



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME 12/26/CR-FS/C1

DOCUMENTO DI SINTESI DELLE PRINCIPALI CRITICITÀ DEL TESTO DEL CODICE DELLE AUTONOMIE LOCALI (A.S.2259)

Il nuovo testo base, predisposto dai relatori on. li Bianco e Pastore nell'ambito del Comitato ristretto costituito il 5 aprile 2011 in seno alla Commissione Affari Costituzionali del Senato (presso la quale pende ora l'esame del ddl. n. 2259 cd. Carta Autonomie Locali), modifica il testo attuale del disegno di legge Carta Autonomie come già approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 30 giugno 2010, sul quale le Regioni in maniera critica già si erano espresse.

Il testo, peraltro, si inserisce nel confuso quadro normativo che ha interessato l'ordinamento degli enti locali nel corso di questi ultimi mesi, a partire dalle disposizioni della Legge 149 del 2011 (manovra estiva) sino ad arrivare all'articolo 23 del Decreto Legge Salva Italia n. 201 del 2011 convertito nella Legge 214 del 2011.

E' opportuno, prima di tutto, evidenziare la necessità dell'avvio di una organica riflessione sul nuovo assetto che si intende dare al sistema ordinamentale locale – come peraltro le Regioni in più occasioni hanno richiesto e da ultimo in sede di Commissione paritetica speciale per il rinnovamento delle Istituzioni – considerato che molte delle norme oggi contenute nel codice delle autonomie locali sono disallineate rispetto alle recenti innovazioni sulle Province contenute nel D.L. 201 del 2011. Non può che rimarcarsi, inoltre, l'assoluta necessità di connettere questa nuova impostazione con le previsioni della Legge 42 del 2009 e dei suoi decreti delegati, che allo stato attuale, in moltissime parti, andrebbero rivisti.

Le criticità evidenziate sono rese, oggi, ancora più marcate dalle notizie che si apprendono che tenderebbero ad una sostanziale riattribuzione di funzioni fondamentali alle Province proprio attraverso il Codice delle Autonomie locali. E' evidente che una tale innovazione, oltre che presentarsi di difficilissima attuazione visto l'articolo 23 della Legge 214, pone numerosi problemi interpretativi in ordine all'obbligo per le Regioni di riallocare le funzioni già esercitate dalle Province entro il 31 dicembre 2012, come perentoriamente la norma dispone pena l'intervento sostitutivo statale. **E' evidente che qualunque intervento si volesse porre in essere in questo ambito, riattribuendo, quindi, funzioni alle Province, non potrà che prevedere che sia la legge regionale, previo accordo in sede di Consiglio delle Autonomie locali, a definire gli ambiti per l'esercizio ottimale delle funzioni da parte delle Province anche in forma associata sulla base dei principi di adeguatezza e appropriatezza.**

Entrando nel merito della bozza, predisposta in seno al Comitato ristretto con gli emendamenti dei relatori del 18 ottobre 2011, e ferme restando le considerazioni generali sopra espresse, si evidenziano i seguenti punti critici del testo proposto:

1. estensione delle funzioni fondamentali dei Comuni con connesse ripercussioni sul ruolo regolativo regionale, ulteriormente compresso;
2. forte limitazione del ruolo regolativo regionale anche con riferimento all'attuazione dell'art. 118 Cost. relativo alle funzioni amministrative non fondamentali, perfino col trasferimento diretto delle relative risorse a Comuni, Province e Città metropolitane da parte dello Stato;
3. prevista soppressione degli enti ed agenzie strumentali, prevalentemente regionali, dove potrebbero profilarsi interventi sostitutivi statali;
4. esplicita rivendicazione della potestà legislativa statale sulle forme associative degli enti locali, con conseguente esclusione di ogni potestà regionale in materia, e diretta ed analitica potestà statale in tema di Unioni di Comuni, anche montane;
5. disciplina degli organi delle Città metropolitane che potrebbe preludere (agevolandola) alla effettiva istituzione di tali enti.

