



DOCUMENTO

Atto Senato n. 2259

Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati

AUDIZIONE

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

SENATO DELLA REPUBBLICA

ROMA, 17 NOVEMBRE 2010

Premessa

Il DDL AS 2259 recante “*Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti e organismi decentrati*” rappresenta per l’Unione delle Province d’Italia un passaggio essenziale, poiché l’avvio del federalismo fiscale deve essere necessariamente accompagnato da un provvedimento complessivo che definisca le funzioni fondamentali di Comuni e Province.

Occorre infatti avviare un profondo processo di riordino delle istituzioni in grado di ridurre i costi complessivi della pubblica amministrazione, di semplificare il sistema tributario e, allo stesso tempo, di semplificare la vita dei cittadini e delle imprese, attraverso la costruzione di un sistema istituzionale fondato sull’autonomia e sulla responsabilità di ogni livello di governo previsto dal nuovo titolo V, parte II, della Costituzione.

Il DDL 2259 è frutto di un lungo lavoro di confronto tra il Governo e i rappresentanti delle autonomie territoriali. Le rappresentanze di Regioni, Province e Comuni hanno elaborato alcuni emendamenti unitari sul testo del provvedimento, che sono stati il frutto di una mediazione e di un equilibrio tra le diverse posizioni espresse e che sono stati solo in parte recepiti dal Governo.

Il DDL è stato approvato dalla Camera dei Deputati il 30 giugno 2010 ed è ora all’esame della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica. L’attuale testo conferma sostanzialmente l’impianto dello schema di provvedimento approvato dal Governo, anche se le modifiche apportate al testo e diverse disposizioni di legge in materia di ordinamento degli enti locali già approvate dal Parlamento dovrebbero trovare un momento più compiuto di coordinamento durante l’iter di approvazione in Senato.

In vista dell’avvio dell’esame del provvedimento da parte della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, ribadiamo in questa sede l’esigenza di proseguire in modo serrato il confronto e rendere più rapido il percorso di approvazione di questo provvedimento, poiché esso rappresenta un passaggio fondamentale per tutte le istituzioni della Repubblica.

L’individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane

L’individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province costituisce la premessa necessaria per avviare una profonda razionalizzazione di tutto il sistema amministrativo italiano, per rispondere in modo appropriato alla diffusa domanda di semplificazione che tutto il Paese, i cittadini e le imprese, richiedono oggi alla politica.

Il DDL 2259 affronta il tema delle funzioni fondamentali in modo nuovo rispetto ai tentativi intrapresi nelle precedenti legislature. E’ stata superata l’ipotesi iniziale di una legge delega per concentrarsi su un testo di diretta attuazione delle disposizioni costituzionali.

Questa scelta, condivisa dalle Province, consente al Parlamento di discutere in modo trasparente sulla distribuzione della gran parte delle funzioni amministrative tra i diversi livelli istituzionali in cui si articola la Repubblica e di decidere su quali istituzioni e livelli di governo debba ricadere la responsabilità della cura di interessi di rilevanza pubblica: è l'occasione per chiarire "chi fa che cosa" e per semplificare e riordinare la pubblica amministrazione nel suo complesso.

La bussola di orientamento dell'opera di riordino istituzionale sono senza dubbio i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che l'art. 118 della Costituzione pone a guida della ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di governo.

Come orientamento di fondo, in una prospettiva di riordino delle competenze, i Comuni sono naturalmente gli enti di prossimità sui quali devono essere allocate la gran parte delle funzioni amministrative relative ai servizi alla persona; le Province sono gli enti di area vasta e di sussidiarietà sui quali devono essere ricondotte le funzioni amministrative, di programmazione e di coordinamento territoriale che non possono essere svolte puntualmente a livello comunale.

Per quanto riguarda, in particolare, le funzioni fondamentali delle Province, il testo ricalca le funzioni attualmente svolte dalle Province, anche a seguito dei processi di decentramento delle funzioni operati in questi anni dallo Stato e dalle Regioni.

Occorre tuttavia sottolineare che, nel passaggio dalle materie alle funzioni, in alcuni settori (difesa del suolo, gestione delle acque, gestione dei rifiuti, politiche della montagna, trasporti) l'individuazione delle funzioni fondamentali non avviene in modo organico in capo alla Provincia e viene pertanto lasciato al legislatore regionale un margine di discrezionalità troppo ampio sulla concreta allocazione delle competenze nei territori.

