



09/098/CR/C1

Schema di disegno di legge recante individuazione delle funzioni fondamentali delle 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, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti e organismi decentrati

Articolo 1

- Emendamento n. 1: All'articolo 1 c. 1, dopo il primo periodo inserire il seguente : **In attuazione dell'art. 118 della Costituzione, sono individuate e trasferite le restanti funzioni amministrative, la legge**”;
- Emendamento n. 2: All'articolo 1 c. 2, dopo le parole “la presente legge” inserire le seguenti: **“in coerenza con l’obiettivo di razionalizzare le funzioni ed eliminarne le duplicazioni”**;
- Emendamento n. 3: All'articolo 1 c. 2, eliminare le lettere e) ed f) e sostituire la lettera a) con la seguente: **“la soppressione di enti e organismi che operano in ambito statale, regionale e locale con l’obiettivo che le funzioni da questi esercitate spettino ad uno degli enti di cui all’articolo 114, primo comma, della Costituzione”**;
- All'articolo 1, aggiungere un comma del seguente tenore: **“E’ istituito, entro 30 giorni dall’entrata in vigore della presente legge, presso la Conferenza Unificata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, un Comitato paritetico di 12 componenti, composto per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all’articolo 114, II comma della Costituzione designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dall’Anci e dall’Upi. Il Comitato svolge i seguenti compiti: monitoraggio del federalismo istituzionale e amministrativo; raccolta ed analisi della legislazione dei provvedimenti statali relativi all’attuazione degli articoli 117, II comma e dell’articolo 118 della Costituzione, raccolta ed analisi della legislazione e dei provvedimenti regionali relativi all’attuazione della presente legge; monitoraggio del riordino degli enti di amministrazione centrale e periferica statale e degli enti e agenzie statali, regionali e locali . Il Comitato verifica lo stato di attuazione della legge e il rispetto dei termini previsti dalla legge, riferendo periodicamente alla Conferenza Unificata. E’ riconosciuta all’Anci e all’Upi, in quanto associazioni maggiormente rappresentative, la titolarità della rappresentanza istituzionale in via generale rispettivamente dei comuni e**

delle città metropolitane all'Anci e delle province all'Upi, anche al fine di assicurare la costante applicazione del principio di leale e reciproca collaborazione.”

Si propone la riformulazione degli articoli 2, 3 e 4 nel modo che segue:

Articolo 2

(Funzioni fondamentali dei Comuni)

1. **Ferma restando la programmazione regionale**, sono funzioni fondamentali dei Comuni:
 - a) la normazione sulla organizzazione e lo svolgimento delle funzioni;
 - b) la programmazione e la pianificazione delle funzioni spettanti;
 - c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale;
 - d) il controllo interno;
 - e) la gestione finanziaria e contabile;
 - f) la vigilanza ed il controllo nelle aree funzionali di competenza;
 - g) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale;
 - h) il coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, in coerenza con la programmazione regionale;
 - i) la realizzazione di processi di semplificazione amministrativa nell'accesso alla pubblica amministrazione ai fini della localizzazione e realizzazione di attività produttive;
 - j) le funzioni in materia di edilizia, compresa la vigilanza e il controllo territoriale di base;
 - k) **la gestione del catasto dei terreni e del catasto edilizio urbano**;
 - l) la partecipazione alla pianificazione urbanistica, anche con riferimento agli interventi di recupero del territorio;
 - m) l'attuazione, in ambito comunale, delle attività di protezione civile inerenti alla previsione, alla prevenzione, alla pianificazione di emergenza e al coordinamento dei primi soccorsi;
 - n) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade comunali e la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di pertinenza dell'ente;
 - o) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico comunale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito comunale, in coerenza con la programmazione provinciale;
 - p) la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali, l'erogazione ai cittadini delle relative prestazioni, **nell'ottica di quanto previsto dall'articolo 118, IV comma della Costituzione**;
 - q) l'edilizia scolastica, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresi gli asili nido, fino alla istruzione secondaria di primo grado;
 - r) la gestione e la conservazione di teatri, musei, pinacoteche, raccolte di beni storici artistici e bibliografici pubblici di interesse comunale e di archivi comunali;
 - s) l'attuazione delle misure relative alla sicurezza urbana e delle misure disposte dall'autorità sanitaria locale;
 - t) l'accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e l'irrogazione delle relative sanzioni;

- u) l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale e l'espletamento dei relativi compiti di polizia amministrativa e stradale, inerenti ai settori di competenza comunale, nonché di quelli relativi ai tributi di competenza comunale;
- v) **la titolarità delle funzioni in materia anagrafica e la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione.**

