

ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE  
COMUNI  
ITALIANI

**CONFERENZA UNIFICATA  
29 ottobre 2009**

*Conseguito  
nella sede  
del 29 ottobre 2009  
SS*

Punto 17- Elenco B) all'ordine del giorno

**SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE INDIVIDUAZIONE  
DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE E DEI  
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 ED ORGANISMI DECENTRATI.**

Il percorso avviato con l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione indica una prospettiva concreta e possibile di evoluzione dell'ordinamento italiano verso una forma di federalismo equilibrato e corrispondente alle linee di fondo della Costituzione.

Il quadro normativo tratteggiato nella legge sul federalismo fiscale compone un assetto istituzionale che contiene alcune caratteristiche importanti ed innovative: un ruolo di garanzia, coordinamento e controllo dello Stato con un dialogo diretto con i Comuni, oltrechè con le Regioni; il finanziamento delle funzioni prevalentemente attraverso entrate derivanti dai grandi tributi erariali, accanto alla possibilità di esercitare autonomia impositiva; il riconoscimento di un ruolo definito e regolato delle Regioni nel sistema di finanza locale, con la previsione di un intervento laddove l'ente regionale sia in grado di apportare un contributo proprio; l'introduzione di regole differenziate fra gli enti per premiare i comportamenti virtuosi e disincentivare l'inefficienza; la costruzione di un sistema di governance innovativo e completo che secondo una logica paritaria consenta un concorso concreto a ciascun livello di governo.

La fissazione di un punto solido di stabilizzazione del sistema costituzionale rispetto ai rapporti tra i livelli territoriali di governo in cui si articola la nostra Repubblica dipende anche in gran parte dal profilo che assumerà la fondamentale componente istituzionale del federalismo.

Su questo è necessario sottolineare che la cornice di funzioni fondamentali e non assegnate ai Comuni e le relative modalità di esercizio devono essere del tutto conformi con le modalità di finanziamento, nella fase transitoria e poi nella fase a regime, previste nella legge n.42. Pertanto, risulta indispensabile introdurre nel provvedimento di attuazione del federalismo istituzionale una disposizione di salvaguardia che tuteli il sistema dei Comuni circa il diretto finanziamento delle funzioni, rispetto all'eventuale mobilità delle stesse conseguente alla gestione associata e che assicuri nel tempo e nell'attuazione dell'auspicabile decentramento di funzioni una congrua e stabile copertura finanziaria secondo le modalità stabile dalla legge sul federalismo fiscale.

I Comuni, con l'ANCI, considerando l'attuazione del federalismo istituzionale altrettanto o ancor più strategica dell'attuazione del federalismo fiscale, ritengono che il federalismo istituzionale debba riuscire a dare risposte convincenti su alcune domande fondamentali.

Agiranno nelle prossime settimane affinché nella fase di esame e concertazione in sede di Conferenza unificata dello schema di disegno di legge licenziato dal Consiglio dei Ministri vengano apportate significative correzioni ed integrazioni secondo gli indirizzi e le proposte di seguito indicate.

### **1. Federalismo e cittadino: la riorganizzazione dell'amministrazione. Il nuovo ruolo dei Comuni.**

L'attuazione del federalismo, in particolare sul versante amministrativo ed istituzionale, deve nella sua effettiva traduzione normativa e operativa garantire due grandi obiettivi essenziali: la semplificazione istituzionale per razionalizzare il



quadro delle competenze, ridurre i costi al fine di alleggerire la pressione fiscale, responsabilizzare i livelli di governo che ai sensi dell'articolo 114 compongono la Repubblica; la semplificazione amministrativo-burocratica per migliorare il rapporto fra il cittadino e l'amministrazione in termini di accessibilità ai servizi, di rapidità ed efficienza delle risposte e soprattutto in termini di semplicità ed unicità dei procedimenti.

L'idea di federalismo che i Comuni vogliono realizzare è quella di una forma più avanzata e coesa di unità nazionale.

Per far ciò l'attuazione del federalismo istituzionale deve rinnovare il sistema dei Comuni secondo alcune direttrici fondamentali:

**a) un nuovo assetto istituzionale del sistema locale in attuazione del principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Un programma a sostegno delle Unioni di Comuni. La Provincia come ente intermedio.**

Tale assetto deve concretizzarsi in una significativa pulizia del sistema istituzionale con l'abolizione di enti, organismi, agenzie che in seguito allo stratificarsi legislativo, svolgono funzioni e compiti propri dei comuni o delle province. Congiuntamente è necessario che Stato e Regioni procedano ad un nuovo decentramento di funzioni amministrative e gestionali con la soppressione dei relativi enti.