Nel passaggio alla Camera dei Deputati è stata stralciata dall'elenco delle funzioni fondamentali delle Province quella relativa alla "assistenza tecnica e amministrativa ai Comuni e alle loro forme associative". Questa scelta non tiene conto delle funzioni storicamente riconosciute alle Province, già previste nella legge 142/90, ma soprattutto contraddice la storia dei rapporti tra le Province e i Comuni e l'esigenza di prevedere un'azione sussidiaria nei confronti dei piccoli Comuni, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione previsti dall'art. 118 della Costituzione.

Occorre infine sottolineare che il testo non opera una chiara distinzione tra le funzioni amministrative in senso materiale nelle quali si definisce la cura di specifici interessi pubblici nei confronti della comunità territoriale di riferimento e le funzioni istituzionali che connotano l'esistenza stessa dell'amministrazione poiché su di esse poggia l'autonomia, l'imparzialità e la funzionalità degli enti (ad es. programmazione, amministrazione generale, gestione finanziaria e contabile, controllo, funzioni informative e statistiche, ...) che connotano naturalmente tutte le istituzioni dell'art. 114 della Costituzione.

Le Autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale

Con l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane si pone altresì il problema del recepimento dei principi fondamentali di garanzia delle autonomie locali anche nelle Regioni a statuto speciale, poiché è necessario fornire un quadro unitario di riferimento per tutto il Paese soprattutto rispetto all'individuazione delle funzioni fondamentali e all'esigenza di un profondo riordino istituzionale.

La norma prevista dell'art. 27 del DDL 2259 non appare in grado di garantire l'applicazione delle funzioni fondamentali anche nelle Regioni a statuto speciale, mentre la Costituzione riformata nel 2001 riconosce al principio autonomistico carattere cogente, attribuendo a tutti gli enti territoriali pari dignità quali elementi costitutivi della Repubblica.

In tale rinnovato scenario, l'art. 5 della Costituzione impegna tutte le Regioni, sia quelle a statuto ordinario, sia quelle ad autonomia differenziata, a riconoscere e promuovere le autonomie locali. In questo quadro, l'autonomia degli enti locali è a fondamento delle diverse disposizioni statutarie che demandano alle Regioni Speciali e alle Province autonome la materia "dell'ordinamento degli enti locali": le leggi regionali possono regolarla, anche nei suoi riflessi organizzativi, ma mai comprimere fino a negarla (v. Corte cost. n. 83 del 1997).

La volontà del Costituente non è stata certo quella di ammettere che la maggiore autonomia delle Regioni speciali potesse comportare l'effetto di comprimere l'autonomia degli enti locali che insistono su quei territori. Una sperequazione nei confronti degli enti locali degli ordinamenti speciali si porrebbe infatti in netto contrasto con i principi di unità e di autonomia sanciti nell'art. 5 della Costituzione.

Tale orientamento trova ulteriore conferma nella giurisprudenza costituzionale, atteso che ancora assai di recente la Corte Costituzionale, con sent. n. 143 del 23 aprile 2010, ha ribadito con specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana (di cui agli artt. 14, lettera o, e 15, terzo comma, dello statuto) che essa deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza.

Il legame tra il riassetto delle funzioni e il riordino delle strutture amministrative

L'individuazione delle funzioni fondamentali è un passaggio delicatissimo poiché comporta una scelta precisa di allocazione di funzioni amministrative che oggi sono ripartite, spesso in modo confuso e senza una giustificazione adeguata, su diversi livelli di governo o su strutture amministrative che non hanno una diretta legittimazione democratica.

La sovrapposizione di strutture e competenze causa non solo una caduta verticale del grado di trasparenza e responsabilità delle pubbliche amministrazioni ma è anche oggettivamente in contrasto con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica richiesti dal patto di stabilità interno e dai principi della legge delega sul federalismo fiscale.

L'individuazione delle funzioni fondamentali deve pertanto costituire la premessa per l'avvio di un profondo processo di semplificazione dell'amministrazione statale e regionale che preveda la soppressione o l'accorpamento delle strutture, degli enti intermedi, delle agenzie, degli enti strumentali e degli altri organismi, comunque denominati, che svolgono impropriamente funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle spettanti ai Comuni e alle Province.

