio Governo, ma non vorrei per questo che venisse dimenticato. Si tratta di un prezioso e approfondito contributo. Parlo dei documenti prodotti dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Si tratta di una serie di rapporti cui solo alcuni studiosi hanno rivolto attenzione. Non ho sentito né che le forze politiche, né che Regioni, Province e Comuni e le loro associazioni abbiano prestato granché attenzione a questo lavoro. Secondo me esso merita

di essere considerato come l'equivalente dei grandi rapporti e libri bianchi che Francia e Gran Bretagna e altri paesi ci hanno dato sul come offrire una visione sistematica di lungo periodo di questi problemi.

Un ultimo apporto (ancora riservato, quindi mi limito ad enunciarlo) è il documento predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze in materia di federalismo fiscale. Credo che la Conferenza delle Regioni lo discuterà quanto prima.

Ritengo sia proprio da questi due documenti che noi dobbiamo partire per voltare pagina. Il documento dell'ACOFF affronta tutti i problemi del federalismo fiscale coinvolgendo Regioni, Province e Comuni, sia sotto il profilo dei tributi propri, sia pure con quell'aggiunta "derivati", perché derivano da legislazione statale, che dei trasferimenti intergovernativi. Soprattutto questo documento apre la strada a quella che la riforma costituzionale ultima indica come la pietra miliare da cui partire, vale a dire la legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In assenza di questa legge di coordinamento, una serie anche di poteri autonomi attribuiti a Regioni, a Comuni e Province, resta lettera morta. Il documento predisposto dal Ministero dell'economia sul federalismo fiscale ritengo sia di grande interesse, e merita di essere dibattuto nelle sedi proprie.

#### 4. Conclusioni

Concludo il mio intervento registrando innanzitutto che la legge finanziaria per il 2007 ha cominciato a voltare pagina. Mi riferisco alla reintroduzione del concetto di saldo: non si tratta del saldo del patto di stabilità originario, ma di un saldo complessivo tra spese correnti e spese in conto capitale. Questo rappresenta un grosso equivoco, perché guarda solo all'ottica del Ministero del tesoro di valutare globalmente il fabbisogno. Invece bisogna distinguere queste due componenti così come vengono distinte in un ambito familiare, per tornare semmai

al vecchio saldo gardiano che, ripeto, era quello che puntava a migliorare il modo con cui ciascun ente finanzia con proprie risorse le proprie spese correnti.

Tra i valori da perseguire e conciliare vi è certo quello del rispetto della stabilità finanziaria, ma accanto ad esso l'autonomia finanziaria non deve essere penalizzata.

## **Le funzioni comunali tra sussidiarietà e adeguatezza**

---

*Gian Candido De Martin\**

### **Sommario**

*1. Premesse di quadro generale. – 2. I principali nodi pendenti. – 3. I principi costituzionali da sviluppare. – 4. Priorità e prospettive di attuazione. – 5. Le principali questioni di metodo e di merito per la chiarificazione delle funzioni dei Comuni.*

### **1. Premesse di quadro generale**

Lieto di questa occasione di incontro per cercare di dare un contributo ad una riflessione che ha come cornice generale “il cantiere per le autonomie”. In effetti in questa sintesi sta tutto ciò che si può dire di una vicenda che attraversa da tempo un itinerario complesso, complicato ed è ancora lungi dall’arrivare ad un approdo.

Dopo le considerazioni che ha fatto il professor Rey sui profili di tipo finanziario che sono coinvolti in questa prospettiva di riforma, a me spetta di spendere qualche parola sugli aspetti per così dire istituzionali, soprattutto legati al riordino delle funzioni locali, partendo dai nodi pendenti, dai problemi di attuazione della riforma costituzionale del Titolo V, rispetto alla quale va verificata anche la congruità e la coerenza dello schema di legge delega di cui si è fatto cenno, approvato dal Consiglio dei ministri una settimana fa. A questo fine cercherò di richiamare nella prima parte alcune premesse di carattere

---

(\*) Ordinario di Diritto pubblico e Direttore del centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, LUISS, Roma.

generale, di cornice, per così dire, e poi di soffermarmi sulle questioni specifiche legate alle funzioni comunali, mentre il professor Merloni poi dovrà sviluppare il tema che più da vicino forse interessa la gran parte dei presenti, quello delle funzioni di area vasta della Provincia.

Iniziamo dalle premesse sul quadro generale, partendo da una annotazione sullo stato dell'arte della riforma delle autonomie locali. Direi che si tratta di un processo, come spesso è stato chiamato, non è un intervento soltanto, è un itinerario costituito da una serie di interventi, di fasi tutte necessarie per dare vita ad una riforma che dovrebbe essere essenziale per la modernizzazione del sistema paese in una chiave di forte decentramento e di valorizzazione delle autonomie territoriali. È una riforma, quella delle autonomie locali, che parte sostanzialmente dal 1990, dalla legge 142, che è arrivata molto tempo dopo la riforma regionale del nostro sistema, come noto sfasata dalla riforma delle autonomie locali e che proprio per questo ha creato una serie di questioni ancora oggi sul tappeto. È una riforma, nonostante il lungo tempo intercorso, tuttora incompiuta in larga parte, con gravi problemi di governo degli enti locali, come sanno certamente tutti gli amministratori presenti, nonostante i vari interventi legislativi che si sono succeduti dal 1990 in poi attraverso le Bassanini, la legge 265 del 1999, il testo unico del 2000 e poi la riforma del Titolo V, se vogliamo anche la legge 131 del 2003, la cosiddetta legge La Loggia. Vorrei dire che per molti versi si tratta di una riforma che si è complicata ancora più per strada per via delle larghe inattuazioni di ciò che era stato previsto negli interventi di riforma iniziali.

La legge 142 è rimasta in larga misura sulla carta, soprattutto per quanto riguarda la riallocazione delle funzioni, la chiarificazione delle funzioni locali, nonostante le previsioni della legge, in particolare per la riluttanza delle Regioni a decentrare le funzioni al sistema delle autonomie locali, salvo alcune eccezioni: l'Emilia-Romagna da questo punto di vista non è tra le Regioni peggiori, ma il sistema paese ha visto una sostanziale inattuazione delle previsioni della 142 sul piano della chiarifi-

cazione delle funzioni locali. Anche la riforma Bassanini, legge 59 e poi decreto 112, è rimasta da questo punto di vista in larga misura sulla carta, con enunciati normativi privi di effettività e quindi tali da creare una situazione di grande disagio in chi deve poi concretamente trovarsi alle prese con la gestione nelle amministrazioni locali. Anche il decreto sostitutivo che era stato emanato nel 1999 a fronte delle inerzie di varie Regioni è rimasto pressoché senza un seguito.

La riforma del Titolo V, come ben sappiamo, è per lo più un enunciato di norme costituzionali che non hanno avuto realmente un seguito perché, tra l'altro, l'unico intervento della scorsa legislatura preordinato a dare sviluppo alla riforma costituzionale, appunto la legge 131 del 2003, la legge La Loggia, non ha avuto un seguito, ha previsto una delega al Governo che non è stata onorata in tempo utile, nonostante le proroghe. Anche la previsione di attuazione dell'articolo 118, contenuta nell'articolo 7 di quella legge, non ha avuto uno sviluppo in concreto, anzi possiamo dire che la quattordicesima legislatura è stata contrassegnata sostanzialmente da una serie di previsioni normative per lo più di stampo neocentralistico, in contraddizione palese con l'impostazione della riforma del Titolo V, sia a livello statale ma anche a livello regionale.

## *2. I principali nodi pendenti*

Quindi i nodi pendenti oggi sono molti; io mi limito a segnalarne quattro in estrema sintesi, che poi danno la misura della strada che resta da percorrere. In primo luogo, confusione e duplicazione sulle funzioni, e quindi sulle responsabilità gestionali degli amministratori, con una tendenza che io chiamo "regionocentrica" molto evidente, cioè con una tendenza delle Regioni a gestire sul piano amministrativo una serie di compiti che in realtà dovrebbero spettare alle autonomie locali, cui si somma una realtà dell'amministrazione periferica dello Stato che tarda a modernizzarsi in sintonia con le linee previste dal-

le varie riforme. Tutto ciò ha generato, a maggior ragione, un secondo nodo assai complesso, ossia una grande confusione e complicazione sul piano istituzionale, con la proliferazione di una serie di apparati, di organismi, di enti strumentali dipendenti dalla Regione o anche dagli enti locali, società di servizi, aziende, agenzie che dir si voglia, spesso monosettoriali, che hanno dato vita ad un quadro composito nel quale oggi è quasi impossibile fare chiarezza, con evidenti aumenti di spesa, ma non di efficacia dell'azione amministrativa locale, con una sperequazione anche sul piano delle risorse finanziarie che nascono da casualità varie, ivi comprese quelle delle varie finanziarie che nel tempo si sono succedute (anche l'ultima è piena di casualità dal punto di vista degli effetti finanziari nei confronti anche degli enti locali).

C'è poi un terzo aspetto: la disattenzione sostanziale in questi anni per quella che si chiama la *governance* interna alle istituzioni locali e per i modelli collaborativi tra enti locali. Prima è stato ricordato il ruolo assai circoscritto del Consiglio in rapporto agli altri organi di governo delle autonomie locali, e questo è un tema certamente delicato, tanto più che si tratta di un assetto uniforme in tutto il sistema Paese, senza varianti, e con delle applicazioni che talvolta sono effettivamente tali da complicare la vita agli amministratori locali. C'è poi anche la questione delle forme collaborative tra enti locali, cui si può collegare quella relativa ai poteri sostitutivi, ai quali non si è dato fin qui attenzione adeguata.

Accenno infine ad un punto che, certo, in Emilia-Romagna non ha di per sé concreto rilievo, ma in una valutazione di sistema nazionale merita certamente di essere percepito. Mi riferisco al nodo della condizione degli enti locali ricompresi nelle Regioni speciali, che sono per lo più considerati da queste Regioni al di fuori delle norme generali del sistema paese ed anche dagli effetti del Titolo V, con conseguenze assai problematiche, a proposito, ad esempio, della definizione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province. Sono funzioni che devono valere solo per gli enti locali ricompresi nelle

Regioni ordinarie o per tutti gli enti della stessa categoria nel sistema paese? Di recente le Regioni speciali si sono riunite ad Aosta e hanno sottoscritto una dichiarazione nella quale hanno ribadito che tutto ciò che riguarda i profili istituzionali, di funzioni ed anche di risorse finanziarie degli enti locali ricompresi in queste Regioni, è compito loro, in virtù dell'autonomia in materia prevista dai rispettivi statuti. Credo che questa non sia una interpretazione conforme alla Costituzione, è un nodo pendente, da non sottovalutare, in ordine al quale va ricordato che una recente pronuncia della Corte costituzionale, la n. 370 del 2006, ha affermato espressamente che anche le Regioni speciali devono tenere conto nelle loro leggi delle garanzie costituzionali previste per le autonomie locali; ma è un tema tutto da svolgere.

Quali quindi le esigenze prioritarie di intervento a fronte di questa situazione? Credo che la parola che può riassumere certamente il complesso delle necessità di intervento possa essere quella di "semplificazione", che già qui è stata richiamata, in una prospettiva che riguarda sia il riassetto istituzionale che il mantenimento dei costi.

In questa duplice prospettiva gli obiettivi da perseguire riguardano soprattutto gli aspetti seguenti. Innanzitutto la chiarificazione delle funzioni, che è l'oggetto specifico del nostro incontro di oggi, le quali devono essere riallocate – senza duplicazioni – partendo dalla determinazione delle funzioni fondamentali, come dirò fra un momento, in base ai principi fissati dalla Costituzione, legando funzioni con risorse e quindi creando effettive responsabilità in capo agli amministratori degli enti locali.

Il secondo obiettivo è quello della semplificazione istituzionale, rispetto alla miriade di organismi a vario titolo sorti in questi ultimi decenni che o vivono nell'orbita delle Regioni o nell'orbita anche degli enti locali, spesso con un legame istituzionale assai tenue, con autonomie di fatto che creano anche problemi dal punto di vista della rappresentanza, che dovrebbe guidare il nostro sistema istituzionale. Questi organismi stru-

mentali devono essere notevolmente dimagriti, in larga misura soppressi oppure comunque riportati ad una logica in cui il primato deve essere quello dell'ente territoriale rappresentativo.

C'è poi un problema di razionalizzazione della gestione interna delle autonomie locali, che significa rivisitazione degli organi di governo, da un lato, e riorganizzazione degli apparati amministrativi di servizio dall'altro, con la distinzione tra politica ed amministrazione, ma soprattutto – vorrei sottolineare – con uno spazio significativo e incompressibile per l'autonomia statutaria e regolamentare, al di là dei compiti che la Costituzione riserva al legislatore statale, *ex lettera p)* del secondo comma dell'articolo 117. Ciò apre una prospettiva per le autoriforme da parte di ciascun ente autonomo, che deve darsi una propria organizzazione, un proprio ordinamento, dei propri controlli interni, deve cioè ripensare responsabilmente il proprio assetto operativo.

Infine c'è un problema di razionalizzazione degli strumenti di collaborazione e di gestione associata, che sono una chiave di volta proprio per arrivare a dare razionalità ad un sistema che comunque è legato ad una pluralità di livelli di governo, che non vanno considerati separati tra di loro, ma che devono normalmente dialogare e perfezionare i raccordi, essendo spesso coinvolti nell'esercizio di funzioni che hanno elementi di contatto.

### 3. *I principi costituzionali da sviluppare*

Per affrontare questi obiettivi così impegnativi, credo che oggi si possa dire che disponiamo di riferimenti costituzionali certamente inequivocabili. Al di là di alcuni limiti o di lacune del Titolo V riformato nel 2001, le norme costituzionali ora vigenti sono certamente in grado di offrire dei riferimenti utili per un itinerario organico e coerente di interventi di riforma delle autonomie locali, a partire dalla chiarificazione delle funzioni e poi sugli altri punti che prima accennavo. Come sappiamo,

i principi generali sulle autonomie indicano anzitutto una pari valenza, e non una gerarchia, nonché il principio dell'autordinamento, ossia uno spazio per la potestà normativa, statutaria e regolamentare, degli enti locali, che per la prima volta è stata sancita a livello costituzionale.