Per quanto riguarda gli 8102 Comuni italiani va declinata in positivo la forte diversificazione della dimensione demografica, la netta prevalenza di comuni di minore ampiezza e la conseguente naturale ed oggettiva differenziazione complessiva che emerge fra le realtà comunali medio grandi e la più ampia costellazione delle realtà di piccole dimensioni.

A fronte di questo assetto, nell'ultimo decennio si è avviato un processo caratterizzato dal sostegno alle aggregazioni ed associazioni comunali che ha dato dei primi risultati utili, ma nel loro complesso non soddisfacenti ai fini di una



razionalizzazione del sistema. A tal fine, **i Comuni ritengono che vada promosso e realizzato un robusto programma a sostegno dell'associazionismo intercomunale**, dando anche attuazione alla previsione contenuta nella legge n.42 circa una sorta di fiscalità di vantaggio a favore della forma delle unioni di comuni e delle fusioni, puntando quindi su un unico modello strutturato quale forma associativa, ossia l'unione di Comuni, preservando la possibilità di realizzare forme associative più leggere.

Per quanto riguarda la revisione degli organi di governo locale, vanno previsti assetti di governo differenziati con l'obiettivo di semplificare la composizione e il funzionamento degli organi di governo e la gestione amministrativa soprattutto nei Comuni piccoli.

I Comuni, inoltre, ritengono che vada affrontata la questione più generale relativa **al ruolo delle province nel futuro sistema istituzionale**.

Il dibattito sull'utilità istituzionale dell'ente Provincia, a fasi alterne e con toni ed echi diverse, è presente nelle sedi parlamentari da varie legislature, così come negli organi di informazione. Spesso, purtroppo, è stato anche funzionale e strumentale a indirizzare messaggi a carattere propagandistico e non invece ad un confronto nel merito serio e concreto.

Allo stesso tempo, però, il Parlamento nelle ultime legislature ha approvato l'istituzione di nuove Province, per alcune delle quali peraltro i cittadini hanno votato nelle recenti elezioni amministrative, imprimendo così un indirizzo politico chiaro teso a confermarne il ruolo e anzi ad aumentarne il numero.

Ciò detto si può ritenere che, anche sulla base di un raffronto con le esperienze presenti nella maggioranza degli altri Paesi europei -sia quelli che si ispirano ad un modello federale che quelli caratterizzati da un modello statale accentrato- la questione andrebbe posta in termini diversi: se un ente intermedio tra Regione e Comune è pressoché presente ovunque, ciò significa che vi è una ragione sostanziale che fonda la sua legittimazione nell'ordinamento statale.

Ciò dimostra l'esigenza di confrontarsi non tanto sulla questione relativa alla soppressione delle Province, quanto sull'opportunità di collegare più strettamente



tale ente con le realtà comunali. Si sostiene, quindi, che la soluzione più corretta alla questione posta va ricercata nella costruzione di un raccordo maggiore fra la Provincia e i Comuni insistenti sul suo territorio, al fine di realizzare una effettiva integrazione delle politiche di base ed una piena sinergia fra le istituzioni vocate all'amministrazione.

La proposta da portare avanti deve essere quella di una revisione delle circoscrizioni provinciali al fine di razionalizzare la presenza sul territorio di questo livello di governo, riducendone sensibilmente il numero e conferendo ad esso maggiore razionalità demografica e territoriale anche in conformità ai mutamenti socioeconomici intervenuti nel Paese.

Per realizzare un maggior raccordo fra Comuni presenti nel territorio provinciale ed ente Provincia, si potrebbe prevedere che il consiglio provinciale sia composto da sindaci e/o consiglieri comunali dei Comuni compresi nel territorio provinciale. A tal fine si potrebbe stabilire appunto quale requisito per l'elettorato passivo, oltreché per la permanenza in carica degli eletti, l'essere sindaco (o anche consigliere comunale) mantenendo l'elezione diretta da parte del corpo elettorale. L'investitura del Presidente della Provincia potrebbe rimanere affidata all'elezione diretta dei cittadini.

Si ritiene che ipotesi di questo tipo potrebbero superare anche eventuali obiezioni basate sulla contrarietà al dettato costituzionale, essendo infatti garantita un'elezione diretta da parte del corpo elettorale almeno dell'organo assembleare, sia pure sulla base di uno specifico requisito di elettorato passivo, quale essere sindaco o consigliere.

