



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

NOTA IN MATERIA AL DISEGNO DI LEGGE (A.S. 1464) CONCERNENTE

DELEGA AL GOVERNO PER L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 117, SECONDO COMMA, LETTERA P), DELLA COSTITUZIONE E PER L'ADEGUAMENTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTI LOCALI ALLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3 DEL 2001

La riforma avviata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 aveva ed ha ancora quattro traguardi da raggiungere: la riorganizzazione della funzione amministrativa in generale; il riassetto delle competenze degli Enti locali secondo linee di potenziamento sostenibile dell'autonomia locale; l'attuazione del federalismo fiscale; il riordino del sistema delle Conferenze.

Proprio la presa d'atto delle questioni all'ordine del giorno dell'agenda istituzionale consente di apprezzare meglio la ripresa di iniziativa statale su questi temi, e in particolare sul federalismo fiscale e sull'attuazione dell'articolo 117, comma 2 lett. p), e 118 della Costituzione.

Il Disegno di legge di *Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di Enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001* costituisce di per sé solo, anche a voler prescindere dai suoi contenuti, un momento fondamentale di rilancio della riforma.

Ad una prima lettura del testo si coglie lo sforzo di una reale innovazione, e insieme emergono le difficoltà che l'innovazione potrà incontrare. I principi enunciati infatti non sono nuovi: erano già alla base della riforma regionalista a Costituzione invariata; e sono alla base del Testo Unico sulle autonomie locali attualmente vigente. Ma è nuova l'organicità con cui vengono collegati e messi in relazione. E nuovo è anche l'equilibrio, difficile equilibrio, che si cerca di raggiungere tra esigenze differenti.

Va notato che nel disegno di legge delega sono state accolte molte delle proposte della Conferenza delle Regioni e Province autonome, di ANCI, UPI e UNCEM. Questo modo di procedere denota una volontà di confronto e di concertazione che è previsto si sviluppi nella predisposizione e nell'esame dei decreti delegati di attuazione; e che costituisce una indicazione esemplare anche per l'attività legislativa regionale che dovrà affiancarsi ai decreti delegati.

Le Regioni sono tenute in considerazione per più profili. Il comma 2 dell'articolo 1 non solo riconosce il ruolo che spetterà alle Regioni nella riforma, ma indica anche i principi ed i criteri generali cui dovranno attenersi nell'elaborare ed adeguare la loro legislazione. L'articolo 6 poi è interamente dedicato ai rapporti tra le nuove norme statali sull'ordinamento degli Enti locali e la legislazione regionale che dovrà attuare, sul versante delle Regioni, il riordino delle competenze e delle funzioni.

Il punto di partenza, per il riassetto del sistema delle funzioni, è quello di porre i criteri di individuazione delle funzioni fondamentali, delle funzioni proprie e delle funzioni da conferire.



Nella relazione al disegno di legge vengono date alcune definizioni che contribuiscono a fare chiarezza.

Come “funzioni fondamentali” degli Enti locali vengono indicate *“non solo quelle ordinamentali inerenti l’esistenza e l’organizzazione dell’Ente, ma anche quelle gestionali attinenti all’esercizio di compiti che sono essenziali per la collettività territoriale amministrata”*.

Come “funzioni proprie” sono indicati *“i compiti ulteriori, non doverosi secondo le leggi statali, che gli Enti locali possono assumere nei confronti della propria collettività”*. Non possono essere “funzioni-poteri”, cioè devono essere svolte senza implicare l’esercizio di poteri autoritativi. Possono essere “funzioni-attività”.

Le funzioni da conferire sono quelle ancora esercitate dallo Stato e dalle Regioni che però non richiedono l’unitario esercizio a livello statale o regionale. Devono essere conferite in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza a Comuni, Province, Città metropolitane e, solo nel caso di esercizio statale, alle Regioni.

Viene così risolto quel problema della tripartizione delle funzioni degli Enti locali che aveva fatto discutere molto in dottrina e in politica: e viene risolto con definizioni sufficientemente precise da costituire un buon criterio di guida, e insieme sufficientemente elastiche da adattarsi all’immane evolversi delle esigenze amministrative.

È previsto che tutto il processo di riforma si svolga secondo i principi della collaborazione istituzionale e della leale cooperazione: anche questo è un punto da sottolineare positivamente.

Per quanto riguarda le Regioni, è di rilievo la disposizione dell’articolo 6, comma 1, che prevede come obbligatorie nei Consigli delle autonomie o nelle altre sedi di concertazione previste dai rispettivi ordinamenti” per l’adeguamento della legislazione regionale al nuovo assetto di poteri locali.

In particolare le leggi regionali, sulla base degli accordi predetti, dovranno adeguare la propria legislazione alla individuazione statale delle funzioni fondamentali per quanto riguarda le materie di propria competenza, seguendo i principi di cui all’articolo 2, allocando le funzioni in modo organico al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni. Dovranno conferire a Comuni, Province e Città metropolitane le funzioni a loro volta conferite alle Regioni dallo Stato che non richiedono l’esercizio unitario regionale.

Dovranno inoltre razionalizzare i livelli di governo locali mediante la previsione su un medesimo territorio di un solo livello plurifunzionale per l’esercizio associato di funzioni che i singoli Comuni non siano in grado di svolgere singolarmente. Questa rappresenta una fondamentale norma di principio. Se attuata con rigore ed efficacia dovrebbe evitare il ripetersi di duplicazioni di ruoli e funzioni tra livelli di governo.

Un altro accordo è previsto al comma 3 dell’articolo 6. La legge regionale potrà disciplinare 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.