C'è poi nella Costituzione una centralità, per così dire, della questione della amministrazione; la riforma conseguente al Titolo V è soprattutto legata alla riforma dell'amministrazione, ossia anzitutto alla chiarificazione delle funzioni amministrative spettanti ai vari livelli del sistema. Da questo punto di vista il baricentro è l'articolo 118; sì, certo, è importante anche il riparto del potere legislativo tra Stato e Regioni, con il ben noto rovesciamento di prospettiva, ma il sistema delle autonomie dal punto di vista del cittadino funziona se funziona l'amministrazione ed è quindi il 118 il punto di attacco per attuare realmente il disegno costituzionale fondato sul policentrismo autonomistico. Quando parliamo di 118 sappiamo che il baricentro è sull'amministrazione locale, a partire dal Comune, l'amministrazione locale è l'amministrazione generale; i livelli superiori sono destinatari di funzioni solo allorquando a livello locale non è possibile soddisfare l'esigenza di una adeguata amministrazione. Di qui, quindi, l'esigenza primaria di chiarificare le funzioni locali, a partire dalle funzioni fondamentali, che la Costituzione indica come un obiettivo primario sul quale è necessario fissare riferimenti puntuali e inequivocabili, di portata generale.

Quando diciamo amministrazione locale, identifichiamo due livelli territoriali: il Comune e la Provincia, con la variante Città metropolitana. Sono questi i livelli territoriali in cui si gioca la riallocazione delle funzioni locali: da un lato il livello che chiamiamo di base, che lo schema di legge delega *in itinere* ha legato efficacemente a quello che è stato chiamato il "governo di prossimità", corrispondente al Comune, e l'altro l'"area vasta", corrispondente alla Provincia, che da comprimaria è diventata sempre più una necessaria protagonista, al di là di taluni interventi superficiali di chi, conoscendo assai poco

delle istituzioni locali e del loro funzionamento, immagina che la soppressione delle Province sia effettivamente la strada per semplificare il nostro sistema.

Se l'amministrazione deve essere il più vicino possibile al cittadino, semmai è la Regione che deve dimagrire come apparato amministrativo, a fronte di una sua riqualificazione come soggetto di legislazione, di programmazione e di coordinamento, certo, anche di esercizio di talune funzioni amministrative laddove sia indispensabile un esercizio unitario, ma solo laddove sia possibile giustificare questa indispensabilità. In questa prospettiva le funzioni della Provincia sono quindi destinate a crescere, mentre è destinata a dimagrire l'amministrazione regionale; se si attua realmente la previsione dell'articolo 118, l'amministrazione sul piano operativo deve passare in larga misura agli enti locali (come per certi versi già avvenuto in Emilia-Romagna).

In sostanza, nel riassetto delle funzioni bisogna partire dal basso e si devono applicare i tre noti principi fissati nell'articolo 118: sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Sul significato dei principi non c'è bisogno di dire qui molto perché anche di questo si è parlato molto in questi anni; la sussidiarietà significa una visione integrata che parte dal basso nella allocazione delle funzioni, l'adeguatezza significa la capacità effettiva di potere gestire una determinata funzione e la differenziazione è legata alla presa d'atto che l'uniformità non è un valore cui legare necessariamente l'allocazione delle funzioni: la Città metropolitana da un lato e i piccoli Comuni dall'altro suggeriscono immediatamente la necessità di applicare il principio di differenziazione.

#### *4. Priorità e prospettive di attuazione*

Da questo punto di vista, viene ad evidenza lo schema di legge delega approvato dal Governo una settimana fa per avviare finalmente in modo organico il complesso processo

dell'attuazione del Titolo V. Credo che lo schema che è stato predisposto dal Governo abbia delle caratteristiche utili, è una delega che vorrei chiamare ambiziosa, che tiene conto di tutte le variabili istituzionali coinvolte, anche se forse non sempre con la medesima coerenza e con qualche punto dove le soluzioni appaiono opinabili.

Vediamo anzitutto gli aspetti che si possono considerare positivi, sia sul piano del metodo che dei contenuti. Sul piano del metodo c'è una prospettiva di superamento – non di mero emendamento – del testo unico degli enti locali del 2000: l'obiettivo è la Carta delle autonomie, come opportunamente è stato qualificato il testo nel quale dovrebbero essere racchiuse le norme di competenza statale in materia di autonomie locali, soprattutto le norme in base alla lettera *p*) del secondo comma dell'articolo 117, alle quali si possono aggiungere altre norme, ma come norme cedevoli, cioè destinate ad essere superate allorquando Regioni o enti locali esercitino i loro poteri normativi previsti dalla Costituzione.

C'è un secondo aspetto di metodo che mi pare importante richiamare, che va certamente condiviso, visto che si parte dalle funzioni fondamentali, adempimento essenziale anche per stimolare pienamente le Regioni a decentrare agli enti locali molte delle funzioni finora mantenute accentrate a livello regionale. Chiarificando le funzioni fondamentali in via generale, si mettono d'altra parte le Regioni in condizione di esercitare nelle materie di competenza le loro funzioni legislative sia per precisare le modalità di esercizio di queste funzioni fondamentali, sia per integrare e completare il quadro fissato dal legislatore statale. Insieme alle funzioni fondamentali, la previsione è però anche quella dell'attuazione dell'articolo 118 e quindi della individuazione delle altre funzioni amministrative ora statali che devono spettare in un quadro generale a Comuni e a Province del nostro sistema.

Quanto ai contenuti, credo che vada sottolineata l'impostazione dello schema della delega, legata fortemente alla semplificazione sia di istituzioni che di apparati, ivi compresi

gli organi di governo dei piccoli Comuni, con previsioni di razionalizzazione di procedure e di sistemi informativi, quindi con un obiettivo forte di riduzione potenziale dei costi della politica e dell'amministrazione nelle autonomie locali.

Ci sono in verità anche alcuni limiti non trascurabili nello schema di disegno di legge delega approvata dal Governo. Va anzitutto osservato che lo schema che conosciamo si limita alla chiarificazione delle funzioni e ad altri aspetti legati alla lettera *p*), rinunciando a disciplinare la questione del nesso tra funzioni e risorse necessarie per esercitarle; resta così aperto il capitolo risorse che alla fine è decisivo per l'effettività della riforma. Quindi è difficile riuscire ad avere contezza di tutto il disegno riformatore, visto che l'attuazione dell'articolo 119 è la norma chiave per il riequilibrio finanziario del sistema, anche rispetto alle sperequazioni che vi sono tra Regioni ed enti locali ordinari, per così dire, e tutto il sistema delle autonomie speciali.

C'è poi la questione specifica che prima accennavo degli enti locali nelle Regioni speciali. Nel testo ora noto dello schema approvato dal Consiglio dei ministri, da questo punto di vista in verità ci si limita a dire, con una formula criptica o di possibile interpretazione bivalente, che valgono le norme degli statuti speciali e delle norme di attuazione. Se questo vuol dire che la chiarificazione delle funzioni fondamentali non si applicherà negli enti locali delle Regioni speciali, io credo che saremmo in contraddizione con una serie di passaggi che la stessa legge delega sottolinea in maniera inequivoca, cioè che le funzioni fondamentali sono invarianti del sistema paese destinate a stabilire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale e ad assicurarsi la tenuta e la coesione dell'ordinamento della Repubblica. E della Repubblica fanno parte anche gli enti locali delle Regioni speciali. Di qui la necessità di integrare questo schema prima del suo perfezionamento, prima della sua approvazione definitiva, con una precisazione che non renda equivoco questo richiamo agli statuti e alle norme vigenti per le Regioni speciali.

Infine c'è un ultimo aspetto che segnalo, perché mi sembra anche questo non marginale alla luce della storia di questa tormentata riforma delle autonomie locali. Mi riferisco al problema delle garanzie che quello che la delega prevede effettivamente accada, non solo in sede di attuazione della delega con la definizione dei decreti legislativi, che è il primo problema che naturalmente abbiamo sul tappeto, ma anche per quanto riguarda poi gli interventi successivi, tra i quali, una volta di più, dovrà essere determinante per molti versi ciò che deciderà ciascuna Regione, cioè l'integrazione della riforma spettante a livello regionale. Dicevo prima che la legge 142 e il decreto 112 sono stati largamente vanificati dalle inerzie regionali. Nello schema di delega si prevede un intervento sostitutivo del Governo in caso di inerzia regionale dopo un certo periodo, ma la stessa cosa si era prevista con la legge Bassanini, il decreto sostitutivo c'era stato, ma le cose sono cambiate di poco. Io ho l'impressione su questo piano che sia necessaria qualche misura più stringente che costringa effettivamente le Regioni a decentrare realmente l'amministrazione e a riqualificarsi come istituzioni politiche di carattere essenzialmente legislativo, programmatico e di sostegno agli enti locali. Questo lo sottolineo anche per il fatto che, come è ben noto, gli enti locali non hanno accesso alla Corte costituzionale oggi come oggi. Se l'attuazione della riforma dovesse discostarsi dalle linee guida, non sarebbe facile per gli enti locali ricorrere alla Corte, a meno che non ci sia poi il Governo a farsene carico, ma comunque con un intervento di tipo indiretto.

*5. Le principali questioni di metodo e di merito per la chiarificazione delle funzioni dei Comuni*

Aggiungo rapidamente, per chiudere, qualche battuta sulla questione delle funzioni locali ed anzitutto di quelle comunali.

Sul piano del metodo, osserverei in primo luogo che biso-

gna partire dalla individuazione e dalla determinazione delle funzioni dei Comuni intesi nella loro generalità, prescindendo, quindi, dalla differenza dimensionale. A parte la variante Città metropolitana, che non considero, questo che cosa significa? Significa che quando parliamo di funzioni dei Comuni, bisogna individuare le funzioni che devono spettare a tutti i Comuni della Repubblica, salvo poi distinguere le modalità di esercizio delle funzioni, sulle quali bisogna aggiungere una considerazione assolutamente non trascurabile e che lo schema di delega opportunamente affronta in una chiave inedita rispetto al passato e che credo che sia la chiave giusta. Questo vuol dire che nel caso dei piccoli Comuni si deve pensare a funzioni di base per così dire intercomunali, da gestire in forma associata, distinguendo quindi queste funzioni da quelle di area vasta.

Queste ultime sono funzioni che non spettano alle gestioni comunali associate, a Unioni, a Comunità montane, sono funzioni appunto che richiamano una istituzione territoriale e comunitaria di secondo livello, la Provincia, che ha un suo radicamento nel Paese e che, come è stato ricordato all'inizio anche da Rey, rappresenta il punto di congiunzione del pendolarismo potenziale tra luogo di residenza e luogo di lavoro. L'area vasta indica, dunque, l'ambito territoriale (normalmente) coincidente con la Provincia (salvo forse i casi recenti di nuove Province di dimensioni assai ridotte, come in Sardegna), in cui vanno concentrate tutte le funzioni locali che non sono funzioni di base e in cui devono in larga misura confluire le funzioni amministrative attualmente gestite dalle Regioni o da enti dipendenti e/o strumentali delle Regioni.

Si può poi aggiungere, sempre sul piano del metodo, che sia le funzioni di base che quelle di area vasta sono per lo più da "riconoscere", e non tanto da conferire alle autonomie comunali e provinciali, in quanto in larga misura si tratta di funzioni storicamente svolte, che possiamo considerare quali funzioni proprie, connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun ente. In sostanza, tutto ciò che storicamente hanno svolto i Comuni o le Province, di per sé va considerato come

uno zoccolo di partenza a loro spettante, cui si aggiungono funzioni da attribuire in più, che sono quelle che scaturiscono dalla ulteriore applicazione dell'articolo 118, che prevede, in base alla sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, di implementare il ruolo amministrativo degli enti locali, a cominciare dai Comuni.

Tutto ciò non preclude, d'altra parte, a mio avviso, lo spazio di autoassunzione di funzioni da parte delle autonomie locali, sia Comuni che Province. Lo schema di delega le chiama funzioni proprie, io preferisco chiamarle come le ho sempre chiamate, ossia "funzioni libere", cioè funzioni che l'ordinamento attualmente non disciplina e che un ente locale, come ha fatto spesso nella storia dell'amministrazione locale della nostra Repubblica, e prima del nostro Regno, può assumere per soddisfare bisogni della comunità rappresentata, poiché laddove non vi siano funzioni assegnate ad un altro soggetto del sistema, c'è l'autonomia di svolgere una funzione di interesse della comunità rappresentata. Da questo punto di vista devo dire che ho qualche riserva sul condizionamento che lo schema di delega prevede al fine dell'autoassunzione di funzioni da parte dei Comuni, perché – al di là dei problemi naturalmente legati all'equilibrio finanziario (certo, un ente dissestato che vada a prendersi altre funzioni aggiuntive non è pensabile; se questo è l'obiettivo, va chiarito) – il resto è autonomia e non dovrebbe essere condizionato da standard, parametri, criteri stabiliti a livello nazionale, perché è ciascuna comunità che percepisce le esigenze e le deve soddisfare.

Comunque il punto di partenza resta la chiarificazione delle funzioni fondamentali, essenziali e imprescindibili sia per il funzionamento dell'ente che per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, a parte le necessità di coesione dell'ordinamento della Repubblica. Da questo punto di vista per il Comune non penso che si debba in fondo inventare molto, perché già l'articolo 9 della legge 142 aveva creato la premessa utile, affermando che spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la comunità rappresentata

nei tre settori organici: territorio, sviluppo economico e servizi sociali. Si deve partire da lì, più ancora che dallo schema che era stato approvato dal Consiglio dei ministri nel dicembre del 2005 sulla base della legge La Loggia, che ha dei chiaroscuri sui quali non è il caso qui di intrattenersi. Inoltre, ritengo che si debbano distinguere – e parimenti riconoscere – sia funzioni fondamentali di carattere ordinamentale che funzioni fondamentali di carattere materiale; tra queste ultime la chiave di volta per determinare le funzioni del Comune sono i servizi alla persona; i servizi a rete, viceversa, sono tendenzialmente servizi di area vasta e quindi viene in gioco la Provincia.