Sempre nell'ambito del provvedimento di attuazione del federalismo istituzionale che deve trovare piena coerenza con la legge sul federalismo fiscale, va ricordato la **necessità di completare la disposizione transitoria riguardante le città metropolitane contenuta nella legge 42**, anche per assicurare un tempo certo per l'istituzione degli organi di governo della Città metropolitana e l'esercizio ordinario delle relative funzioni.



**b) La semplificazione amministrativa a partire da un nuovo assetto delle funzioni dei Comuni.**

Uno degli obiettivi principali a cui si deve mirare nell'attuazione del federalismo istituzionale è l'avvicinamento dell'amministrazione al cittadino: questo significa costruire intorno al Comune e al sistema dei Comuni un quadro di competenze e funzioni coerente e capace di farne la base dell'amministrazione pubblica, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

E', quindi, giusto porre in apertura dell'elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni una norma di chiusura che sancisca il principio secondo cui tutte le funzioni amministrative che non sono assegnate ad altri livelli di governo sono di competenza dei Comuni.

L'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane deve essere guidata da tale obiettivo, applicando il principio di sussidiarietà, strettamente coniugato con quello di differenziazione e di adeguatezza.

Va quindi ricostruita in capo al sistema dei Comuni la funzione amministrativa e gestionale, assegnando a questi ultimi in modo strutturato le competenze che in questi anni sono state decentrate senza un disegno organico nonché tutte quelle competenze, che residuano in capo agli altri livelli di governo o altri soggetti, che possono essere svolte dai Comuni, singoli o associati.

L'elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni deve essere in grado di configurare un assetto di competenze organico ed innovativo in modo da tracciare l'identikit funzionale del sistema dei Comuni e di realizzare una razionalizzazione delle competenze e dei procedimenti amministrativi per semplificare il rapporto con i cittadini e il sistema economico.

**Tale processo si concretizza anche nell'inveramento del principio di differenziazione ed adeguatezza.** Ciò significa prevedere un'imputazione delle



funzioni fondamentali ai Comuni articolata e differenziata a seconda della fascia demografica e, in taluni casi, anche a seconda del minor o maggior grado di ampiezza della dimensione territoriale comunale, con il conseguente assottigliarsi dello spettro delle funzioni individuate come proprie degli enti e quindi riconosciute in capo a tutti i Comuni senza distinzioni. La differenziazione funzionale non può comunque spingersi sino al punto di sottrarre al comune singolo l'esercizio di ogni funzioni di base e di servizio alla piccola comunità amministrata.

Va quindi modificata la disposizione contenuta nello schema di disegno di legge licenziato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri prevedendo per i Comuni sino a 3 mila abitanti l'esercizio obbligatorio in forma associata solo di talune funzioni fondamentali, mantenendo in capo al Comune alcune funzioni essenziali da esercitare singolarmente.

Per quanto riguarda i comuni sopra i 3 o 5 mila abitanti, con esclusione dei comuni capoluogo di provincia e dei Comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti, si possono individuare eventuali modalità di gestione associata di talune ed individuate funzioni fondamentali e prevedendole comunque in termini facoltativi, sempre sulla base di una obbligatoria attività di concertazione.

Vanno poi riconosciute ai Comuni capoluogo di Provincia un nucleo di funzioni fondamentali più ampio ed ulteriori rispetto a quelle proprie degli altri Comuni.

Tale processo di riordino dell'ordinamento che tocca sia il piano istituzionale (dall'abrogazione di enti alla previsione di forme obbligatorie di associazionismo) che il piano amministrativo (dalla differenziazione e riallocazione delle funzioni amministrative alle modalità della loro gestione) va realizzato assicurando un coordinamento forte a livello centrale, che garantisca l'effettività dei trasferimenti e meccanismi di garanzia attraverso l'esercizio del potere sostitutivo.

Per quanto riguarda il procedimento di decentramento delle funzioni descritto nello schema di disegno di legge, esso rileva per la sua farraginosità e assenza di garanzie circa un effettivo conferimento delle funzioni soprattutto laddove è previsto il passaggio regionale. Si sottolinea quindi l'opportunità di ripensarlo



superando una lettura dell'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione sulla base del riparto di competenze legislative contenuto nell'articolo 117 della Costituzione, lettura che ripropone in forma diversa il superato principio del parallelismo.

**c) Revisione dell'ordinamento degli enti locali per migliorare l'efficienza gestionale e l'attuazione dell'indirizzo politico.**

La differenziazione funzionale dovrebbe trovare anche traduzione in strumenti, poteri, assetti di governo differenziati fra i Comuni.