A proposito di queste disposizioni, di cui si apprezza la portata, si vogliono porre in evidenza alcune questioni.

Tralasciando le *“altre sedi di concertazione previste dai rispettivi ordinamenti”*, occorre ricordare che il Consiglio delle autonomie locali è un organo regionale, la cui istituzione, peraltro obbligatoria (costituzione art. 123, 4° comma), e la cui disciplina sono riservate allo Statuto regionale ed alle leggi regionali cui lo Statuto faccia rinvio.

Né gli Statuti regionali finora rinnovati, né le leggi regionali successive agli Statuti e disciplinanti il Consiglio delle autonomie locali, fanno mai riferimento ad “accordi” coi CAL in sede di approvazione o predisposizione di leggi regionali. Prevedono invece il parere obbligatorio del CAL sui progetti di legge che riguardano attribuzioni o conferimento di funzioni agli Enti locali.

La portata e le conseguenze di questo parere sono espressamente disciplinate dagli Statuti. In qualche caso si tratta di un parere semplice (Statuto Piemonte, art. 87). In molti altri casi si tratta di un parere “conformativo”, che può cioè essere disatteso dal Consiglio regionale con votazione a maggioranza speciale (Statuto Marche, art. 38; Statuto Emilia-Romagna, art. 23; Statuto Calabria, art. 48; Statuto Liguria, artt. 67 e 68; Statuto Abruzzo, art. 72; Statuto Lazio, art. 67; Statuto Umbria, art. 29) o con specifica motivazione (Statuto Toscana, art. 66). In un caso è stato fatto rinvio alla futura legge di disciplina del CAL (Statuto Puglia, art. 45).

In nessun caso si parla di “accordi”, che comporterebbero una compartecipazione decisionale determinante del CAL nei confronti del Consiglio regionale quale organo legislativo.

Prevedere, come fa il disegno di legge, “accordi stipulati” nei Consigli delle Autonomie locali, significa violare la riserva statutaria di disciplina dei CAL e la riserva di normativa regionale (in particolare dei Regolamenti interni dei Consigli regionali) in materia di procedimento legislativo. Significa anche violare la libertà e l'autonomia della funzione legislativa regionale. La disposizione, così come formulata a nostro avviso deve essere rivista.

Fatto salvo quanto sopra esposto, resta da chiarire come possa essere “stipulato” un accordo fra il Consiglio regionale e il CAL; con quali maggioranze rispettive, con quali garanzie; in quale fase del processo legislativo debba intervenire; quali strumenti di reazione siano possibili in caso di disattendimento dell'accordo o di controversie sull'interpretazione dell'accordo.

È evidente che la partecipazione del CAL avrà comunque un peso determinante, ma questo sul piano politico e sulla gestione politica della governance: trasferire questo peso politico sul piano giuridico con la formulazione usata dal disegno di legge è, a nostro avviso, istituzionalmente improprio.



Si suggerisce perciò che la locuzione *“sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle Autonomie o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti”*, contenuta al comma 1 dell’articolo 6 del disegno di legge, sia sostituita dalla seguente formulazione: *“con la partecipazione, secondo le norme previste in ciascuna Regione, dei Consigli delle autonomie o di altre strutture di concertazione previste nei rispettivi ordinamenti”*; o comunque da altra formulazione che non attribuisca ai CAL poteri non previsti dagli Statuti regionali e che faccia salva la libertà e l’autonomia della funzione legislativa regionale.

Obiezione simili possono essere avanzate a proposito dell’accordo con le Province previsto dal comma 3 dell’articolo 6. Se si trattasse di accordi “tra” le Province, nessun problema: ma in tal caso si potrebbe probabilmente prescindere anche da una legge regionale. Dato però che si parla di accordi “con” le Province, siamo di fronte ad un condizionamento non meramente politico- che sarebbe naturale e legittimo – ma ad un condizionamento istituzionale del potere legislativo del Consiglio regionale.

Su una legge come quella prevista dal comma in esame, è da ritenersi sia in tutte le Regioni obbligatorio il parere del CAL, che sembra più che sufficiente a tutelare gli interessi e i diversi punti di vista delle Province coinvolte; che verranno poi certamente sentite, nel corso dell’esame del progetto di legge regionale.

Va rilevato che per entrambi i casi sopra richiamati – quello dei CAL e quello delle Province – il disegno di legge parla appunto di “accordo”. Se si parlasse di “intesa”, si potrebbe ipotizzare almeno una intesa “debole”, la cui mancanza possa essere superata con qualche espediente. Ma parlando di “accordo” non resta nessuno spazio per superare l’ipotesi della mancanza di accordo: sì che il potere legislativo del Consiglio regionale viene ad essere impedito da organi o soggetti esterni.

Da ultimo si rileva una qualche incongruenza in materia di disciplina delle forme associative tra Enti locali.

Da un lato si prevede una disciplina statale di principio delle forme associative, ispirata al criterio dell’unificazione in ambiti territoriali omogenei. Si prevedono poi, anche in modo disorganico, altre specifiche previsioni in materia di forme associative. Infine all’articolo 6, comma 3, si dispone che la legge regionale disponga a proposito di forme associative e di modalità di associazionismo degli Enti locali.

Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni appare così poco coordinato. Sembra prefigurarsi una specie di competenza concorrente, che non nasce dalla Costituzione ma solo dal disegno di legge, in tema di forme associative. La competenza regionale sarebbe quindi subordinata ai principi statali, in contrasto con l’orientamento della Corte costituzionale che inquadra tale competenza nell’ambito delle materie regionali residuali.