L'ultima considerazione è per richiamare quello che prima ho accennato incidentalmente, ossia l'importanza di un nesso tra il conferimento delle funzioni per i piccoli Comuni e le modalità di esercizio. Qui l'adeguatezza e la differenziazione possono assumere un rilievo concreto, e in tal senso la delega fa una scelta coraggiosa che personalmente condivido, prevedendo l'obbligo di gestione associata per i Comuni minori. Certo, non vengono individuati quali sono i Comuni minori, questo resta un tema aperto di portata non trascurabile. Però c'è un obbligo preciso: nessun altro intervento precedente, né il 112 né tanto meno la 142, su questo terreno avevano fatto una scelta così netta. Questa è anche la strada che può portare a razionalizzare la selva di organismi e di strumenti gestionali che operano anche a livello comunale, sovracomunale, intercomunale. Il punto che la delega indica con una chiarezza che ritengo assolutamente condivisibile è che la gestione associata di talune funzioni di base deve avvenire ad opera di un unico organismo di unione dei Comuni, che deve essere di carattere polifunzionale. Da questo punto di vista si può anche dire che la Comunità montana è una unione di Comuni nelle zone montane, che avrà funzioni aggiuntive di interventi per le zone montane, ma essenzialmente va ricondotta a questo modello di ente associativo polifunzionale.

Se devo aggiungere telegraficamente una battuta finale, pensando al “cantiere delle riforme”, credo che si possa dire che

---

quella prefigurata dalla delega è la prima fase di un processo di riforma complesso, che deve poi necessariamente prevedere anche l'anello delle risorse e dell'attuazione dell'articolo 119, per completarsi in modo adeguato. Si deve però prevedere una seconda fase del processo riformatore, ugualmente essenziale per l'obiettivo della riforma complessiva, legata alla semplificazione istituzionale e alle riforme organizzative conseguenti alla chiarificazione delle funzioni e delle risorse. È indispensabile comunque che, una volta approvata la legge delega che avvia la prima fase, si proceda ad una sua attuazione coesa, con una cabina di regia che assicuri, diversamente da quanto avvenuto dopo la legge La Loggia, un risultato certo in tempi brevi. È però altrettanto evidente che bisogna coinvolgere in questo processo il sistema delle autonomie, perché senza condivisione non si va da nessuna parte su questo terreno ricco di ostacoli tecnici e politici.



## **Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione**

---

*Francesco Merloni\**

### **Sommario**

**1.** *Le diverse strade della semplificazione.* – **2.** *I principi sulla distribuzione delle funzioni.* – **3.** *Le funzioni sovracomunali: a) la confusione con le funzioni intercomunali. Il caso delle Comunità montane.* – **4.** *Le funzioni sovracomunali: b) il ruolo della Regione.* – **5.** *Le funzioni sovracomunali: c) il ruolo della Provincia.* – **6.** *Le funzioni non operative, strategiche della Regione.* – **7.** *Qualche considerazione sul disegno di legge del Governo per l'attuazione del Titolo V.*

### **1. Le diverse strade della semplificazione**

Comincerei anch'io dal tema della semplificazione, per richiamare il rischio che le Province hanno corso e continuano a correre, perché molto spesso quando si è parlato di semplificazione si è finito per fare coincidere la semplificazione con la soppressione delle Province. Il ragionamento di questa semplificazione dice sostanzialmente che sono troppi i livelli di governo, le funzioni sono distribuite in modo non opportuno tra i diversi livelli, che vi sono troppe duplicazioni, troppe funzioni non coerenti con il ruolo complessivo di Comuni e Province, che c'è una crescita amministrativa degli apparati degli enti locali, c'è poca attenzione ai cosiddetti profili di *governance*, cioè agli strumenti di leale collaborazione. Noi siamo in un sistema nel quale gli enti locali si vedono distribuire le funzioni in maniera non coerente, ma non hanno, salvo lodevoli eccezio-

---

(1) Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Perugia.

ni (sicuramente le amministrazioni locali del Nord presentano in questo campo delle tradizioni di cooperazione diverse da quelle del Sud), una grande spinta alla collaborazione interistituzionale. Questa “semplificazione del tema della semplificazione” ha spesso portato, anche nel periodo più recente, alla approssimativa indicazione della soppressione della Provincia, individuata come il livello di governo più debole. Ricordo alla nostra memoria che di questi tentativi ce ne è stato più di uno: la legge 142 del 1990 venne fuori con la conferma delle Province dopo una fase di forte contestazione; durante i lavori della Commissione bicamerale D’Alema, di nuovo, le Regioni, con l’accordo dei Sindaci delle grandi città, chiesero con forza la soppressione delle Province; ed una analoga vicenda avvenne in occasione della discussione sul Titolo V.

Oggi, con lo schema di legge delega, ci troviamo nuovamente di fronte ad una chiarificazione: la Provincia è prevista, confermata. Io inviterei il nostro uditorio, costituito in gran parte da amministratori provinciali, a non cullarsi sugli allori, evitando di considerare definitivamente chiusa la partita, ma soprattutto cercando di dare finalmente contenuti a questa conferma, che altrimenti rischia di realizzarsi solo per inerzia, per assenza, nei riformatori, di sufficiente spinta al cambiamento. Occorre ancora una volta ragionare a fondo sulle funzioni provinciali e sul ruolo della Provincia, occorre dimostrare con i fatti che la strada della soppressione è sbagliata, che tra una soppressione dagli incerti effetti di semplificazione e una piena valorizzazione di enti locali democratici, che hanno una tradizione e apparati amministrativi di adeguato livello, la seconda strada è nettamente preferibile a condizione che poi si faccia quello che effettivamente si deve fare.

Diceva giustamente De Martin che è dal 1990 che si è confermata la Provincia con una serie di funzioni, ma la Provincia non è riuscita a svolgere i compiti che nella legge 142 erano previsti. Da quello che vi dirò, risulterà che a mio giudizio a questo punto occorre andare ben al di là della previsione del 1990.

Come si semplifica? Tre strade, fondamentalmente: a mio giudizio la strada maestra, per semplificare, è quella di distribuire con chiarezza le competenze fra i livelli di governo. La seconda sta nella razionalizzazione degli strumenti di collaborazione. Poiché nessuna distribuzione delle competenze è perfetta – anche la migliore che noi auspichiamo, quella che prevede la chiarezza e la distinzione netta di competenze tra un livello e l'altro lascia settori e campi di intervento per i quali le diverse competenze devono concorrere alla realizzazione di interventi unitari – occorre lavorare a migliorare e a far funzionare sul serio gli strumenti di collaborazione. Non ci illudiamo che questo sia sufficiente, però a questo punto occorre che gli strumenti di collaborazione ci siano e funzionino. Faccio solo l'esempio della Conferenza dei servizi che, come è noto, è uno strumento di cui si continua ad occupare il legislatore e la dottrina senza mai trovare un punto di consistenza. Le continue modificazioni legislative dimostrano che lo strumento, per come è stato usato (soprattutto per favorire la prevalenza degli interessi dei superiori livelli di governo, in particolare lo Stato, su quelli degli enti locali), non risolve adeguatamente il problema della collaborazione tra i livelli di governo. La terza semplificazione sta nello snellimento degli apparati, organi politici, amministrazioni, uffici, in rapporto ad una diversa distribuzione delle funzioni ed anche in rapporto ad un diverso modo di esercitare le funzioni. Anche qui si può fare moltissimo, in termini di snellimento degli organi e di riqualificazione e ridimensionamento degli uffici. Comunque qui, per ristrettezza del tempo, ci occupiamo solo della prima semplificazione, quella che si fa per distribuzione delle funzioni.

## *2. I principi sulla distribuzione delle funzioni*

I principi sulla distribuzione sono quelli costituzionali della sussidiarietà, dell'adeguatezza e della differenziazione.

Tornerò sull'adeguatezza tra un attimo, quando parleremo dei Comuni, ma subito possiamo dire che adeguatezza non vuol dire necessariamente solo dimensione in senso stretto: essa significa capacità effettiva di svolgere la funzione assegnata, che deve essere quindi valutata in modo più articolato che non la semplice dimensione.

C'è poi il tema della differenziazione, che va posto in relazione a quello delle funzioni fondamentali, che la legge statale deve individuare. Mentre le funzioni fondamentali costituiscono l'elemento di uniformità, destinato a valere per tutto il territorio nazionale, il terreno della differenziazione è sostanzialmente il terreno regionale, in due sensi diversi. In primo luogo perché il fatto stesso che le Regioni possano attribuire agli enti locali ulteriori funzioni in aggiunta a quelle fondamentali porta ad una differenziazione, Regione per Regione, della distribuzione delle funzioni.

In secondo luogo vi è una vera differenziazione nel trattamento degli enti locali, ai diversi livelli, nel senso che non tutti i Comuni o non tutte le Province necessariamente, all'interno di una Regione, devono avere le stesse funzioni.

In più c'è il principio dell'unitarietà e responsabilità, che il disegno di legge del Governo ha recuperato dalla legge n. 59 del 1997, con mia grande soddisfazione, principio, che invece non era stato costituzionalizzato nel Titolo V, e che dice: occorre pensare una volta per tutte ad identificare con chiarezza "chi fa che cosa", evitando nel modo maggiore possibile sovrapposizione di funzioni, perché – penso che questa sia una considerazione che suonerà familiare alla vostra memoria – praticamente tutte le funzioni amministrative sono in Italia distribuite secondo il criterio del *layer cake*, della torta a strati. Per ciascuna funzione (intesa come complesso delle attività volte alla cura di un interesse pubblico generale) ciascun livello di governo ha qualcosa da dire, ha una competenza, un intervento, un parere. Un guazzabuglio che, tra l'altro, non solo rallenta l'azione amministrativa, ma confonde le responsabilità, perché il cittadino non sa con chi se la deve prendere se determinate attività di

pubblico interesse non vengono svolte o se determinati servizi non funzionano.

3. *Le funzioni sovracomunali: a) la confusione con le funzioni intercomunali. Il caso delle Comunità montane*

Vengo quindi al tema delle funzioni sovracomunali. Quando parliamo di funzioni sovracomunali – lo ha già detto Gianni De Martin, mi spetta solo ripeterlo per un ulteriore chiarimento – si tratta di identificare tutto ciò che in sussidiarietà non può essere dato ai Comuni; il Comune, definito secondo me in maniera brillante dal disegno di legge come “ente di prossimità” – che poi vuol dire in realtà tante cose, cioè un ente che cura le esigenze fondamentali del cittadino, che è vicino al cittadino, non soltanto nel senso stretto con i servizi alla persona, ma anche con i servizi all’abitazione, anche alcuni servizi reali ma di prossimità – si deve vedere attribuite (e deve avere una effettiva capacità di svolgere) le funzioni che sono collegate a questa sua natura più che strettamente alle dimensioni.

Quindi, la sussidiarietà del Titolo V e del disegno di legge delega è una sussidiarietà che dice: andiamo a vedere il Comune per le sue caratteristiche, diciamo un Comune ideale, un Comune indipendente dalla condizione territoriale dei singoli Comuni, che cosa deve fare. Identificate le funzioni comunali, si tratta di porre i Comuni in condizione di svolgere le funzioni comunali, mentre problema diverso è quello dello svolgimento a livello sovracomunale di funzioni non attribuibili ai Comuni. Di qui la ricorrente confusione tra funzioni intercomunali e funzioni sovracomunali: l’intercomunalità, ormai lo dobbiamo dire con chiarezza, non ha nulla a che vedere con funzioni sovracomunali o di area vasta, l’intercomunalità è il terreno della collaborazione tra Comuni per svolgere funzioni comunali. Da questo punto di vista il caso delle Comunità montane mi sembra un caso assolutamente esemplare, io non conosco la situazione dell’Emilia-Romagna, conosco quella dell’Um-

bria, in cui ancora attecchisce l'idea che le Comunità montane possano essere qualche cosa di più e di diverso da una forma associativa intercomunale per svolgere compiti comunali per i Comuni montani.

Troviamo ricorrente, ancora in molte leggi regionali, la posizione che vede nelle Comunità montane degli enti intermedi che fanno la programmazione, che svolgono compiti che i Comuni non sono in grado di svolgere. In realtà le Comunità montane sono proprio uno degli strumenti da attivare per consentire ai Comuni di raggiungere una dimensione minima di esercizio delle funzioni comunali. Se si è di fronte a un problema di dimensione territoriale allora la Comunità montana svolge il suo ruolo di strumento del Comune, dei Comuni associati, per raggiungere quella dimensione che gli consente di dare effettività alla previsione dell'attribuzione della competenza. Alimentare la confusione per cui le Comunità montane possano essere anche strumenti di pianificazione, programmazione, o di gestione di servizi di area vasta finisce per contraddire il principio della sussidiarietà che dice: ciò che è comunale è del Comune, che si organizza come vuole, ciò che è invece identificato come funzione sovracomunale non può che essere dato ai livelli di governo sovracomunali (prevalentemente alla Provincia, come vedremo).

#### *4. Le funzioni sovracomunali: b) il ruolo della Regione*

Citando l'articolo 118 della Costituzione, sono sovracomunali, cioè non attribuibili in sussidiarietà ai Comuni, tutte le funzioni delle quali occorre assicurare un esercizio unitario. A questo punto non c'è dubbio che si pone un problema di vedere tra i due livelli sovracomunali, la Provincia e la Regione, come distribuire le funzioni. Qui a me pare che si possa ricostruire il Titolo V e il principio di sussidiarietà nel senso che la conferma della Provincia come secondo livello di governo locale non può che comportare la tendenziale attribuzione generalizzata

delle funzioni sovracomunali alla Provincia. Questo significa che la Regione non ha compiti e funzioni, anche operative, di carattere sovracomunale? Non si può concludere in questo senso perché – poi farò qualche esempio – la sussidiarietà non esclude l'attribuzione di funzioni a livello regionale. Con una polemica che io sempre faccio nei confronti di una sentenza che piace molto ai miei colleghi costituzionalisti, la n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, che a me invece non piace affatto, la sussidiarietà è stata addirittura usata per spostare competenze amministrative dalle Regioni a livello statale, anche in materie di competenza regionale, per poi addirittura rivendicare, una volta presa in sussidiarietà la funzione amministrativa, anche la competenza legislativa.