Si manifesta contrarietà ad un intervento di revisione, come quello contenuto nel disegno di legge licenziato dal Consiglio dei Ministri, che interviene solo su alcuni istituti peraltro introducendo modifiche non condivisibili, senza un approccio complessivo di riforma del sistema locale. Approccio che dovrebbe toccare sia la parte degli organi di governo e del relativo status, sia la parte dell'organizzazione, dei segretari e della governance del lavoro locale, sia la parte dei controlli nel senso di una semplificazione e razionalizzazione, etc.

Per quanto riguarda la riduzione dei componenti delle assemblee elettive e delle giunte si ricorda che nel 2007 fu sottoscritto un Patto fra tutti i livelli istituzionali che conteneva alcuni indirizzi finalizzati al contenimento dei costi di funzionamento degli organi. Si propone, quindi, di mantenere fermi i punti concordati in quella sede, ripartendo da quanto previsto, tenendo conto comunque di una esigenza non rinunciabile: va assolutamente garantita la effettiva funzionalità dell'organo assembleare, nonché la piena rappresentanza democratica, in tutti i Comuni ed in particolare in quelli di minor dimensione demografica .

**d)Le istituzioni della Repubblica federale per una nuova governance .**





I Comuni intendono avanzare alcune proposte innovative finalizzate a costruire una governance efficiente e trasparente del sistema federale attraverso l'introduzione delle Istituzioni della Repubblica federale.

A tal fine, il primo obiettivo su cui lavorare è una riforma ed adeguamento del sistema di concertazione istituzionale che ha nelle Conferenze il suo perno centrale.

A tal proposito, ci si limita ad indicare l'esigenza di rifondare il sistema, dando vita a relazioni istituzionali capaci di garantire meglio la reciproca collaborazione e il concorso paritario di responsabilità, nonché una sede unitaria capace di coordinare e mediare i diversi interessi territoriali coinvolti nei processi politico istituzionali.

Parallelamente alla riforma delle Conferenze è auspicabile che si avvii una adeguata revisione del modello parlamentare nell'ambito di una più complessiva riforma costituzionale che appare ogni giorno sempre più necessaria. Sarebbe opportuno, inoltre, estendere la prospettiva della governance paritaria anche ad altri organi, soggetti ed istituzioni che in via funzionale o strumentale esercitano attività che incidono direttamente o indirettamente sulle regioni e gli enti locali, nonché sui rapporti fra i diversi livelli di governo. Pensiamo all'importanza della condivisione dei dati e dello svolgimento di un ruolo attivo di tutti i livelli di governo nella raccolta, elaborazione e trattamento delle informazioni finanziarie, nonché nell'assicurare forme efficaci e protette dei relativi flussi.

In questa prospettiva di governance rinnovata, un aspetto essenziale e qualificante è rappresentato dalla necessità che il provvedimento sull'attuazione del federalismo istituzionale preveda anche un compiuto e definitivo riconoscimento dell'ANCI in quanto Associazione nazionale titolare della rappresentanza istituzionale dei Comuni e delle Città metropolitane sia a livello centrale che regionale. Si ritiene essenziale tale compiuto riconoscimento, in quanto finalizzato ad individuare nell'Associazione lo snodo permanente, stabile ed unitario degli interessi generali di tutti i Comuni italiani nei rapporti con le istituzioni centrali, regionali e territoriali e tutte le altre istituzioni del Paese. In



una parola: il soggetto istituzionalmente deputato a garantire la capacità del sistema dei Comuni di fare sintesi con gli altri livelli di governo e di concorrere in tal modo a conciliare la tutela degli interessi comunali con il perseguimento dell'interesse generale di tutta la comunità nazionale. Un rafforzamento della rappresentanza istituzionale degli interessi dei comuni e delle Città metropolitane può avvenire con un definitivo riconoscimento della funzione svolta, senza intaccare l'autonomia dell'Associazione che trova il suo limite e la sua sostanza nella esclusiva salvaguardia della posizione costituzionale dei Comuni.

#### **VALUTAZIONI GENERALI sullo SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE LICENZIATO DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

1. Pur apprezzando la scelta di operare una **elencazione puntuale delle funzioni fondamentali**, si ritiene che l'elenco sia sostanzialmente ricognitivo, inidoneo a tradurre l'idea basilare del sistema dei Comuni quale perno intorno a cui costruire un'amministrazione semplice, efficiente e vicina al cittadino, privo di una adeguata capacità di progettazione e portatore di una lettura insoddisfacente dell'articolo 117 let. p) vista alla luce dell'articolo 118 della Costituzione.