Ciò è evidente soprattutto a livello regionale, poiché la Costituzione assegna alle Regioni la competenza legislativa nelle gran parte delle materie su cui si organizza la disciplina dell'esercizio delle funzioni a livello territoriale.

In materia di soppressione di enti e strutture è aperto da tempo un dibattito serrato. La legge di conversione del DL 2/10, per esempio, ha previsto il superamento degli ATO acque e rifiuti e il rinvio ad una disciplina regionale per l'attribuzione delle relative funzioni amministrative. Rispetto a questa previsione, l'UPI ritiene che le funzioni degli ATO acque e degli ATO rifiuti debbano essere ricondotte nell'ambito delle funzioni fondamentali delle Province.

Allo stesso tempo, è evidente che il DDL 2259 sia la sede più idonea per affrontare in modo compiuto il tema del riordino complessivo degli enti e strutture di diverso tipo oggi esistenti a cavallo tra i Comuni e le Province e tra le Province e le Regioni, che esercitano funzioni che dovrebbero essere naturalmente allocate ai Comuni e alle Province (BIM, Consorzi di bonifica, Enti Parco, comunità montane, enti diversi).

Una volta individuata chiaramente una funzione fondamentale in capo ad un livello di governo (ad es. difesa del suolo e gestione delle risorse idriche) il legislatore statale, infatti, può abrogare tutte le disposizioni di legge statale che contrastino con questa scelta e che prevedano enti o organismi che esercitano le relative competenze. In questa prospettiva si possono definire meccanismi di garanzia (temporali, procedurali, sostitutivi) per fare in modo che l'allocazione delle risorse strumentali all'esercizio delle funzioni sia organicamente operata nei confronti delle istituzioni a cui è riconosciuta quella funzione fondamentale.

In questo modo, l'intervento legislativo statale non invade la competenza legislativa regionale, ma lascia libere le Regioni di disciplinare concretamente la materia e di prevedere gli assetti organizzativi più idonei a livello territoriale.

Come si può vedere, l'individuazione delle funzioni fondamentali è pertanto legata al riavvio di un processo di decentramento amministrativo che trasferisca la gran parte delle funzioni amministrative a Comuni e Province in base all'art. 118 della Costituzione, attraverso chiare norme di trasferimento delle funzioni che non invadano l'autonomia normativa e organizzativa che la Costituzione riconosce agli enti locali.

Le disposizioni del DDL 2259 relative all'attuazione dell'art. 118 della Costituzione vanno nella direzione della riapertura di un organico processo di trasferimento di funzioni amministrative verso le autonomie locali, sia da parte del legislatore statale che da parte del legislatore regionale.

Occorre sottolineare tuttavia che i tempi e gli strumenti previsti nel testo non garantiscono il completamento del processo di decentramento in modo chiaro e in tempi certi.

Le procedure di trasferimento individuate costituiscono un arretramento rispetto a quelle individuate con il processo di decentramento avviato dalla legge 59/97 e rischiano di rinviare

sine die il trasferimento effettivo delle funzioni agli enti locali per le funzioni amministrative ancora esercitate dallo Stato nelle materie di competenza legislativa regionale.

Lo strumento previsto per il trasferimento di queste funzioni non può essere quello di un semplice disegno di legge. Allo stesso tempo, non è accettabile la modalità di trasferimento a cascata (dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni agli Enti locali) poiché crea confusioni e ritardi.

Occorre invece prevedere un decreto legislativo che individui chiaramente le funzioni da trasferire alle regioni e agli enti locali, in modo da consentire alla legislazione regionale di disciplinare le funzioni, allocandole ai Comuni e alle Province o trattenendole alla Regione, in tempi certi e con la previsione di un intervento sostitutivo del Governo in caso di inerzia. Il processo di trasferimento delle funzioni residue dello Stato si dovrebbe concludere con un DPCM che trasferisca organicamente le risorse e i beni agli enti competenti secondo quanto disposto dalla normativa regionale.

La riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato

In un sistema autonomista e federale non dovrebbe più esistere l'amministrazione periferica dello Stato, se non per l'esercizio di funzioni di rappresentanza generale a livello regionale e provinciale, e non dovrebbero esistere strutture regionali (uffici, enti, organismi, agenzie, società, ecc.) che esercitino funzioni degli enti locali.