Articolo 3

(Funzioni fondamentali delle Province)

1. **Ferma restando la programmazione regionale, le funzioni fondamentali delle Province sono:**
 - a) la normazione sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni;
 - b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti;
 - c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale;
 - d) la gestione finanziaria e contabile;
 - e) il controllo interno;
 - f) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito sovracomunale;
 - g) la vigilanza ed il controllo nelle aree funzionali di competenza e la polizia locale;
 - h) l'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni ed alle forme associative;
 - i) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento;
 - j) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo;
 - k) l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d'emergenza in materia di protezione civile; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale;
 - l) funzioni in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e controllo;
 - m) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio;
 - n) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale;
 - o) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
 - p) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado;
 - q) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego;
 - r) **la programmazione, organizzazione e gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale e i vincoli comunitari;**
 - s) **la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale.**

Articolo 4

(Funzioni fondamentali delle Città metropolitane)

1. **Ferma restando la programmazione regionale**, le funzioni fondamentali delle Città metropolitane sono:
 - a) le funzioni delle Province, di cui all'articolo 3;
 - b) l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
 - c) l'azione sussidiaria e il coordinamento tecnico-amministrativo dei Comuni;
 - d) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
 - e) la mobilità e la viabilità metropolitana;
 - f) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;
 - g) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Dopo l'articolo 4, è inserito un articolo 4 bis

Articolo aggiuntivo

1. **Nel rispetto del principio di leale collaborazione**, le Regioni, nell'esercizio della competenza legislativa nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma della Costituzione, al fine di garantire l'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali, possono attribuire le stesse alla Provincia se titolare il Comune o al Comune se il titolare è la Provincia, previo accordo con ANCI e UPI regionali, in quanto associazioni maggiormente rappresentative, e gli enti interessati, ferme restando le funzioni di consultazione regolate dalle singole Regioni. Le Regioni assicurano a tal fine il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché il soddisfacimento ottimale dei bisogni delle rispettive comunità. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse. Sono fatte salve le modalità di finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane così come previste dalla Legge 42/2009.

Articolo 6

1. **Fatto salvo quanto previsto dal comma 2**, le funzioni fondamentali di cui agli articoli 2, 3 e 4 non possono essere esercitate da enti o agenzie statali e regionali. Non possono altresì essere esercitate da enti e agenzie di enti locali diversi da quelli cui sono attribuite le medesime funzioni fondamentali.

2. **In via residuale, al fine di garantire l'efficacia, l'efficienza, l'economicità, il buon andamento e l'adeguatezza nell'esercizio delle funzioni fondamentali**, la disciplina regionale assicura i necessari strumenti di programmazione, indirizzo e coordinamento, anche prevedendo i casi nei quali l'esercizio di specifici compiti e attività rientranti nelle funzioni di cui al comma 1 possono essere esercitati dalla Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà e per ragioni di unitarietà, previo accordo con ANCI e UPI regionali e le

Province interessate e, nel caso di provvedimenti non a valenza generale, in accordo con gli enti interessati, ferme restando le funzioni di consultazione regolate dalle singole Regioni.

Articolo 7

- Comma 2 sostituire la lettera f) con **u)** . Eliminare da “mediante” alla fine del comma.

- Articolo 7 , comma 3 modificare nel seguente modo:
“Le funzioni fondamentali dei comuni previste dall’articolo 2 **comma 1 lettere g), j), k) n), t) s) e catasto** sono obbligatoriamente esercitate in forma associata da parte dei comuni fino a 3000 abitanti. Le funzioni fondamentali di cui al primo periodo possono essere esercitate in forma associata dagli altri comuni. **La Regione, previo accordo con ANCI e UPI regionali in quanto associazioni maggiormente rappresentative, ferme restando le funzioni di consultazione regolate dalle singole Regioni, può prevedere ulteriori funzioni da esercitare in forma associata.**”

- Articolo 7 comma 5: Eliminare il secondo periodo da **“La disposizione ... articolo 14”**

- Articolo 7 comma 6: modificare come segue:
-
2. “La Regione, nelle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, ~~individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell’ambito del Consiglio delle autonomie locali,~~ **previo accordo con ANCI e UPI regionali in quanto associazioni maggiormente rappresentative, ferme restando le funzioni di consultazione regolate dalle singole Regioni,** la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni dei Comuni di cui all’articolo 2, comma 1, lettere da g) a u), secondo i principi di economicità, efficienza e di riduzione delle spese, fermo restando quanto stabilito dai commi 2 e 3. Nell’ambito della normativa regionale i Comuni avviano l’esercizio delle funzioni in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa.