Quindi se questo avviene a livello statale, non si può escludere che ci siano delle funzioni di carattere operativo e gestionale attribuibili alle Regioni, ma questa attribuzione non può che essere un'eccezione, da giustificare ulteriormente in termini di sussidiarietà secondo il principio dell'esercizio unitario: la funzione può essere regionale quando le Province, individualmente prese, non sono in grado di esercitarla con la necessaria unitarietà.

Detto questo, c'è qualche campo nel quale occorre riconoscere serenamente che c'è una dimensione regionale per compiti anche amministrativi: il campo delle attività economiche, agricoltura, industria, in generale la promozione dello sviluppo, la ricerca scientifica e i rapporti con l'università, nella misura in cui prenderemo sul serio l'istruzione come materia concorrente regionale, la sanità, e non credo sia interesse di nessuno porre in discussione la dimensione regionale della sanità, che per altro gestisce le funzioni operative non direttamente, cioè con propri apparati, ma attraverso il sistema delle Aziende sanitarie locali.

Va sottolineato poi il caso del Piano paesaggistico, non perché sia da condividere la scelta, ma perché ormai il legislatore nazionale – e la Corte costituzionale non fa altro che confermarlo – ha stabilito che il Piano paesaggistico non può

che essere regionale. Noi avevamo fatto un tentativo nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di scrivere una norma (l'articolo 57) che diceva che il Piano territoriale di coordinamento provinciale poteva assumere il ruolo di piano di tutela anche ambientale e paesaggistica; questa previsione, che voleva rafforzare la capacità del Piano territoriale di coordinamento, è rimasta praticamente senza seguito, anzi, il legislatore nazionale successivo si è incaricato di riportarlo a livello regionale; quindi non possiamo che prendere atto di questo.

Questi sono esempi che dimostrano che la dimensione regionale per l'esercizio di funzioni sovracomunali è un'eccezione, non è una regola; questi che, come vedete, sono esempi che si contano sulle dita di una mano, dimostrano che la gran parte delle funzioni amministrative e gestionali non possono che essere ricomposte in capo alla Provincia.

##### *5. Le funzioni sovracomunali: c) il ruolo della Provincia*

Veniamo ora alla Provincia, definita a questo punto formalmente dal disegno di legge delega come ente di area vasta. L'ente di area vasta è ente che è insieme ente di pianificazione, localizzazione di politiche e di interventi pubblici e di svolgimento di compiti operativi. Il discorso sul Piano territoriale di coordinamento sarebbe molto lungo, si tratta di un tema di tale rilievo da meritare un altro convegno. Credo sia nell'interesse istituzionale delle Province organizzare finalmente un serio appuntamento di riflessione, di diritto e di tecnica urbanistica, sul Piano territoriale provinciale, perché, nonostante tutto, questo è un punto in cui ancora la cultura urbanistica marcia molto lentamente; ci sono addirittura disegni di legge statali di principio in materia di governo del territorio che ancora prevedono come unico strumento di pianificazione il Piano regolatore comunale. Si può dire tutto del Piano regolatore comunale, ma certamente esso non è più uno strumento di governo del territorio, ma di mera gestione di microinteressi

che cerca di rendere compatibili, a valle, scelte statali, spesso scelte addirittura internazionali, con la dimensione comunale; ma che il Comune possa, alla sua dimensione, anche i Comuni grandi, garantire il governo del territorio, io ho molti dubbi. Quindi qui c'è un campo larghissimo di riscoperta del ruolo non di mero coordinamento, ma di pianificazione territoriale a livello provinciale, sul quale a mio giudizio le Province sono ancora molto timide in termini di iniziativa culturale e politica, perché ancora risentono dell'incerta collocazione del P<sub>TCP</sub> nell'articolazione degli strumenti di governo del territorio, fanno fatica a imporsi a questa prassi della pianificazione comunale ed ad accettare un ruolo che a questo punto spesso è di un coordinamento inteso come mera verifica della compatibilità dei diversi Piani regolatori comunali. Ma se i Piani regolatori, ciascuno, fanno scelte sbagliate, difficilmente il Piano territoriale provinciale riuscirà a mettere rimedio ad eventuali errori di scelta locale.

La Provincia, oltre a questo, è anche una sede, che io ho sempre definito di tipo arbitrare, in cui si prendono decisioni. Uno dei motivi per cui la Provincia è stata confermata, a mio giudizio, come ente a diretta investitura popolare democratica e non, come in Spagna, come ente di secondo grado, è che la Provincia è chiamata a fare delle scelte proprie, in qualche caso anche risolvendo conflitti e contraddizioni che possono esserci a livello comunale. Certe localizzazioni non possono che essere adottate da un ente che ha una sua diretta e diversa legittimazione rispetto ai Comuni; il richiamo di Mario Rey ai Piani regolatori intercomunali ci dice che le forme associative questo tipo di scelte, questo tipo di soluzioni di tipo arbitrare non sono in grado di assumerle.

Quindi la Provincia oltre ai compiti di pianificazione, localizzazione, coordinamento effettivo del governo del territorio, dovrebbe vedersi attribuire una serie di funzioni. Quali? Potrei semplicemente dire: rinvio all'elencazione già fatta nella legge 142 e ripresa nel testo unico degli enti locali. Credo che però qualche sforzo lo possiamo fare interpretando lo spirito e la

lettera del disegno di legge delega: in qualche caso possiamo andare alla ricerca di campi nuovi di attribuzione di funzioni; per esempio un campo nuovo è sicuramente il *turismo*, nel senso che probabilmente le funzioni in materia di turismo potrebbero essere attribuite in maniera molto più ampia alle Province di quanto non avvenga adesso. A mio giudizio anche il campo dell'*istruzione* non è più soltanto edilizia, ma se prendiamo sul serio la regionalizzazione potenziale della materia dell'istruzione, cioè della gestione dell'istruzione, non penso che la gestione del personale, il sostegno alle autonomie scolastiche possa essere fatto direttamente a livello regionale; la dimensione provinciale, unendosi con quella all'edilizia, mi sembra una dimensione assolutamente adeguata al compito. Altri esempi significativi di possibile ricomposizione di spezzoni di competenze fin qui esercitate o comunque attribuite alle Province, sono i *servizi per l'impiego* e i *trasporti*. A mio giudizio il tema dei trasporti anch'esso sarebbe meritevole di un'iniziativa forte del sistema delle Province. Nel sistema delle globalizzazioni e della revisione anche dei servizi pubblici locali, ha senso che ci sia la distinzione servizi urbani ed extraurbani, quando sappiamo che le reti di trasporto sono per ambiti territoriali di area vasta? Ha senso? Non c'è una tendenza ormai generalizzata ad unificare le aziende di trasporto in un'unica realtà? Allora facciamo il salto e diciamo che di queste cose si occupa la Provincia. Ci sono resistenze, ma tutto il tema di cui ci stiamo occupando sconta che ci saranno resistenze.

Il problema è interpretare correttamente il senso della riforma: c'è una razionalità nel disegno di legge delega, la razionalità è che il cittadino quando prende un mezzo di trasporto pubblico deve sapere chi si occupa della gestione di quel sistema di trasporto, perché se usufruisce continuamente e alternativamente di servizi a gestione municipale e di servizi a gestione extraurbana e magari tra essi non vi è un adeguato coordinamento, il servizio fornito è insufficiente e il cittadino non sa mai con chi prendersela. Quindi quello dei trasporti

mi sembra un ottimo esempio per la unificazione in capo alle Province di una intera materia secondo un principio che è quello dell'area vasta. L'esempio potrebbe continuare con la gestione integrata delle *acque*, la *protezione della natura*, caccia e pesca; anche qui in materia ambientale c'è questo possibile passo indietro del Titolo V che ha riportato l'ambiente a materia statale, ma è anche noto che lo Stato non può riportare a livello nazionale l'esercizio di funzioni operative e d'altra parte questo tipo di funzioni, protezione natura, caccia e pesca, sono tipicamente provinciali, così come a mio giudizio tutto il tema dei controlli ambientali è un tema tipicamente d'area vasta.

#### 6. *Le funzioni non operative, strategiche della Regione*

È noto – e questo è un mio vecchio pallino su cui insisto sempre – che tra Regioni ed enti locali, nonostante lodevoli eccezioni (sicuramente l'Emilia-Romagna è una Regione che fa eccezione), c'è tradizionalmente separazione: gli enti locali hanno un loro sistema di protezione e di raccordi con il Governo centrale e le Regioni ne hanno uno proprio e distinto. Il Titolo V è stato anche un'occasione di evidente confronto tra le due culture del regionalismo e degli enti locali. Io penso che questa dell'attuazione del Titolo V sia l'occasione per cui si possa finalmente promuovere, anche dal centro, un'inversione di rotta, fondata su un patto diverso tra Regione ed enti locali che dice: io Regione prendo sul serio per la parte di mia competenza il vincolo costituzionale all'attuazione del principio di sussidiarietà e riduco al minimo le funzioni svolte a livello regionale. Quindi prendo sul serio una volta per tutte il decentramento, accetto di avere con gli enti locali un rapporto che è fondato sulla loro autonomia, anche normativa. Nello stesso tempo, però, gli enti locali devono fare qualche passo in più nei confronti della Regione: devono finalmente accettare che la Regione sia qualche cosa di più, non un soggetto titolare di funzioni separate e distanti, ma un soggetto titolare di un

compito vero di guida del sistema delle autonomie locali del proprio territorio, quindi più compiti ordinamentali, una ridistribuzione di funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali, un ruolo importante nella promozione delle forme associative e quindi il ridisegno della mappa amministrativa. Tutto questo non può che farlo la Regione, tutto il tema dell'associazionismo intercomunale, non può che essere promosso dalla Regione nel rispetto dell'autonomia degli enti che ne fanno parte.

Aggiungo, sapendo che il tema suscita molte perplessità: la finanza locale. A mio giudizio la Regione non può che avere un ruolo significativo nella costruzione del sistema della finanza locale, non può essere soltanto una parte marginale rispetto ad una disciplina legislativa della finanza locale che sia fatta tutta a livello statale; gli enti locali devono avere fonti proprie, come dice l'articolo 119 della Costituzione, ma il coordinamento della finanza pubblica deve essere qualcosa di serio anche a livello regionale e in capo alla Regione.

Se c'è questo diverso modo di atteggiare il rapporto tra Regioni ed enti locali, probabilmente anche il tema della sussidiarietà, cioè il tema dell'effettivo decentramento di compiti oggi regionali, a livello locale potrebbe avere un contenuto diverso.

Quali sono le funzioni tipiche della Regione? Legislazione, programmazione e coordinamento, poteri sostitutivi, "controlli". Dicevo adesso sotto voce al Sottosegretario che probabilmente sul tema dei controlli siamo andati troppo in là; lo dico autocriticamente perché ho condiviso la soppressione dei controlli anche di legittimità, però penso che di fronte alla pratica assenza (o alla scarsa realizzazione effettiva) dei controlli interni, forse non sarebbe male che Regioni ed enti locali concordassero dei meccanismi nuovi, innovativi, e la Regione Emilia-Romagna, nella sua legge n. 6 del 2004, ha fatto qualcosa di importante in questa direzione, ma bisogna lavorare molto di più, sull'esempio inglese dei controlli di *audit* (anche se senza le conseguenze che ne traggono nel Regno Unito, dove la constatazione di scarsa efficienza nella gestione delle risorse

può portare alla sottrazione di competenze agli enti locali con semplice decisione del ministro!).

Non parliamo più di “controlli”, perché “controlli” evoca il potere di un’ autorità superiore di sottoporre l’ attività degli enti locali ad una revisione generalizzata, accompagnata da poteri di tipo sanzionatorio, di annullamento di atti che si rilevino non conformi alla legge, cioè all’ indirizzo politico che in esso si esprime. Parliamo invece di “verifiche di effettività” (la funzione è effettivamente svolta o no, con un minimo grado di operatività), di “efficienza” (le funzioni attribuite sono svolte con un’ adeguata gestione delle risorse a disposizione), di “efficacia” (le funzioni sono svolte nel raggiungimento di risultati attesi).

Quest’ ultimo profilo richiede qualche chiarimento, ad evitare fraintendimenti. Sempre più spesso, nel nuovo sistema ipotizzato dal Titolo V, lo Stato (o la Regione per le materie di propria competenza) si limita a fissare standard di comportamento, livelli essenziali delle prestazioni, lasciando agli enti locali una autonomia organizzativa molto più larga: autonomia di organizzare gli uffici, autonomia nel disciplinare i procedimenti per lo svolgimento delle attività di propria competenza. Ciò implica un nuovo rapporto tra Stato (e Regione) ed enti che operano sul campo delle attività amministrative: una maggiore responsabilità degli enti locali e una maggiore trasparenza sul loro operato.

Il legislatore (statale o regionale), che si deve limitare alla distribuzione delle funzioni e alla definizione di standard generali, può operare perché gli stessi enti locali e le loro popolazioni conoscano meglio la situazione reale. A funzione attribuita occorre verificare se questa funzione sia svolta effettivamente e con efficacia, cioè con risultati. Di questi risultati gli enti locali non devono rispondere alla Regione, perché questa non ha da esercitare un potere sanzionatorio, ma devono rispondere ai propri cittadini. Allora si può cominciare a costruire dei sistemi di verifica dell’ effettivo svolgimento e dell’ efficacia del raggiungimento di determinati obiettivi, che sono gli obiettivi che si pongono gli stessi enti locali.

*7. Qualche considerazione sul disegno di legge del Governo per l'attuazione del Titolo V*

Sul testo del Governo è stato già detto, e anch'io mi associo, che si tratta di un ottimo testo (salvo la parte su Roma Capitale che però qui non ci interessa), di qualità paragonabile a quella della legge n. 59 del 1997, della prima Bassanini, dal quale si ricava la volontà di fare un'operazione di altrettanta qualità di quella che fu fatta in attuazione della Bassanini.