In questo contesto si colloca anche la delega per il riordino e la razionalizzazione degli uffici periferici dello Stato che la Camera dei Deputati ha previsto, con uno specifico emendamento.

Il processo di decentramento di funzioni agli enti locali dovrebbe essere necessariamente accompagnato da una forte riorganizzazione dell'amministrazione centrale.

Nella delega si ripropone il modello in base al quale confluisce negli uffici territoriali del Governo (Prefetture – UTG) la gran parte delle funzioni residue spettanti alle amministrazioni periferiche dello Stato, con l'attribuzione alle prefetture della titolarità delle funzioni espressamente conferite e di tutte le altre non espressamente conferite ad altri uffici.

La difficoltà nel realizzare la Prefettura - UTG deriva dalle resistenze che sono venute dai vari apparati centrali che hanno uffici sul territorio a considerare la prefettura UTG come unico punto di riferimento del Governo nel territorio dietro il quale stanno tutti gli altri uffici.

Ma l'UPI ritiene che questo modello è assolutamente coerente con la trasformazione in senso autonomista e federale dello Stato e che il testo approvato dalla Camera dei Deputati costituisca un importante punto di partenza per costruire un'amministrazione più coerente con la nuova forma di stato.

In un ordinamento compiutamente autonomista e federalista la funzione dello Stato è ridefinita e ridimensionata, ma non svalutata. In un sistema federale il Governo centrale dimagrisce, esercita poche funzioni certe e ben definite, ma potenzia le sue funzioni di regolazione e di rappresentanza, a fronte della valorizzazione delle autonomie territoriali.

La concentrazione dei poteri residuali che il Governo centrale ha nel territorio in un'unica istituzione, l'Ufficio territoriale del Governo, è un modello assolutamente funzionale, efficiente e coerente con il sistema autonomista e federale. Ed è allo stesso tempo coerente che la dimensione degli organi periferici di rappresentanza dello Stato sia agganciata a quella della Provincia, facendo in modo che ogni eventuale operazione di razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali comporti necessariamente il parallelo adeguamento della dimensione territoriale dell'amministrazione periferica dello Stato.

Le città metropolitane e la razionalizzazione delle circoscrizioni delle Province

Il legame che il DDL opera tra uffici periferici dello Stato e la dimensione territoriale provinciale impone di affrontare in modo approfondito il tema dell'adeguata dimensione funzionale e territoriale degli enti di governo di area vasta.

L'art. 114 della Costituzione, come noto, ha previsto la Provincia o, in alternativa, la Città metropolitana, come enti di governo di area vasta tra il Comune e la Regione.

L'art. 23 della legge delega sul federalismo fiscale, aveva previsto norme transitorie per favorire l'istituzione delle città metropolitane che sono rimaste senza attuazione a causa della mancanza di un'adeguata spinta dei territori e della mancanza di una disciplina organica sull'istituzione delle Città metropolitane in materia di "funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale".

Relativamente alle Città metropolitane, il DDL 2259 introduce una norma che si limita all'individuazione delle loro funzioni fondamentali, senza toccare altri aspetti essenziali (organi di governo, sistema elettorale).

Se è comprensibile la difficoltà di prevedere norme uniformi per realtà territoriali metropolitane molto differenziate non è, però, giustificabile il ritardo nell'attuazione delle disposizioni costituzionali relative all'istituzione delle Città metropolitane, che nascono dall'esigenza di istituire un livello governo forte ed unitario in quelle grandi aree nelle quali si condensano le maggiori complessità e le più alte possibilità di innovazione e di sviluppo per tutto il Paese.

Per questi motivi, l'UPI sottolinea l'esigenza di approvare una disciplina organica sulle Città metropolitane che non si limiti alle funzioni ma che riguardi anche gli organi e il sistema elettorale e che consenta veramente di arrivare all'istituzione delle Città metropolitane nei territori che lo richiedano.

Tale disciplina deve trovare spazio nel DDL 2259, oppure in specifici disegni di legge istitutivi delle singole Città metropolitane, tenendo conto della specificità di ogni contesto territoriale e accelerando il processo di istituzione in quelle aree vi è bisogno di un governo integrato metropolitano e in cui c'è una forte spinta della comunità di riferimento.

Il tema delle Città metropolitane è strettamente legato anche a quello della razionalizzazione delle Province. Con l'istituzione delle Città metropolitane è evidente che si definisce un equilibrio diverso tra la Regione e gli enti locali del suo territorio e che si riapre il tema della modifica delle circoscrizioni delle Province che con esse confinano.