In altri termini, una lettura coerente dell'articolo 117 let p) alla luce del 118 implica che la legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali sia sostanzialmente una legge che riconosce e perimetra l'ambito nel quale si applica il principio di sussidiarietà che vuole che siano di competenza dei comuni tutte le funzioni che giustificatamente non possano essere esercitate a livello comunale, ivi comprese in questo quadro anche le competenze amministrative nei settori disciplinati in via concorrente o residuale dalla legge regionale.

L'articolo 2 risulta quindi non accettabile in quanto incapace di esprimere una visione di fondo del ruolo istituzionale ed amministrativo del Comune e carente in ordine alla previsione di una clausola di chiusura capace di assicurare



l'estensione nel tempo dell'elenco delle funzioni fondamentali alla futura evoluzione dell'ordinamento.

Medesime osservazioni critiche valgono anche per quanto riguarda le funzioni delle città metropolitane rispetto alle quali merita osservare che è necessario che l'elenco sia collegato ad un chiaro ed organico percorso istitutivo delle stesse da disciplinare nel provvedimento al fine di dare coerenza ed attuazione alla previsione contenuta nella legge sul federalismo fiscale.

2. Forte contrarietà suscita l'articolo 7 relativo alle **modalità di esercizio delle funzioni fondamentali**. Questa norma prevede che i comuni sino a 3 mila abitanti possono esercitare in forma individuale solo le funzioni di carattere ordinamentale, mentre ogni altra funzione fondamentale a carattere amministrativo deve essere esercitata obbligatoriamente in forma associata.

Una scelta di questo genere risulta inaccettabile, privando il singolo comune la possibilità di corrispondere ai bisogni immediati e diretti dei cittadini e costituisce certamente uno svuotamento costituzionalmente inammissibile del ruolo stesso del comune come primo e basilare livello di autogoverno e governo della comunità.

Per quanto riguarda i Comuni sopra i 3 mila abitanti in modo gravemente equivoco la norma prevede che tutti gli altri Comuni possono esercitare in forma associata tali funzioni, ma poi nella stessa norma si stabilisce che solo i comuni capoluogo di provincia non sono obbligati all'esercizio delle funzioni in forma associata secondo le modalità stabilite dalla legge regionale.

Altro aspetto assai critico attiene alle forme della gestione associata. Anche su questo il provvedimento è assolutamente insoddisfacente in quanto se da un lato afferma che costituiscono forme associative esclusivamente la convenzione, l'unione di comuni e l'accordo dall'altra fa salva altra previsione contenuta nelle leggi regionali.



3. Per quanto riguarda le disposizioni che regolano il processo di trasferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, la valutazione è anche qui fortemente critica.

Si evidenziano in estrema sintesi due nodi fondamentali: la delineazione di un processo di decentramento lungo, incerto di attuazione del federalismo amministrativo che prevede regole diverse a seconda dei settori di materie in cui si opera, ripristinando addirittura un parallelismo che si pensava del tutto superato, così ad esempio anche se lo stato è titolare di una funzione amministrativa che ritiene di dover conferire al comune rientrando questa funzione nelle materie di competenza concorrente o residuale è obbligato a trasferirla alla regione che poi deciderà se trasferirla a sua volta al comune.

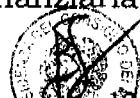
4. Per quanto riguarda il capitolo della soppressione degli enti ed organismi, il provvedimento appare fortemente deludente rispetto ai propositi iniziali.

Certamente critico il giudizio riguardante la norma sulla soppressione delle comunità montane che di fatto si limita ad abrogare la competenza legislativa statale in materia, ma non l'ente che può sopravvivere in quanto previsto da legge regionale senza apportare alcun contributo in termini di semplificazione dell'assetto istituzionale.

Relativamente alla disposizione relativa alla soppressione dei consorzi di funzioni appare fortemente critico il ruolo assegnato alla regione di decisore in ordine al soggetto che eventualmente sarà titolare della funzione consortile.

5. Ultima notazione critica attiene alle modifiche disorganiche introdotte al testo unico degli enti locali. Circa la riduzione dei consiglieri e dei componenti le giunte, si ritiene inaccettabile e in contrasto con l'esigenza di garantire la piena democrazia locale la proposta avanzata nel provvedimento.

Risultano poi in contraddizione con l'obiettivo di semplificare e rendere più efficiente la vita amministrativa e gestionale le modifiche apportate in materia di controlli, che rischiano invece di appesantire la gestione burocratica e finanziaria



del Comune, così come non si comprende risultando del tutto estranea al provvedimento la norma relativa al patto di stabilità interno.