Resto perplesso, semmai, sulla grande ampiezza della delega in materia elettorale; se non c'è intenzione veramente di modificare le leggi elettorali, allora mi domando perché una delega che riscriva ancora regole su cui in realtà mi pare che siamo tutti d'accordo.

Se il testo è eccellente dal punto di vista tecnico, più chiaramente indicate dovrebbero essere le priorità che ci si vuole dare. Che cosa si fa per primo? Che cosa si fa sul serio? Ricordava Gianni De Martin che la legge 59, ottima legge, fu poi attuata con il decreto legislativo n. 112 del 1998, che dovremmo definire come "sub ottimo", perché esso fece immediatamente i conti con il centralismo statale.

La lezione del 1997-98 è che non basta scrivere delle ottime leggi, se poi la delega viene in parte disattesa.

Se occorre scrivere un capitolo, possibilmente definitivo, sulla redistribuzione stabile delle competenze, molta attenzione deve essere posta ad un processo attuativo che venga messo rapidamente in funzione, con meccanismi, più che sanzionatori, premiali.

Occorre, in particolare, vincolare il nuovo assetto della finanza locale all'effettiva attivazione del nuovo sistema della ripartizione delle competenze, cioè occorre che sia reso più chiaro quali sono gli strumenti che il Governo intende attivare perché finalmente alla previsione normativa si accompagni una attuazione pratica. Faccio solo un esempio. Già dal decreto legislativo n. 112 del 1998 e poi con la legge n. 131 del 2003, si è adottata una regola che sembra di assoluto buon senso:

non si dà luogo a nessun trasferimento di competenze se non in presenza delle risorse. Ma il risultato di questa regola è stato che tutte le previsioni di competenze, non essendo accompagnate dalle risorse, non sono avvenute. Allora è chiaro che questo è un punto che non può essere gestito ancora in questo modo.

Il tema del federalismo fiscale non può che procedere di pari passo con la distribuzione delle funzioni e con l'indicazione che, vista quella distribuzione delle funzioni, ne consegue l'individuazione di determinate fonti di finanza locale, da attivarsi nel modo più sollecito possibile in rapporto all'attribuzione delle funzioni. Questa, a mio giudizio, è la priorità: distribuzione delle funzioni e federalismo fiscale insieme.

Poi ci sono le altre semplificazioni non di minore importanza, quali il riassetto organizzativo, le forme di leale collaborazione, ma direi che queste, pure legiferate in contemporanea, non possono che venire dopo, almeno sul piano della realizzazione pratica. Il tema su cui insisto è chiarezza una volta per tutte per una redistribuzione di funzioni e di competenze che finalmente dia alle Province una prospettiva chiara, magari delimitata, intorno a un elenco di funzioni non esteso, ma con una assoluta limpidezza sulle responsabilità, perché questa è l'attuazione vera del Titolo V, e mi pare che il disegno di legge del Governo dia speranze in questa direzione.

Qualche residuo dubbio può sorgere sul riferimento, nel disegno di legge del Governo, alle funzioni "storicamente svolte", perché esso non può essere preso come un vincolo a mantenere in larga misura le cose come stanno (tutte le funzioni fino ad ora svolte dal Comune rimangono al Comune e lo stesso vale per la Provincia), altrimenti non applicheremmo correttamente il principio di sussidiarietà, che secondo me va applicato per intero, cioè facendo sul serio, funzione per funzione, il lavoro di verifica di qual è il livello più idoneo per l'attribuzione delle funzioni. Quindi funzioni storicamente svolte sì come indicazione da prendere, ma poi alla fine decisioni anche coraggiose di diversa allocazione di funzioni, se questo corrisponde non solo

alla sussidiarietà, ma anche alle esigenze di semplificazione e responsabilizzazione delle amministrazioni locali davanti ai propri cittadini.

## **Gli obiettivi di governance della Regione Emilia-Romagna**

---

*Luigi Gilli\**

Il Consiglio dei ministri ha deliberato lo schema di legge delega per la riforma del testo unico degli enti locali, testo molto atteso e del quale da tempo si discute. Tra brevissimo tempo le Regioni e gli enti locali esprimeranno in Conferenza unificata il parere su questo schema legislativo, prima della sua definitiva approvazione in Consiglio dei ministri. Sarà un parere, con buone probabilità, largamente positivo – anche se non mancano alcuni profili critici che occorrerà rivedere – e ciò grazie al metodo, largamente partecipativo, che – ne va dato atto al Governo – è stato seguito già nella fase di stesura preliminare del testo.

Ci sono stati momenti rilevanti di dibattito istituzionale con il Parlamento (le audizioni) e con il Governo e tra le stesse autonomie regionali e locali. Si sono chiarite, a monte, le posizioni unitariamente espresse dalle Regioni e dagli enti locali in un documento di *Proposte*, presentate al Governo a dicembre dai Presidenti delle Regioni e dalle associazioni nazionali degli enti locali, che ha delineato i capisaldi condivisi del percorso istituzionale per l'attuazione del nuovo Titolo V, nel cui contesto si colloca la revisione dell'ordinamento degli enti locali.

Vi è stato dunque un confronto ampio ed aperto, confronto che abbiamo cercato di portare anche sul territorio, nella nostra Regione, creando in autunno più occasioni di incontro e dialogo con esponenti del Governo (ricordiamo tutti che sono stati ospiti

---

(\*) Assessore Regione Emilia-Romagna alla Programmazione e sviluppo territoriale, Cooperazione col sistema delle autonomie e Organizzazione.

a Bologna il Ministro Lanzillotta e lo stesso Sottosegretario Pajno) sulle annunciate prospettive di riforma.

Occorre esprimere un particolare apprezzamento per il lavoro concreto ed efficace che il Sottosegretario Pajno da settembre ha fatto quotidianamente per rendere l'impianto della delega di riforma delle autonomie largamente condiviso e di qualità: ci è quindi stata fornita una straordinaria opportunità, se sappiamo coglierla, di rendere davvero efficace il nostro lavoro.

Forse non tutti hanno piena consapevolezza di quanto lavoro ci attenda per attuare questa riforma. Si tratta, del resto, come recita la legge, di realizzare un riassetto organico e unitario di tutte le funzioni amministrative individuando con chiarezza ruolo e competenze di tutti i livelli di governo. Livelli che devono, a loro volta, essere ripensati, semplificati, e razionalizzati. Quindi riordino delle funzioni e riordino istituzionale, che devono viaggiare di pari passo: impresa certo di non poco conto. Vorrei ricordare brevemente i passaggi principali di attuazione della legge:

- entro un anno dovrebbero essere approvati i decreti delegati di individuazione delle funzioni fondamentali e di conferimento a Regioni ed enti locali delle funzioni che, senza che ve ne sia l'esigenza, sono ancora gestite centralmente da amministrazioni statali;
- entro l'anno successivo (due anni dalla legge delega) eventuali correttivi ai decreti sulle funzioni e decreti legislativi istitutivi delle nove Città metropolitane;
- entro lo stesso termine (2 anni dalla legge):
  - provvedimenti ministeriali di "finanziamento" delle funzioni conferite, con l'individuazione di beni e risorse da trasferire;
  - approvazione delle leggi regionali di allocazione delle funzioni di cui sopra e di decentramento di funzioni ancora in atto esercitate dalla Regione.

La mia raccomandazione è che tutti questi provvedimenti entrino a regime prima del 2009: non possiamo dimenticarci che nella prossima primavera si avvierà la fase più calda di

competizione elettorale, ed è indispensabile che ci presentiamo al rinnovo delle amministrazioni locali con la nuova organizzazione delle autonomie in tutto il territorio nazionale.

Nei prossimi giorni il Governo e le Regioni affronteranno altri cruciali temi: uno è il documento sul federalismo fiscale, un tema così essenziale per le Regioni da spingerle a indicarlo come una priorità rispetto alla stessa riforma delle autonomie; l'altro provvedimento è la riforma delle Conferenze (Stato-Regioni ed Unificata). Su quest'ultimo punto, il progetto non nasce solo dall'esigenza, giusta, di semplificazione e di riorganizzazione dell'attività delle Conferenze, ma dalla necessità di una profonda riqualificazione dei meccanismi di codecisione tra Stato, Regioni ed autonomie locali.

L'auspicio è dunque che tutti questi importanti obiettivi giungano a conclusione; del resto, le Regioni non possono che assecondare questa straordinaria stagione riformista che il Governo di centrosinistra ha avviato, contribuendo a rendere lo Stato (ed anche noi Regioni siamo "Stato"), sempre più snello, più efficace, più vicino ai cittadini, senza duplicazioni, senza oneri aggiuntivi, senza orpelli.

In Emilia-Romagna è iniziata già da tempo, prima ed indipendentemente dall'approvazione della legge di riforma, una riflessione, da parte degli amministratori regionali e locali, sulle problematiche del decentramento delle funzioni, della loro ottimale organizzazione e, più ampiamente, sulla *governance* cooperativa ed istituzionale. Abbiamo tutti compreso, anche in relazione ai vincoli sempre crescenti della finanza pubblica, quanto sia cruciale rimettere bene a fuoco le vocazioni di ciascun livello istituzionale, gli ambiti adeguati di esercizio delle funzioni, senza dimenticare l'utilità di un approccio flessibile e collaborativo per i progetti di interesse comune di più livelli istituzionali. Significativa, a questo proposito, è stata anche l'intuizione, che il Presidente Vasco Errani ha avuto nel comporre le deleghe della Giunta, di unificare sotto una medesima responsabilità territorio, enti locali, innovazione della pubblica amministrazione e organizzazione del personale.

La nostra Regione, dunque, è già preparata e pronta ad affrontare i grandi temi della riorganizzazione delle funzioni e del riordino dei livelli istituzionali; è, anzi, un dibattito già avviato. Mi sembra che, in questo senso, sia emblematica e lodevole l'iniziativa partita proprio dalla Provincia di Modena, che ha avviato una riflessione accurata sull'assetto attuale delle funzioni e ha sottoposto il suo lavoro all'attenzione della Regione, dei Comuni e delle altre Province. Si ragiona su funzioni che sarebbe opportuno riportare in capo alla Regione, per economie di scala, su funzioni da spostare, invece, a livello comunale o di Unioni di Comuni, su funzioni che sono ora svolte congiuntamente da più Comuni e dalla Provincia e che andrebbero razionalizzate. Si esamina, insomma, lo spettro complessivo delle funzioni provinciali, dei loro costi stimati (fornendo anche qui dati di grande interesse) e del modo in cui variamente si intrecciano con le funzioni di altri livelli, per fare conclusivamente proposte di ridisegno avanzate al legislatore regionale. Ci sembra che questo sia lo spirito giusto per iniziare subito un confronto che servirà certamente per il grande riassetto istituzionale che le leggi regionali dovranno operare nel prossimo futuro, ma che riteniamo possa essere ricco, fin d'ora, di spunti da considerare anche nella fase stessa di elaborazione dei decreti legislativi statali.

Tra le questioni cruciali che dovranno essere affrontate, un posto di grande rilievo ha la questione della Città metropolitana. A mio giudizio, l'area metropolitana che si dovrebbe fare in Emilia-Romagna è un'area di circa un milione e mezzo di abitanti, comprendente, oltre a Bologna, la Provincia di Modena, e parte delle stesse Province di Ferrara e Ravenna. Bisognerebbe quindi ridisegnare queste Province. Affronteremo anche questo tema, secondo il consueto metodo condiviso, cercando di trovare la soluzione migliore. L'importante è che ci sia una riflessione che parta dal presupposto che non possiamo più costruire il nostro lavoro, il nostro impegno attorno alle sole geometrie istituzionali, al contrario, dobbiamo costruire le istituzioni attorno a quello che è l'interesse del cittadino. Stret-

tamente legato a questo obiettivo è quello della eliminazione delle duplicazioni e sovrapposizioni di ruoli e di competenze: ciò è da considerare una priorità. Questo obiettivo deve valere anche per le forme associative tra Comuni, e, in particolare per le Unioni, che non possono costituire un duplicato dei Comuni, ma devono mirare a garantire un effettivo risparmio nei costi.

L'ultima mia osservazione è relativa al ruolo della Regione, che deve concentrarsi su una attuazione piena e seria del Titolo V, senza forzature e nel rispetto del ruolo assegnato allo Stato (tuttora cruciale anche in settori di competenza regionale: basti pensare all'energia ed alle infrastrutture). Solo così noi Regioni, ma anche lo Stato e gli enti locali, riusciremo a rispettare i nostri, rispettivi, programmi di governo ed a rendere le nostre amministrazioni più efficaci e più attente ai bisogni dei cittadini.



## **Il cantiere delle riforme: la Carta delle autonomie locali**

---

*Alessandro Pajno\**

### **Sommario**

**1.** *Un ringraziamento.* – **2.** *I contenuti del dibattito.* – **3.** *Il cantiere delle riforme.* – **4.** *La Carta delle autonomie e l'attuazione del Titolo V: i capitoli dell'intervento riformatore.* – **5.** *La Carta delle autonomie: i nodi fondamentali.* – **6.** *Sussidiarietà efficace.* – **7.** *La legge statale.* – **8.** *Legge regionale e autonomia statutaria.* – **9.** *I criteri della delega.* – **10.** *Conclusioni.*

### **1. Un ringraziamento**

Vorrei ringraziare innanzitutto la Provincia di Modena per aver organizzato questa iniziativa, che ha luogo dopo l'approvazione in via preliminare da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge contenente la delega per la scrittura di una nuova "Carta delle autonomie locali". Ringrazio la Provincia di Modena, non solo per la tempestività con cui ha risposto alla necessità di mettere insieme i protagonisti del percorso di riforma, ma anche perché nell'odierno incontro sono emersi una serie di contributi che non sono semplicemente indicazioni generali di ciò che si dovrà fare, ma idee da trasfondere nei successivi atti normativi.