La proposta si discosta dalle posizioni assunte dalla Conferenza delle Regioni sia sul testo approvato dal Consiglio dei Ministri (Documento congiunto con Anci ed Upi consegnato in sede di Conferenza Unificata il 18 novembre 2009) che dal documento approvato il 24 marzo 2011 sul testo approvato dalla Camera dei Deputati, rappresentando di fatto un arretramento.

Le suddette linee finiscono per incidere assai negativamente sulla posizione della Regione quale ente di riferimento e vero e proprio centro propulsore dell'intero sistema delle autonomie locali nel proprio ambito territoriale. Viene infatti svuotato, sotto tutti i profili, e particolarmente quello della *governance* locale, il ruolo di soggetto regolatore che alla Regione compete nel sistema delle autonomie locali.

1) Profili inaccettabili e proposte emendative

1.1) Funzioni fondamentali

Quanto alle funzioni fondamentali, che le Regioni proponevano di ridurre in cataloghi più essenziali, si riscontra nel testo del Comitato ristretto un allungamento, anche rispetto ai già estesi elenchi degli "*emendamenti condivisi*" del 2009, di quelle comunali, ad esempio, la protezione civile, che il documento delle Regioni proponeva di escludere è invece conservata in entrambi gli elenchi (per Comuni, art. 2 lett.).

Pertanto, è stata introdotta una lettera a bis) al comma 1 dell'articolo 4 (funzioni fondamentali delle città metropolitane) sul cui ambito di applicazione occorrerebbe acquisire elementi di chiarimento in ordine all'esercizio effettivo delle funzioni fondamentali dei comuni facenti parte della città metropolitana.

Le Regioni, pertanto, non possono **che riproporre gli emendamenti già formulati all'articolo 2 nel documento approvato dalla Conferenza delle Regioni il 24 marzo 2011** volti ad una riformulazione e razionalizzazione delle funzioni fondamentali e ad un consolidamento dell'elenco già stabilito dalla legge 42 del 2009.

All'opposto, l'allungamento dell'elenco delle funzioni fondamentali, proposto dal Comitato ristretto, comporta una significativa erosione degli spazi di azione amministrativa regionale negli ambiti riconducibili alle funzioni fondamentali (come nei significativi casi di protezione

civile, ambiente e difesa del suolo) e produce, altresì, una profonda fase di incertezza sull'attuazione delle norme dell'articolo 14 del Decreto Legge 78 del 2010, come modificate dalla Legge 149.

1.2) Titolarità ed esercizio delle funzioni fondamentali

Per le Regioni resta essenziale la norma che consente una seppure limitata diversa allocazione delle funzioni fondamentali tra comune e provincia (cosiddetta “sposta funzioni”) contenuta nel testo all’art. 5, che recepiva, pur solo parzialmente, una proposta avanzata dalle Regioni.

L'emendamento contenuto nel documento approvato dalla Conferenza delle Regioni il 24 marzo, volto a consentire, con una procedura semplificata, l'affidamento - da parte delle province titolari - di loro funzioni a Unioni o altre forme associative previste da leggi regionali, è stato accolto. Nel ribadirne l'assoluto rilievo, si richiede l'estensione alla ulteriore fattispecie delle funzioni fondamentali dei Comuni.

EMENDAMENTO 1

All'articolo 5, comma 1 bis aggiungere un periodo finale del seguente tenore:

“ Con le stesse modalità possono provvedere i Comuni per le funzioni di cui all'articolo 2”.