- Articolo 7 comma 6: modificare l’ultimo capoverso del comma nel seguente modo: **“Resta fermo che tale disposizione non trova applicazione per i comuni capoluogo di provincia e i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.”**

- Modificare il comma 7 dell’articolo 7 :

Salvo quanto previsto dalle leggi regionali, costituiscono forme associative esclusivamente la convenzione e l’Unione di Comuni e ~~l’accordo di programma di cui agli articoli 30, 32 e 34 del Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominato Testo unico.~~ Ogni Comune può fare parte di una sola Unione di Comuni. Le Unioni di Comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli Comuni.

- Sostituire il comma 8 come segue:

“L’Unione è l’ente locale associativo dei Comuni finalizzato all’esercizio associato di funzioni e servizi. La Regione, tenendo conto della specificità dei territori montani disciplina l’Unione dei comuni, previo accordo con ANCI e UPI regionali in quanto associazioni maggiormente rappresentative, ferme restando le funzioni di consultazione regolate dalle singole Regioni sulla base dei seguenti principi:

- a) **gli organi dell’Unione, formati da amministratori in carica dei Comuni associati, sono di norma tre. Il Presidente deve essere scelto tra i Sindaci dei Comuni associati, l’esecutivo tra i componenti delle Giunte dei Comuni associati;**
- b) **l’unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l’ordinamento dei Comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all’ordinamento finanziario e contabile, al personale e all’organizzazione.**

Salvo quanto previsto dal presente comma, la disciplina delle Unioni è di competenza regionale.

L’introduzione del comma comporta la conseguente abrogazione degli articoli 32 e 33 del T.U.E.L..

Articolo 8

- All’articolo 8, comma 1 sostituire la parola “nove” con **dodici**.
- All’articolo 8, comma 1 eliminare al primo comma dopo le parole “”adottare” le seguenti: *“nelle materie di cui all’articolo 117, comma secondo, della Costituzione”* ed aggiungere al termine del comma le seguenti parole sostituendo le lettere a) e b) :

e segnatamente:

- a) **le funzioni amministrative da conferire alle Regioni e agli enti locali, nelle materie dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione;**
- b) **le funzioni amministrative da conferire alle Regioni, nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, ai fini del successivo conferimento agli enti locali.**
- c) **l’individuazione delle funzioni che rimangono in capo allo Stato.**

- All’articolo 8 comma 1 modificare il termine territoriali con **“pubblici”**
- All’articolo 8 comma 2 inserire dopo le parole “Nell’esercizio della delega”, le seguenti: **“di cui alla lettera a)”**
- All’articolo 8 comma 2 eliminare la lettera d).
- All’articolo 8, dopo il comma 3 inserire un seguente comma:

“3 bis Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per i rapporti con le Regioni, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, sentiti i Ministri competenti per materia, si provvede, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, alla determinazione, al trasferimento e alla ripartizione tra le Regioni, le Province e i Comuni dei beni e delle risorse umane, finanziarie e strumentali connesse all’esercizio delle funzioni trasferite ai sensi dell’articolo 117 II comma della Costituzione di cui alla lettera a) del comma 1 del presente articolo.”

- All’articolo 8, aggiungere tre commi del seguente tenore:

“6. Ai fini dell’attuazione della lettera b), del comma 1, del presente articolo, il Governo è delegato ad adottare, nello stesso termine di cui al comma 1, uno o più decreti legislativi, previa intesa in sede di Conferenza unificata, per l’individuazione e il trasferimento alle Regioni, secondo quanto previsto dall’articolo 118 della Costituzione, delle funzioni amministrative ancora esercitate dallo stesso alla data di entrata in vigore della presente legge, nelle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione.

7. Nell’esercizio della delega di cui al comma precedente il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) conferire a livello diverso da quello statale le funzioni per le quali non occorre assicurare l’unitarietà di esercizio ;

b) 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.

“8. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per i rapporti con le Regioni, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, sentiti i ministri competenti per materia, si provvede, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, alla determinazione, al trasferimento e alla ripartizione tra le Regioni dei beni e delle risorse umane, finanziarie e strumentali connesse all’esercizio delle funzioni trasferite ai sensi dell’articolo 117 III comma della Costituzione e alla lettera b) del comma 1 del presente articolo”.