Il disegno di legge dovrà ancora passare al vaglio della Conferenza unificata e dovrà poi approdare in Parlamento, ma è importante che già fin da adesso si accompagni questo percorso decisionale e parlamentare con un dibattito concreto sulle questioni più rilevanti, quali sono quelle concernenti l'in-

---

(\*) Sottosegretario di Stato dell'Interno.

individuazione delle funzioni fondamentali, il federalismo fiscale, la specificazione dei compiti dei diversi livelli di governo.

Le indicazioni che sono venute da tutti gli interventi mettono in luce alcune delle questioni fondamentali che sono sul tappeto e che prima il Parlamento in sede di approvazione della delega e poi il Governo in sede di confezione dei decreti delegati si troveranno ad affrontare.

## *2. I contenuti del dibattito*

Il Presidente Sabattini ha richiamato in modo forte la questione concernente l'individuazione delle funzioni fondamentali e della specializzazione delle medesime funzioni, problema centrale per il contenuto del disegno di legge.

Il professor Rey ha affrontato la questione del federalismo fiscale e ha sottolineato la scelta, operata con la legge finanziaria, di ritornare ai saldi di bilancio, che rappresenta un'inversione di tendenza di grande rilievo e che può aprire una stagione nuova e diversa per la riscrittura del federalismo fiscale. Questo sarà un capitolo impegnativo, perché bisognerà coniugare insieme sviluppo, libertà ed autonomia di ciascun territorio, e la dimensione solidaristica, ovvero la capacità di farsi carico dei bisogni dell'intero Paese. È su questa vicenda che si misura una delle differenze fondamentali tra un federalismo meramente competitivo e un federalismo solidale: un federalismo, cioè, convinto che la pluralità degli approcci delle autonomie sono una ricchezza per l'intero Paese.

Anche De Martin e Merloni, ai quali mi legano rapporti di amicizia e di collaborazione risalenti nel tempo, hanno messo a fuoco questioni che sono altrettanto importanti. Gianni De Martin ci ha ricordato in modo chiaro che la partita della sussidiarietà e della riscrittura del quadro istituzionale si gioca con l'identificazione delle funzioni fondamentali, secondo l'insegnamento di Giannini per il quale "in principio ci sono le funzioni". Bisogna, pertanto, partire dai compiti attribuiti a

quello che il nuovo disegno di legge definisce l'ente di prossimità ovvero il Comune. Francesco Merloni ha illustrato il percorso che dovremo intraprendere per realizzare il nuovo disegno ordinamentale, contributo che dovrà esser certamente tenuto presente nella futura fase di predisposizione dei relativi interventi normativi.

### 3. *Il cantiere delle riforme*

Ritengo, inoltre, opportuno richiamare il titolo di questo convegno, "un cantiere per le autonomie"; perché questa intitolazione coglie molto bene la situazione in cui ci troviamo. Parlando di un'altra riforma significativa per lo sviluppo delle autonomie, qualche anno fa ho scritto, in una riflessione che ripercorreva l'esperienza dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, che si trattava di "un cantiere abbandonato". Credo che si sia trattato di un cantiere abbandonato perché le politiche pubbliche del Governo di centrodestra che, apparentemente volevano realizzare quel disegno autonomistico, in realtà avevano portato non solo alla mancanza di implementazione, ma all'abbandono sostanziale di questa prospettiva.

Nonostante l'eccesso del dibattito politico sulla questione federale, gli anni della passata legislatura hanno in fin dei conti riproposto il medesimo approccio nei confronti dell'attuazione del disegno del Titolo V. Sono stati anni di "federalismo predicato, ma non praticato": se il federalismo è stato annunziato all'interno del dibattito politico, allo stesso tempo sono state assunte posizioni volte a riportare indietro l'autonomia. Molte decisioni contenute nelle leggi finanziarie che sono state approvate in quegli anni hanno provveduto a riaccentrare quelle funzioni che con le scelte operate da leggi precedenti, in attuazione soprattutto delle leggi Bassanini, in qualche modo erano state decentrate.

Questa situazione rende bene l'idea del quadro in cui ci si è trovati ad operare, un quadro che, dopo l'esito del referendum

sulla riforma costituzionale proposta dal centrodestra, rilancia in modo decisivo la questione dell'attuazione del Titolo V.

Il Paese con il referendum ha dato una chiarissima indicazione, nel senso non solo di non volere quella riforma che era stata proposta dalla precedente maggioranza parlamentare, ma con altrettanta forza e chiarezza di dover dare attuazione al Titolo V.

Ci siamo trovati davanti ad una questione non tanto costituzionale quanto istituzionale, perché le riforme non solo costituzionali, ma anche istituzionali nonostante siano state per gran parte fatte, sono ancora rimaste non attuate. Basti pensare che il trasferimento di compiti e funzioni amministrative alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, previsto dal decreto legislativo 112 del 1998, è stato attuato soltanto in modo parziale, cosicché esistono ancora rilevanti funzioni che dovrebbero essere trasferite al sistema delle autonomie.

#### *4. La Carta delle autonomie e l'attuazione del Titolo V: i capitoli dell'intervento riformatore*

La Carta delle autonomie locali è un intervento che si inserisce in una condizione in cui la concreta realizzazione della prospettiva di deconcentrazione delle istituzioni del Paese e della loro semplificazione non è stata attuata. L'adozione di questo disegno di legge segna la ripresa del processo riformatore avviato dal Titolo V e rappresenta un tassello di un disegno più vasto. Questo disegno comprende almeno quattro punti principali: l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e degli altri enti locali, l'attuazione del federalismo fiscale, la riforma delle Conferenze e l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, cioè il trasferimento di funzioni e compiti amministrativi a Regioni, Province e Comuni in base al principio di sussidiarietà. Si tratta di quattro momenti di un disegno complessivo ed unitario.

Il testo della Carta delle autonomie, oggi all'esame di que-

sto nostro incontro, si muove in questa ottica. Non a caso esso prende le mosse da una norma che fissa il quadro generale. Una norma, se volete, non immediatamente operativa, ma che dà con chiarezza il senso del processo complessivo che si intende attuare, e cioè la ripresa e la messa a regime del quadro delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione. Non a caso il disegno di legge contiene, oltre alla delega per la individuazione delle funzioni fondamentali, la delega per l'attuazione dell'articolo 118 e, quindi, per il trasferimento di funzioni e compiti al sistema regionale e locale, nonché un riferimento forte alla questione del federalismo fiscale. Dall'altro lato, la riforma delle Conferenze costituisce l'elemento trasversale rispetto a tutti questi momenti, in quanto le Conferenze sono, e non possono non essere, il luogo in cui i diversi livelli di governo non solo si confrontano, ma assumono quelle che possiamo chiamare "decisioni condivise". Questa unitarietà del disegno riformatore è stata richiamata da molti degli intervenuti.

C'è un legame forte, come è stato detto, tra la indicazione delle funzioni fondamentali e la realizzazione del federalismo fiscale, perché la determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane fornisce il quadro di fondo sul quale tratteggiare il federalismo fiscale: essa ci dice quali sono le funzioni che devono essere finanziate attraverso il meccanismo previsto dall'articolo 119 della Costituzione. Federalismo fiscale e funzioni fondamentali vanno, dunque, insieme. Sarà, pertanto, opportuno assicurare la sostanziale contemporaneità dei percorsi decisionali che riguardano le relative iniziative legislative.

Su questo binario deve scorrere anche la fissazione delle modalità di trasferimento, in attuazione del principio di sussidiarietà, delle funzioni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Sicché il federalismo fiscale dovrà prevedere non solo i principi del sistema finanziario, ma anche i meccanismi di adeguamento delle risorse agli interventi volti a identificare in concreto le funzioni che saranno esercitate dai diversi livelli di governo e che a questi devono essere trasferite.

### 5. *La Carta delle autonomie: i nodi fondamentali*

In quest'ottica con la Carta delle autonomie locali prendono corpo alcune scelte fondamentali che si possono considerare in larga parte condivise, pur ritenendo opportuno non tralasciare le osservazioni che sono state avanzate rispetto ad alcuni punti del testo normativo. Si tratta di osservazioni che possono e devono essere prospettate, perché, come ha ricordato Gianni De Martin, siamo solo all'inizio del processo di scrittura del nuovo quadro ordinamentale delle autonomie, e, quindi, è importante che questo processo parta con lo stesso spirito che aveva caratterizzato le riforme del 1997, cioè con la collaborazione e la condivisione delle prospettive dei diversi livelli di governo, in vista dell'elaborazione di un testo che aspira ad essere un testo comune.

Tre sono gli aspetti centrali affrontati dall'intervento normativo: il modo di intendere la sussidiarietà, il nuovo ruolo delle autonomie, lo spazio da attribuire alla Carta e ai due attori che devono accompagnare l'intervento del legislatore statale, e cioè la legislazione regionale e l'autonomia statutaria.

### 6. *Sussidiarietà efficace*

La prima questione è il modo di intendere e concretizzare la sussidiarietà. Tra i principi introdotti dalla riforma costituzionale del 2001 la sussidiarietà tende a pervadere gli altri e a porsi come anima dell'architettura istituzionale. La riforma del Titolo V, dunque, dà corpo alla sussidiarietà.

Quando si affrontano le modalità con cui dare attuazione al Titolo V bisogna leggere insieme i due profili centrali dell'equiordinazione e della sussidiarietà. Infatti, non è possibile declinare l'equiordinazione senza far riferimento alla sussidiarietà. Il novellato articolo 114 della Costituzione, nel sancire il carattere costitutivo di Comuni, Province, Città, Regioni e Stato li ha resi in qualche modo partecipi della sovranità dell'ordina-

mento repubblicano, non più prerogativa della sola istituzione statale.

La sussidiarietà è uno strumento che serve a “dare il senso” dei diversi livelli istituzionali che sono indicati dall’articolo 114 della Costituzione. Questa norma costituzionale stabilisce che la Repubblica si articola in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Talché lo Stato non è più la forma della Repubblica, ma è uno dei suoi elementi costitutivi, anche se deputato a garantire la risposta ad alcune esigenze unitarie, alcuni livelli di coordinamento unitario. Non a caso i limiti alla potestà legislativa statale e regionale sono identici nel nuovo articolo 117 della Costituzione, quali il rispetto delle norme costituzionali e dei vincoli che vengono dall’Unione Europea, confermando il tal modo la sostanziale mancanza di differenze ontologiche tra i due enti. L’articolo 114 della Costituzione, nel mentre che indica una pluralità di soggetti istituzionali, ci impone chiaramente la identificazione di ambiti e di funzioni diverse, in relazione ai diversi livelli di sussidiarietà che questi soggetti devono fornire. Se questo non avvenisse, noi costruiremmo una grande piramide, al vertice della quale c’è lo Stato, e sotto il quale ci sono la Regione e gli altri enti territoriali.

Invece, la scelta strategica che ci suggerisce il nuovo testo dell’articolo 114 della Costituzione è diretta a riconoscere che sopra il Comune, quale ente di prossimità, ci può essere soltanto un’altra realtà, superando in tal modo l’idea della “grande piramide” e riducendo il carico istituzionale, burocratico ed amministrativo nei confronti del cittadino.

Da questo punto di vista la lettura della sussidiarietà di cui si fa portatore il disegno di legge è quella che considera l’adeguatezza e la differenziazione come principi che danno corpo e concretezza alla stessa sussidiarietà. La sussidiarietà non è reale se non è efficace, se non è capace effettivamente di svolgere un servizio nei confronti del cittadino. Differenziazione ed adeguatezza ci dicono che ogni livello di governo deve caratterizzarsi per avere una “sussidiarietà efficace”. La differenziazione e l’adeguatezza rendono la sussidiarietà non

una mera enunciazione astratta, ma una indicazione che tenta e vuole raggiungere il proprio obiettivo.

Si tratta di indicazioni che trovano una concretizzazione nel disegno di legge innanzitutto con l'individuazione delle funzioni fondamentali. Indicare le funzioni fondamentali comporta stabilire le funzioni senza le quali quell'ente non è se stesso, non è ontologicamente il Comune, non è la Provincia, né la Città metropolitana, e contemporaneamente specializzare le medesime funzioni.

Il riconoscimento operato dalla Carta costituzionale degli enti costitutivi della Repubblica, se da un lato ne giustifica la pari dignità istituzionale, dall'altro presuppone una loro differenziazione.

A sua volta la considerazione secondo la quale la enumerazione degli enti suppone una diversità delle funzioni da svolgere richiede di superare eventuali sovrapposizioni e ripetizioni tra le funzioni loro attribuite.

Un esempio è fornito in materia di istruzione. Di essa si occupa il Comune, ma si occupano anche la Provincia e la Regione, senza tralasciare lo Stato. Tutte queste istituzioni ovviamente devono occuparsi di un valore fondamentale qual è il diritto all'istruzione, ma devono occuparsene in modo radicalmente diverso: devono specializzare il proprio intervento. Questo significa che la Provincia, che è indicato come ente di area vasta, non dovrà erogare il servizio, ma dovrà occuparsene per inserirlo in un quadro di carattere generale. Del resto, questa indicazione è data con chiarezza dallo stesso disegno di legge, che non solo definisce la Provincia come ente di area vasta, ma quando tratta delle Città metropolitane dispone che le funzioni di queste si sostituiscono a quelle della Provincia, dando luogo ad un livello di governo metropolitano. Pertanto, l'area vasta è un livello di governo che di regola compete alla Provincia, ed è un livello che implica interventi di programmazione generale. Questa scelta comporterà che le amministrazioni provinciali dovranno adeguare a questo tipo di funzione la propria struttura. Un conto è erogare prestazioni, altro è progettare il quadro e

la rete complessiva in cui le singole prestazioni devono essere erogate.

Di conseguenza gli apparati amministrativi dovranno essere funzionali ai nuovi scopi: una riscrittura e specializzazione delle funzioni implica necessariamente un ripensamento delle organizzazioni amministrative a supporto dell'esercizio delle funzioni, in quanto in mancanza di un simile adeguamento le funzioni non saranno svolte in modo efficace.