1.3. Esercizio delle funzioni fondamentali da parte di enti e agenzie

In alcune norme introdotte nella bozza di lavoro in esame (artt. 7, 10) ma, soprattutto, in alcune soppressioni e lacune riconducibili al mancato accoglimento di specifiche proposte avanzate dalle Regioni nel documento del 24 marzo, prende corpo la chiara proposta di soppressione di qualsivoglia ente, agenzia o organismo strumentale statale e regionale che operi nelle materie delle funzioni fondamentali ed anche di funzioni conferite ai sensi del 118 della Costituzione (vedi articolo 18 bis di nuovo inserimento nel testo proposto dai relatori Bianco-Pastore) , senza considerare in alcun modo le esigenze di coordinamento delle regioni in alcune materie di particolare rilievo.

Per temperare tale principio, le Regioni avevano riproposto un emendamento, già condiviso con le autonomie nel 2009, che mirava ad assicurare la possibilità del permanere di articolazioni organizzative regionali (insistenti nell'ambito di funzioni fondamentali degli enti locali) per lo svolgimento delle funzioni che solo nella dimensione regionale potrebbero essere correttamente esercitate (es. problematiche relative alle aziende in crisi).

Il mancato accoglimento della proposta emendativa regionale comporta l'obbligo, in capo alle Regioni, di sopprimere qualsiasi loro agenzia od organismo deputati a svolgere funzioni amministrative in materie coincidenti con funzioni fondamentali di comuni o province: si pensi, ad esempio, alle agenzie regionali di protezione civile o alle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente e agenzie per il lavoro. La totale chiusura rispetto a queste esigenze di salvaguardare enti di dimensione regionale è evidente nell'eclatante decisione di far venir meno, sopprimendo il comma 2 dell'art. 7, l'unica norma di salvaguardia già prima prevista nel testo base per le ARPA in materia ambientale.

Si propone, pertanto, di soprassedere rispetto a quanto proposto dal Comitato ristretto su questo tema e di sostituire l'art. 7 del disegno di legge AS 2259 con una norma del seguente tenore, già contenuta nel documento delle Regioni del 24 marzo.

EMENDAMENTO 2

L'articolo 7 è così sostituito:

“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, previa consultazione degli enti locali nelle forme previste dalle leggi regionali e, nel caso di provvedimenti non a valenza generale, in accordo con gli enti interessati.”

Ipotesi subordinata:

In ogni caso, qualora non si ritenesse di addivenire alla proposta regionale, si propone di ripristinare la formulazione dell'articolo 7 comma 2 nella versione approvata dalla Camera dei Deputati integrandolo con i riferimenti alle agenzie in materia di protezione civile e alle Agenzie per il lavoro.

Modificare l'articolo 7 comma 2 come segue:

“2. Restano ferme in ogni caso le competenze in materia ambientale riconosciute per legge all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale e alle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente. Restano altresì ferme le competenze riconosciute dalle leggi regionali alle agenzie che operano in materia di protezione civile nonché nella materia del mercato del lavoro.

1.4) Esercizio associato delle funzioni fondamentali

Per quanto attiene alla modalità di esercizio delle funzioni fondamentali comunali, gli emendamenti proposti dal Comitato ristretto tendono a ridurre enormemente (fino ad escluderla) la potestà legislativa regionale con riferimento alla disciplina dell'esercizio associato di tali funzioni: emblematici al riguardo il nuovo comma 7 dell'art. 8, che sopprime la potestà legislativa regionale di prevedere altre forme associative (ed anzi sostituisce tale locuzione con la seguente “Ai fini della competenza statale in materia, costituiscono forme associative...”) e l'intervenuta soppressione del comma 5 dell'art. 12, che prima attribuiva alla legge regionale la disciplina di ulteriori forme e modalità di associazionismo comunale e provinciale.

Oltre all'esplicita rivendicazione della potestà legislativa statale sulle forme associative degli enti locali di cui si è detto con riferimento alle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, si rileva, nel nuovo testo del Comitato ristretto, una diretta ed analitica potestà statale in tema di Unioni di Comuni, anche montane. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 8,

comma 8 che propone di sostituire l'art. 32 T.U.E.L. (dedicato alle Unioni di Comuni), introducendo norme statali di dettaglio.