Articolo 9

- All’art. 9, comma 1, eliminare da “ove l’accordo” alla fine del comma e sostituirlo con il seguente periodo **“ Con un accordo in sede di Conferenza Unificata sono stabilite le modalità per superare il dissenso in sede locale”.**

Articolo 10

- L’articolo è soppresso in quanto riformulato ed unificato all’articolo 8.

Articolo 11

- Al comma 1 dell’articolo 11 la parola nove è sostituita con la parola **“dodici”**;eliminare le parole **“con proprie leggi”**; le parole **“sulla base di accordi”** sono sostituite con **“previo accordo con ANCI e UPI regionali, in quanto associazioni maggiormente rappresentative, ferme restando le funzioni di consultazione regolate dalle singole Regioni”.**

- Al comma 3 dell'articolo 11, dopo le parole con proprie leggi inserire le seguenti **“entro dodici mesi dall'adozione dei decreti legislativi di cui all'articolo 8”** eliminare le parole “con proprie leggi”; sostituire le parole “sulla base di accordi” con **“previo accordo con ANCI e UPI regionali in quanto associazioni maggiormente rappresentative, ferme restando le funzioni di consultazione regolate dalle singole Regioni”**.
- Il riferimento all'articolo 10 contenuto nella lettera b) del comma 3 va sostituito con **“articolo 8”**.

Articolo 12

Sostituire l'articolo 12 con il seguente e inserirlo nelle disposizioni finali

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

Emendamenti aggiuntivi da inserire nelle disposizioni finali

- **“La legge non può inserire deroghe agli articoli 2, 3 e 4 se non mediante espressa modificazione delle loro disposizioni, previa intesa in sede di Conferenza Unificata”**.
- **“I trasferimenti di personale e di beni conseguenti all'attuazione del processo di razionalizzazione non rilevano ai fini del rispetto da parte delle regioni, delle province e dei comuni del patto di stabilità e in nessun caso il trasferimento di beni e risorse degli enti soppressi potrà comportare un incremento dell'onere fiscale in capo all'ente destinatario”**.

Ulteriori importanti richieste

- In relazione alle modifiche puntuali - con l'eccezione di quella già proposta dalle Regioni e dalle Autonomie all'articolo 32 del T.U.E.L. e contenuta nel presente documento - apportate alle disposizioni del Testo unico in materia di ordinamento degli enti locali si chiede l'intero stralcio al fine di proporre una delega al Governo per la revisione organica dell'ordinamento degli enti locali e per l'adeguamento al nuovo quadro costituzionale con l'indicazione di principi e criteri direttivi puntuali.
- In relazione al Capo V dello schema di disegno di legge, si evidenzia la necessità della soppressione integrale dell'articolo 20 relativo ai Consorzi di bonifica.

In relazione all'articolo 17 si evidenzia la necessità di prevedere un termine per il decreto ministeriale di trasferimento dei Fondi per le comunità montane, nonché contestualmente assegnare e trasferire alle Regioni i Fondi destinati all'associazionismo intercomunale, prevedendo anche la copertura finanziaria dei costi del personale delle comunità montane oggetto del riordino. In relazione al primo comma dell'articolo, si evidenzia la necessità di disporre che l'abrogazione delle norme sulla comunità montane prevista dall'articolo 34 del presente disegno di legge, sia differita di dodici mesi per consentire il completamento in materia ordinata della riallocazione e del riordino delle funzioni delle attuali comunità montane.

In relazione all'articolo 19, comma 2, si rende necessario sostituire la competenza assegnata alle Regioni in relazione alla disciplina degli effetti conseguenti allo scioglimento dei consorzi, con quella degli enti locali che hanno costituito l'ente medesimo, nel caso di consorzi che abbiano come unici soggetti costituenti gli enti locali. Sarà la legge regionale, invece, a disciplinare la costituzione e lo scioglimento dei consorzi di interesse regionale.

- Nel merito delle modifiche contenute nello schema di disegno di legge sulla composizione degli organi di governo di Comuni e Province, si ribadisce la posizione di riportare gli eventuali interventi normativi alle linee guida contenute nel Patto sui cd. costi della politica sottoscritto nel 2007 da tutti i livelli di governo previsti dall'articolo 114 della Costituzione.
- Si evidenzia, infine, la necessità di soppressione integrale dell'articolo 30 recante disposizioni in materia di patto di stabilità interno, poiché si ritiene che non sia questa la sede per introdurre modifiche in materia.

Roma, 18 novembre 2009