Ma, più in generale, vi è l'esigenza di evitare ulteriori proliferazioni di Province e di fare in modo che tutte le Province abbiano una dimensione territoriale idonea per lo svolgimento delle funzioni di area vasta, che tenga conto in modo adeguato dell'evoluzione degli insediamenti territoriali e del sistema dei trasporti e della mobilità.

Per questi motivi, l'UPI aveva accolto positivamente la delega per razionalizzazione delle Province contenuta nel DDI originariamente approvato dal Governo, con l'auspicio di aprire una riflessione generale sull'adeguatezza delle attuali dimensioni delle loro circoscrizioni territoriali.

E' evidente che una razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali non possa avvenire automaticamente sulla base di criteri puramente demografici, ma debba tenere conto della storia delle Province e del loro contesto regionale. Si sottolinea, a tal proposito, che l'attuale formulazione dell'art. 133 della Costituzione impone in ogni caso il pieno coinvolgimento delle Regioni nel percorso di razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali e che, allo stesso tempo, la revisione delle circoscrizioni provinciali deve procedere parallelamente alla riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato.

La nuova "Carta delle autonomie locali"

Accanto alla scelta di fondo sulle funzioni fondamentali e all'avvio del percorso di riordino istituzionale, il DDL AS 2259 contiene diverse disposizioni di modifica puntuale del Testo unico sull'ordinamento enti locali (D. Lgs. 267/00) in materia di organi di governo, poteri dei consigli, uffici di direzione, controlli, nonché una delega di carattere ricognitivo per la scrittura di una nuova "Carta delle autonomie locali".

Su questa materia sono recentemente intervenuti diversi interventi normativi che hanno disciplinato o mirano a disciplinare singoli aspetti, mentre sarebbe necessario un intervento normativo ordinato e sistematico. In ogni caso, sono necessari interventi correttivi del testo attuale del DDL AS 2259.

Sul numero dei consiglieri e degli assessori comunali e provinciali sono intervenute una serie di norme nella legge finanziaria 2010 e nella legge di conversione del DL 2/10, che devono essere necessariamente coordinate con le norme del TUEL.

Relativamente alla ridefinizione delle attribuzioni dei consigli comunali e provinciali, l'UPI ribadisce la necessità di trovare un nuovo equilibrio nei rapporti tra le assemblee elettive e gli organi esecutivi dei Comuni e delle Province, che valorizzi le funzioni di indirizzo generale e di controllo dei consigli ed è pertanto favorevole alle previsioni che stabiliscono competenze più precise dei consigli in materia di attività normativa, regolazione, programmazione e pianificazione generale, trasparenza e controllo, per costruire un rapporto più costruttivo tra l'amministrazione degli enti e gli organi consiliari, senza sconfinare in compiti di amministrazione attiva.

In materia di organizzazione degli enti locali e di controlli, occorre ricordare che, nell'attuale ordinamento costituzionale, il legislatore statale può introdurre disposizioni di principio, solo

per garantire la distinzione tra politica e amministrazione nell'ambito della disciplina degli organi di governo o per introdurre principi di coordinamento della finanza pubblica nell'ambito dell'organizzazione dei controlli degli enti locali. Le disposizioni sui controlli negli enti locali, che sono state inserite anche nel ddl cd. anticorruzione che è ora all'esame del Senato della Repubblica, dovrebbero essere perciò collocate e affrontate organicamente nel DDL AS 2259.

In considerazione delle novità normative introdotte in materia di direttori generali degli enti e di agenzia dei segretari comunali e provinciali, occorre cogliere l'occasione offerta dal DDL AS 2259 per ridisegnare complessivamente il ruolo e le funzioni degli uffici apicali degli enti locali e riordinare complessivamente il sistema di organizzazione dell'accesso e della formazione dei segretari e dei direttori generali degli enti locali.

Le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali previste nell'AS 2259 dovrebbero, infine, essere coordinate con le diverse novità normative introdotte in questi anni con le leggi finanziarie, con le leggi di contabilità e con i decreti attuative della delega sul federalismo fiscale attraverso una delega complessiva sulla nuova Carta delle autonomie locali finalizzata al riordino organico delle disposizioni di legge statale in materia di enti locali.