Le Regioni, al contrario, avevano formulato, congiuntamente con Anci ed Upi nel documento di novembre 2009, una proposta emendativa dell'art. 32 T.U.E.L. volta a ribadire che la disciplina delle Unioni è rimessa alla competenza regionale, pur nell'ambito di alcuni principi fissati dalla legge statale.

Le Regioni, quindi ribadiscono la necessità che venga loro riconosciuta la possibilità di prevedere altre forme associative per l'esercizio di funzioni fondamentali per i quali sul territorio esistono già forme efficienti di gestione integrata territoriale. **Occorre ripristinare, pertanto, il comma 7 dell'art. 8, nella versione antecedente alle modifiche apportate dal Comitato ristretto, abolendo pertanto la proposta formulata al comma 8 dell'articolo 8, riprendendo quella richiamata nel documento congiunto delle Autonomie del 2009, rivedendo il comma 5 dell'articolo 8.**

Opportuno è in tal senso intervenire più ampiamente prevedendo la possibilità di forme associative regolate dalla legge regionale per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali emendando l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 8 del testo base.

EMENDAMENTO 4

Al comma 3 dell'articolo 8 **sostituire le parole “o unione” con “ convenzione, unione o altra forma associativa individuata dalle leggi regionali”;**

EMENDAMENTO 5

Il comma 5 dell'articolo 8 è così riformulato:

“Sulla base dei principi di adeguatezza e appropriatezza, le Regioni definiscono, sentito il Consiglio delle Autonomie locali, gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni delle Province anche in forma associata. Le province con popolazione inferiore ai 200.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni di cui all'articolo 21 comma 4, lettere da b) a f). della legge 42 del 2009”.“

EMENDAMENTO 6

I commi 7 e 8 comma dell'articolo 8 sono così sostituiti:

“7.Salvo quanto previsto dalle leggi regionali, costituiscono forme associative esclusivamente la convenzione e l'unione di comuni di cui, rispettivamente, agli articoli 30 e 32 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, 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.

8.“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..

EMENDAMENTO 7

All'articolo 12 comma 5 reinserire il testo della Camera dei Deputati.

1.5) Attuazione dell'art. 118 della Costituzione

Per ciò che resta fuori dall'elenco delle funzioni fondamentali, ed è dunque oggetto di disciplina ai sensi dell'art. 118 Cost., la bozza del Comitato ristretto si discosta in modo assai significativo dagli “*emendamenti condivisi*” nel novembre 2009, che le Regioni chiedevano di ripristinare già nel documento della Conferenza del 24 marzo 2011. Al contrario, sono state omesse alcune fondamentali norme, presenti negli *emendamenti condivisi* (commi 6 e seguenti dell'attuale art. 9, allora riferite all'art. 8), che garantivano che le funzioni esercitate dallo Stato, nelle materie di competenza legislativa regionale, transitassero al sistema locale attraverso leggi regionali che le allocassero ai più appropriati livelli di governo del loro sistema locale, come espressamente prevede l'art. 118 della Costituzione. La bozza del Comitato, invece, pur formalmente riconoscendo la potestà legislativa regionale di allocazione di tali funzioni trasferite dallo Stato (art. 11 nuovo comma 1, art. 12 comma 3 lett. b) sostanzialmente annulla tale affermazione di principio prevedendo, all'art. 11 comma 2 fine periodo, che siano DPCM statali a trasferire direttamente anche agli enti locali, beni e risorse strumentali alle funzioni trasferite. Ciò peraltro in pieno contrasto con le norme del D.lgs 68 del 2011.

Pertanto occorre ripristinare la formulazione del comma 2 dell'articolo 11 del testo approvato dalla Camera dei Deputati.

EMENDAMENTO 8

All'articolo 11 comma 2, le parole “i comuni e le province e “ sono soppresse.

Roma 29 febbraio 2012