### *7. La legge statale*

La seconda questione è data dal significato e dallo spazio da attribuire al nuovo intervento legislativo. A tal riguardo non si può pensare alla individuazione delle funzioni fondamentali e alla Carta delle autonomie se non come due realtà che si richiamano l'una con l'altra. Infatti, non si può stabilire il quadro complessivo della disciplina degli enti locali se non sono state dapprima fissate le loro funzioni fondamentali.

Si pongono a tal proposito alcuni interrogativi: qual è il ruolo da riconoscere alla legge statale per la individuazione e per l'esercizio delle funzioni fondamentali? Che cosa significa oggi riscrivere un nuovo testo unico degli enti locali?

La legge statale si inserisce in uno spazio tra due libertà, da una parte quella dell'autonomia statutaria dei Comuni e dall'altra quella della legislazione regionale nelle materie di competenza concorrente.

Venuto meno il vecchio articolo 128 della Costituzione che individuava nella legge generale della Repubblica la garanzia principale per l'autonomia degli enti locali, una prima forma di "garanzia" dell'autonomia comunale richiede una chiara e precisa delimitazione delle funzioni fondamentali, al fine di definire e al contempo salvaguardare le competenze degli enti locali, ed in particolare il potere di autodeterminazione del proprio ordinamento e della propria organizzazione e la responsabilità di governo verso le proprie comunità. Le fun-

zioni fondamentali sono individuate con legge statale perché sono una garanzia oggettiva tanto per l'autonomia statutaria dei Comuni, quanto per la legge regionale.

#### 8. *Legge regionale e autonomia statutaria*

Molti dei profili che sono connessi con le funzioni fondamentali, dovranno, peraltro, essere disciplinati o dalla legge regionale o dall'autonomia statutaria. Ad esempio, se l'organizzazione degli uffici e degli apparati dovranno essere disciplinati da parte dell'autonomia statutaria dei Comuni, invece, alcune delle materie interessate dalle funzioni fondamentali rientrano nella competenza concorrente delle Regioni.

Per razionalizzare questa pluralità di fonti è stata riconosciuta alla legge statale la competenza ad indicare le funzioni fondamentali e i parametri per realizzare una sussidiarietà adeguata; alla legge regionale, per le materie di spettanza regionale, la competenza a regolare lo svolgimento delle funzioni; all'autonomia statutaria la competenza ad organizzare tutto ciò che rende possibile erogare i servizi ai cittadini.

Naturalmente questo significa che non si può più riscrivere secondo i criteri tradizionali un testo unico degli enti locali, per la semplice ragione che non tutta la materia degli enti locali è ormai di competenza statale. Da qui l'impossibilità, inoltre, di procedere ad un mero adeguamento dell'apparato normativo preesistente al nuovo Titolo V. Quest'ultimo non definisce più come materia complessivamente unitaria nell'ambito della competenza statale tutto ciò che attiene alla disciplina degli enti locali, ma coerentemente con la scelta costituzionale che fa, la distribuisce tra la competenza statale, la competenza regionale e l'autonomia statutaria dei Comuni. Da ciò deriva la scelta di tentare di elaborare una "Carta delle autonomie", capace di ripensare il quadro complessivo.

Anche sul piano dell'iniziativa Stato, Regioni, enti locali, non possono procedere disgiunti, ma devono contribuire in-

sieme alla realizzazione di questo disegno, in quanto il nuovo sistema delle fonti esige che queste siano da ciascuno responsabilmente esercitate nell'ambito di un disegno unitario che li tenga insieme.

Occorre, pertanto, perseverare in questo tentativo di coordinare e progettare insieme le proprie iniziative, ciascuno esercitando responsabilmente la propria autonomia, ma pensando che questa chiama in causa direttamente anche l'autonomia dell'altro e promuovendo non solo luoghi di approfondimento, ma anche luoghi di confronto aperto su quelle che devono essere le soluzioni da adottare. Il processo che si è aperto rappresenta una ripresa del clima delle riforme che avevano caratterizzato gli anni dal 1996 al 2001, gli anni cioè in cui i diversi livelli di governo cercavano di animare un processo condiviso.

### 9. *I criteri della delega*

Oggi, tuttavia, registriamo una diversa consapevolezza: la consapevolezza del fatto che alcuni disegni vanno resi più concreti, attraverso la previsione ad esempio di contrappesi. A tal proposito Francesco Merloni ricordava la questione dei controlli, questione decisiva per il funzionamento del sistema. Infatti, un sistema di autonomie non funziona senza una precisazione delle responsabilità. Questi "controlli" non potranno essere mai i controlli invasivi che caratterizzavano il passato, che sono stati ormai espunti dal nostro ordinamento costituzionale, ma devono evolvere verso valutazioni di qualità e di risultato. Si rende, pertanto, necessario affrontare la tematica concernente la capacità di misurare e rendere comuni ed ostensibili a tutti i risultati che si raggiungono con l'attività di governo. Il disegno di legge si muove proprio nell'ottica di considerare la qualità e l'efficienza anche come strumento di premialità del sistema degli enti locali, legando cioè l'attitudine dell'ente a soddisfare fino in fondo le funzioni alla capacità di darsi una dimensione adeguata. È per questa ragione che i criteri che hanno guidato

l'elaborazione della delega sono stati fondamentalmente tre e cioè quello della semplificazione dei livelli di governo, quello della sanità della gestione finanziaria e dei bilanci e quello della valorizzazione della partecipazione democratica. La vera scommessa è coniugare la partecipazione democratica con il principio della responsabilità.

## 10. Conclusioni

Ripensare il sistema locale richiede l'esercizio di una responsabilità comune molto forte. Si può portare avanti con forza questo disegno autonomistico a condizione che sappiamo renderlo un disegno responsabile, capace di soddisfare il cittadino, di non consentire infiltrazioni della criminalità organizzata e la tendenza a scaricare le cattive gestioni sulla spesa generale e a portare al dissesto finanziario. La questione della qualità della amministrazione, della sua trasparenza e della sua tenuta finanziaria diventano in questo quadro vere e proprie questioni civili, questioni legate alla coscienza civile di ciascuno di noi.

Se questo è vero, credo che questo convegno organizzato dalla Provincia di Modena, come gli altri che verranno, dovranno essere tutte tappe di una medesima riflessione, che consenta alle persone, agli enti locali, alle organizzazioni di arrecare il proprio contributo.

La confezione di una "Carta delle autonomie locali", con i suoi pregi e con i suoi limiti, è il frutto di una riflessione che è comune, perché parte da lontano e perché il testo che alla fine ha visto la luce è un testo che è stato a lungo soppesato nelle sue difficoltà, ma anche nelle sue opportunità.

Questo disegno potrà realizzarsi se sarà soprattutto frutto di un lavoro comune, perché la responsabilità nei confronti dei cittadini è una ed è una sola, ed è quella di tutti i livelli di governo.

## **Documentazione**

---



## **Proposte della Conferenza delle Regioni e Province autonome, ANCI, UPI e UNCEM per l'attuazione del vigente Titolo V della Costituzione**

---

---

*Premessa: un nuovo accordo interistituzionale tra Comuni, Comunità montane, Province, Regioni e Stato*

È fortissima l'attenzione che, Comuni, Province, Comunità montane e Regioni, in questo avvio di legislatura, stanno dedicando all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. Il ciclo di audizioni, appena conclusosi presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, ha registrato un largo consenso sulla priorità di definire un percorso che coinvolga tutti i soggetti istituzionali, in quanto paritariamente e congiuntamente responsabili dell'efficacia delle politiche pubbliche, nella piena attuazione dei punti salienti della riforma costituzionale del 2001.

Le autonomie territoriali ritengono che la legislatura attuale debba avere come obiettivo prioritario l'attuazione della riforma costituzionale del 2001, per completare la lunga transizione istituzionale che caratterizza il nostro Paese da più di 10 anni e dare finalmente certezze sul piano legislativo e sul piano amministrativo ai cittadini e alle imprese.

Troppo importanti sono le esigenze concrete a cui occorre rispondere perché anche il Governo non dia la massima priorità a questo obiettivo: in questo contesto vanno inquadrare le numerose iniziative legislative, prima fra tutte il disegno di legge delega per l'adozione della cosiddetta "Carta delle autonomie", finalizzate ad avviare un incisivo processo di riforma del sistema amministrativo, imperniato lungo le direttrici della semplificazione e della razionalizzazione dei livelli istituzionali e dell'assetto delle funzioni amministrative.

Il nuovo Titolo V colloca gli enti territoriali al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica: pertanto Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, pur nella diversità delle rispettive competenze, hanno pari dignità costituzionale quali enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo quanto previsto dall'articolo 114 della Costituzione.

In questo contesto Regioni ed enti locali ritengono prioritario che tutte le istituzioni della Repubblica giungano alla definizione di un nuovo accordo indirizzato a delineare le linee direttrici ed un metodo condiviso, improntato alla reciproca e piena collaborazione, per dare effettiva attuazione al nuovo Titolo V, superando gli ostacoli che, all'indomani della riforma, impedirono all'Intesa interistituzionale sancita nel giugno 2002 di produrre gli effetti auspicati.

È necessario che il Governo sia consapevole che, per la stessa efficacia delle misure che si propone di attuare, è assolutamente indispensabile praticare il metodo, più volte richiamato ma non sempre realizzato, della concertazione, o meglio, della piena integrazione istituzionale con il sistema delle autonomie regionali e locali.

In questo senso le Regioni e le Autonomie locali chiedono che il contenuto dei provvedimenti attuativi del Titolo V sia oggetto di un metodo stabile di preventiva intesa.

I punti essenziali su cui si dovrà focalizzare l'accordo sono:

1. *attuare gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione*, attraverso la disciplina delle Città metropolitane e l'ordinamento di Roma Capitale, la definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti, l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane come previsto dalla lettera *p*) dell'articolo 117, comma 2, il conferimento delle funzioni amministrative secondo i criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118;

2. *attuare il federalismo fiscale* delineato dall'articolo 119 della Costituzione, come elemento imprescindibile per coniu-

gare autonomia e responsabilità, provvista indispensabile per i nuovi assetti delle ulteriori funzioni, attraverso la previsione di una nuova autonomia tributaria regionale e locale e l'introduzione di strumenti per garantire la piena copertura degli oneri connessi all'esercizio delle funzioni;

3. *rafforzare e ridefinire i raccordi tra Stato, Regioni e Autonomie*, attraverso l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con la prevista integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e il ridisegno delle Conferenze, con la modifica del decreto legislativo n. 281 del 1997.

## 1. *L'attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione*

### A. *Città metropolitane e Roma Capitale*

L'obiettivo di costituire sistemi di governo metropolitani deve riguardare esplicitamente le aree individuate nella legge n. 142 del 1990 – oltre a quelle situazioni che saranno eventualmente individuate dalle Regioni speciali – e cioè le aree comprendenti i Comuni capoluogo di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari.

Per quanto riguarda l'area metropolitana di Roma va previsto un percorso specifico che deve essere inserito nell'ambito del processo di attuazione dell'articolo 114, terzo comma della Costituzione sull'ordinamento di Roma Capitale.

In relazione alle aree metropolitane si tratta di attuare i principi cardine della riforma del 2001 (sin qui sostanzialmente rimasti sulla carta) di economicità, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, nonché di perseguire obiettivi di efficienza ed economicità nella gestione delle funzioni e delle politiche di ambito metropolitano.

Occorre prevedere un sistema flessibile per le Città metropolitane che consenta un modello articolato in una duplice direzione: la prima è quella in base alla quale la Città metropo-

litana si configura come vero e proprio ente territoriale – anche mantenendo in vita il Comune capoluogo – di regola con un territorio almeno coincidente con quello di una Provincia con la conseguenza di prevedere il necessario carattere alternativo tra Provincia e Città metropolitana. La seconda, più flessibile, volta ad assicurare una migliore *governance* metropolitana attraverso l'esercizio associato delle funzioni metropolitane.

Sarà indispensabile a tal fine tener conto delle specificità territoriali del nostro Paese, prevedendo più modelli di costituzione delle Città metropolitane che poi ogni realtà potrà scegliere ed adeguare alle proprie caratteristiche.

Il procedimento istitutivo si avvia su iniziativa dei Comuni interessati, prevedendo una intesa con la Regione e le Province coinvolte, in modo tale da garantire comunque la possibile conclusione dell'*iter* legislativo, anche in assenza di intesa tra tutti i soggetti.

**B. Sistemi legislativi e sistemi amministrativi nella loro inscindibile interconnessione: la certezza nel riparto delle competenze legislative**

Regioni e Autonomie locali ritengono che un processo di riforma delle funzioni amministrative deve partire dalla consapevolezza che nella Costituzione materiale vigente le questioni dell'amministrazione e della legislazione sono tra loro strettamente connesse, poiché è attraverso l'esercizio della potestà legislativa che si regola l'allocazione delle funzioni e le modalità del loro esercizio.

Come è chiaramente emerso nel corso delle recenti audizioni parlamentari, al fine di evitare possibili contenziosi tra il legislatore statale e regionale, occorre innanzitutto tenere conto del riparto delle competenze legislative previsto dall'articolo 117 della Costituzione e procedere alla definizione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente.

La definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti deve consentire l'effettiva e piena esplicazione

della potestà legislativa regionale relativamente al processo di riassetto delle funzioni amministrative ai Comuni e alle Province.

L'impostazione degli interventi legislativi dello Stato deve per un verso rispettare e per altro verso valorizzare le competenze legislative delle Regioni; allo stesso modo, gli interventi legislativi delle Regioni devono anch'essi rispettare e valorizzare l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali.

In questo senso, la disciplina statale deve realmente configurarsi come disciplina di principio, con ampie flessibilità e spazi lasciati alle norme regionali e locali, evitando lacune nell'ordinamento mediante norme suppletive; così come la legislazione regionale, sia nelle materie di competenza concorrente che in quelle di competenza piena residuale, non deve esaurire i possibili ambiti di disciplina normativa, consentendo un intervento effettivo alle fonti locali di autonomia normativa.

*C. Funzioni fondamentali e attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p)*

Bisogna prendere atto, prima di affrontare l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, che la materia riconducibile all'ordinamento degli enti locali riflette un delicato equilibrio nel quale concorrono solo per una parte la legislazione statale e regionale, ma che trova il suo sviluppo finale nell'accresciuta autonomia normativa degli stessi enti locali.

Un compiuto riassetto delle funzioni amministrative non può prescindere dall'attuazione della competenza esclusiva statale in materia di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, che consenta di distinguere con chiarezza il ruolo di ogni livello di governo attraverso un quadro certo di responsabilità amministrative derivante da un complessivo processo di riordino istituzionale e di semplificazione amministrativa.

L'individuazione delle funzioni fondamentali e la contestuale attuazione dell'articolo 118 deve rappresentare l'occasione per allocare al livello delle istituzioni più vicine ai cittadini e al territorio il complesso delle funzioni amministrative, attuando il principio di sussidiarietà e dando stabilità ai processi di decentramento già avviati e parzialmente realizzati dal legislatore statale e regionale. In questo quadro ai Comuni va riconosciuto il complesso delle funzioni amministrative per il governo di prossimità e alle Province le funzioni per il governo territoriale di area vasta.

L'individuazione delle funzioni fondamentali costituisce una materia trasversale che riguarda tutti i settori, sia di competenza dello Stato che delle Regioni; ma non può sostituirsi alla regolazione delle modalità di esercizio ed alla disciplina di settore (come ha stabilito la giurisprudenza costituzionale: cfr. ad esempio la sentenza Corte cost. n. 43/2004), che spetta, a seconda del riparto stabilito dall'articolo 117 della Costituzione, allo Stato, nelle materie in cui ha competenza legislativa esclusiva, ovvero alle Regioni oltre che all'autonomia regolamentare degli enti locali.

Infatti, le leggi statali e regionali che disciplinano le funzioni amministrative di Comuni e Province devono comunque considerare l'ambito riservato alla regolamentazione locale nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, in base all'articolo 117, sesto comma della Costituzione.

Lo stretto legame tra l'individuazione delle funzioni fondamentali e la disciplina delle stesse da parte del legislatore regionale impone la necessità di prevedere un intervento sostitutivo in caso di inerzia delle Regioni nella disciplina delle funzioni. In tale senso, è ipotizzabile un meccanismo di garanzia simile a quello previsto nella legge 59/1997. Nel caso in cui una Regione non adegui la sua legislazione di settore a quanto previsto in sede di individuazione delle funzioni fondamentali è possibile prevedere un decreto legislativo sostitutivo del Go-

verno, d'intesa con la Conferenza unificata, che sostituisca la Regione fino al momento in cui questa non intervenga con la sua disciplina.

L'individuazione di una funzione come fondamentale non implica, peraltro, che debba essere esercitata direttamente da tutti gli enti del medesimo livello istituzionale. Si possono configurare ipotesi in cui tali enti (in specie con riferimento ai piccoli Comuni) risultino inadeguati a svolgerla, non rispondendo pertanto al livello di adeguatezza costituzionalmente previsto. In questo caso, appare condivisibile la previsione di un esercizio necessariamente associato, con interventi sostitutivi (dei livelli istituzionali superiori) ove non venga istituita alcuna forma associativa o in difetto di esercizio della funzione.

Con l'individuazione delle funzioni fondamentali si mette in moto anche il processo di superamento del testo unico degli enti locali attraverso un nuovo intervento del legislatore statale limitato alle materie previste dall'articolo 117, secondo comma, lettera p).

Devono, infine, essere ricercati nuovi equilibri che consentano di rendere costituzionalmente coerenti le ragioni costituzionali della specialità con quelle di pari rango costituzionale di unitarietà dell'ordinamento.

#### **D.** *L'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione: principi e procedure*

Per il sistema regionale e locale è prioritaria, contemporaneamente alla individuazione delle funzioni fondamentali nel disegno di riassetto delle funzioni amministrative, la piena ed effettiva attuazione, da parte dei legislatori statali e regionali, dell'articolo 118 della Costituzione e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in esso contenuti. Solo così si può dare un concreto significato all'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p).

Le esigenze di riordino istituzionale e di semplificazione

richiedono che ogni funzione amministrativa venga riconosciuta in capo ad un solo livello di governo, evitando sovrapposizioni e duplicazioni di competenze.

Per quanto concerne la sussidiarietà, Stato e Regioni, valorizzando il più ampio confronto nelle sedi di concertazione, sono, allo stesso modo, chiamati a conferire tutte le funzioni, ancora esercitate in forma accentrata, che non richiedano un esercizio unitario; peraltro è noto che sono ancora trattenute a livello statale e regionale funzioni, strutture ed apparati in materie ormai di competenza regionale e locale.

Va ribadito con fermezza che al trasferimento delle funzioni deve collegarsi la riorganizzazione degli apparati ed il conseguente trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie, evitando il deprecabile fenomeno, già conosciuto in passato, della duplicazione delle strutture.

In questo contesto deve essere avviato un percorso deciso, anche con riferimento a misure recenti di riordino amministrativo, che porti alla semplificazione dell'amministrazione indiretta statale e regionale nell'esercizio di funzioni di competenza degli enti locali. Si deve avviare un percorso di riordino delle amministrazioni periferiche, delle agenzie e delle società controllate, statali e regionali.

Nel quadro della realizzazione del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato al sistema regionale e locale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, un utile strumento può essere costituito dagli Uffici territoriali di governo, presso i quali possano essere concentrate, anche in vista del successivo trasferimento, le funzioni amministrative ancora esercitate sul territorio dalle amministrazioni periferiche dello Stato.

L'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione esige poi che anche i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza trovino ora effettiva attuazione; è necessario attuare tali principi nei diversi contesti territoriali, tenendo conto non solo delle dimensioni demografiche degli enti, ma

anche delle loro peculiari caratteristiche (economiche, sociali, geografiche, organizzative etc.), attraverso la declinazione concreta delle modalità di esercizio associato delle funzioni amministrative.

In particolare occorre considerare la peculiarità delle zone montane anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 44 della Costituzione.

Regioni e Autonomie locali condividono l'obiettivo di razionalizzare e semplificare i livelli locali, prevedendo – anche in sintonia con i principi di buona amministrazione affermati dall'articolo 97 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 (soprattutto di piccole dimensioni) non sono in grado di svolgere adeguatamente.

Per garantire l'attuazione dell'articolo 118, vanno individuati strumenti, anche di natura procedurale, che ne regolino, con chiarezza, tempi e fasi di realizzazione, con previsione di idonee misure in caso di inadempienza, che possono assumere anche carattere sostitutivo nei confronti del mancato intervento attuativo regionale. In questo senso, occorre colmare le lacune della legge La Loggia che, pur contenendo una disciplina procedurale per l'attuazione del decentramento, individua quale strumento disegni di legge, senza la previsione di alcun termine.

Il termine è invece indispensabile per la garanzia del processo; a tal fine lo strumento più adeguato appare quello della delega legislativa, seguita da uno o più decreti legislativi, in un processo temporalmente ordinato e concertato.

Anche lo strumento della delega legislativa, tuttavia, senza adeguati sedi e strumenti che ne garantiscano l'attuazione, può rivelarsi inefficace; per questo ispirandosi ai modelli già sperimentati in sede di attuazione del decentramento operato dalle leggi Bassanini, occorre prevedere l'istituzione di sedi tecniche qualificate (cabine di regia), che assicurino l'impulso e il coordinamento all'azione di governo.

## 2. *Il federalismo fiscale*

Come già detto, l'individuazione delle funzioni fondamentali deve essere necessariamente accompagnata dall'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica.

Il processo di decentramento avviato a partire dalla legge 59/1997 impone già l'avvio del federalismo fiscale al fine di consolidare il livello di finanziamento delle funzioni trasferite e superare le duplicazioni di capitoli di bilancio esistenti tra il livello centrale e il livello territoriale.

Con l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e con l'attuazione del disegno complessivo sulle competenze amministrative e legislative previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione occorrerà individuare dei meccanismi di federalismo fiscale che possano sostenere l'autonomia di entrata e di spesa di ogni livello di governo rispetto alle funzioni ad esso attribuite.

A tal fine costituisce un valido punto di partenza quanto previsto dall'accordo raggiunto dalle Regioni e dalle Autonomie locali, nel giugno 2003, in materia di meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

È evidente che ogni provvedimento di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione presuppone una chiara ricognizione della finanza di ciascun livello di governo (ammontare delle risorse finanziarie complessive) Stato, Regioni, Province e Comuni, in rapporto alle funzioni esercitate.

Allo stesso tempo occorrerà formulare una proiezione dei fabbisogni in ordine all'attuazione dei processi di decentramento amministrativo e di attuazione del Titolo V, per garantire certezza di risorse finanziarie per ogni livello di governo in rapporto alle funzioni esercitate a regime.

Nel percorso di attuazione del federalismo fiscale occorrerà tener conto dei seguenti punti:

a) il riparto tra la competenza legislativa statale e regionale in merito ai tributi regionali e locali;

- b) l'autonomia normativa di Comuni, Province e Città metropolitane in materia di finanza locale;
- c) un'adeguata proporzione tra tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali per ogni livello di governo;
- d) il sistema di perequazione;
- e) il fondo per gli interventi speciali e risorse aggiuntive.

### 3. *La riforma dei raccordi istituzionali*

Per l'attuazione del Titolo V della Costituzione è necessaria una profonda riforma del sistema dei raccordi istituzionali tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali.

Deve essere finalmente avviato da parte del Parlamento il percorso di attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con l'istituzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con rappresentanti delle autonomie territoriali secondo le linee già emerse nella scorsa legislatura, consentendo un equilibrato rapporto tra rappresentanze di Regioni, Province e Comuni.

Allo stesso tempo deve essere contestualmente avviata dal Governo una riforma del sistema delle Conferenze, come sede di raccordo tra i diversi livelli di governo previsti dalla Costituzione, attraverso la revisione del d.lgs. 281/1997.

Questa modifica deve essere accompagnata da nuove misure di integrazione e di coinvolgimento istituzionale, quali la partecipazione a Consigli dei ministri o riunioni preparatorie, presenza nei Comitati interministeriali. Occorre prevedere, altresì, con la previsione di più incisivi meccanismi di codecisione, le procedure di designazione e nomina.

In questa ottica si ritiene fondamentale condividere tutte le informazioni ed i dati di carattere economico, finanziario, sociale e territoriale in modo da poter contare su di un livello di conoscenza paritario e condiviso.

*Roma, 28 novembre 2006*



## **Disegno di legge\***

---

***“Delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l’istituzione delle Città metropolitane e per l’ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l’adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.***

### *Art. 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, ultimo 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 tal fine osservano i seguenti principi:

---

(\*) Testo deliberato dal Consiglio dei ministri il 16 marzo 2007.

*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.

*Art. 2*

*Delega al Governo per la individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dall'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 di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 in seno alla Conferenza unificata; 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.

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 enti 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;

*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)*;

*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 prin-

cipio 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;

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

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 de-

mografica 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 sino 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 maggio-

ranza 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 definizione di una soglia non superiore al 3% 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 sino 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 sino 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;

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 al comma 4, 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 al comma 4, 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 tal 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 agevolare 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 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 ridefinizione 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 n. 322 del 1989 e nel sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005;

5. Qualora, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esercizio delle funzioni fondamentali spettanti 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 emanarsi entro 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. Ogni 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 all'entrata in vigore dei provvedimenti attuativi all'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 ai commi precedenti, disposizioni integrative e correttive.

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

### *Art. 3*

#### *Istituzione delle 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, alternativamente, 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 metropolitano 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;

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 umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; 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;

c) l'area metropolitana si articola al suo interno in Comuni; il Comune capoluogo si articola in municipi;

d) 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;

e) lo statuto metropolitano è adottato nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo; il decreto delegato istitutivo 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 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;

g) sulla proposta di istituzione della Città metropolitana è indetto un referendum tra tutti i cittadini dell'area compresa nella Città 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;

h) per ciascuna Città metropolitana, il decreto delegato istitutivo stabilisce le modalità organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva area metropolitana.

2. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 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 applicazione del comma 1, il Governo è delegato ad emanare, nel termine di dodici mesi dalla data di adozione 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 nove 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 tra-

smessi 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 alle Commissioni medesime.

5. Nelle aree metropolitane di cui al comma 1, in alternativa alla istituzione della Città metropolitana secondo il procedimento previsto dai commi precedenti, 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.

*Art. 4*

*Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma della Costituzione, in materia di conferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni e agli enti locali*

1. Ferme restando le funzioni fondamentali individuate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a) della presente legge, e negli stessi termini di cui al comma 7 dello stesso articolo, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dall'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 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, commi terzo e quarto, 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 del comma 5 dell'articolo 2 e dell'articolo 6 ed in particolare si applica la procedura dell'intesa di cui alla legge 8 agosto 1997, n. 281.

#### *Art. 5*

#### *Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento di Roma Capitale, in attuazione dell'articolo 114, ultimo comma della Costituzione*

1. Il Governo è delegato a disciplinare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro degli affari regionali e degli enti 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, ultimo 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.

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 Stato-Regioni, 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.

#### *Art. 6*

#### *Legislazione regionale*

1. Entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, 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, commi terzo e quarto 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, commi terzo e quarto della Costituzione, agli enti locali le funzioni ad esse conferite dallo Stato ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera *a)*, 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 ed esemplificano, contestualmente all'attuazione di cui alle 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 della presente legge, 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.

*Art. 7*

*Delega per la revisione delle circoscrizioni delle Province*

1. Ai fini della razionalizzazione ed armonizzazione degli assetti territoriali conseguente 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 dall'entrata in vigore 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.

*Art. 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 al momento dell'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 1, 2, 3, 4 e 5, abrogano, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, le disposizioni del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e le altre fonti primarie statali, incompatibili con la nuova disciplina.

3. Entro un anno dall'entrata in vigore 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 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, un decreto legislativo recante la "Carta delle autonomie locali", con l'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 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.

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 l'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.

#### *Art. 9*

#### *Norma finanziaria*

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.