



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
11/030/CR6b/C2

OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE
A.S. 2259
“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
RIORDINO DI ENTI E ORGANISMI DECENTRATI”

Preliminarmente si sottolinea come la revisione del testo del ddl attualmente all’esame del Senato rappresenti una obiettiva necessità in considerazione del fatto che numerose delle norme in esso contenute, approvate a fine giugno 2010, sono state di fatto superate da interventi legislativi disorganici successivi recati, essenzialmente, dal DL 78 /2010. Il testo presenta dunque problemi di coordinamento sia rispetto a discipline legislative già in vigore al momento della sua approvazione (come quelle della l. 191/2009 e del DL 2/2010 convertito con l. 42/2010, in tema ad esempio di comunità montane e consorzi), sia al già citato DL 78/2010 convertito in legge a luglio 2010. Pertanto l’approvazione di emendamenti al ddl (che comporta una sua successiva riapprovazione alla Camera dei deputati) rappresenta una necessità ancor prima che una opportunità. Il presente contributo si concentra quindi sulla individuazione delle proposte emendative da proporre al Senato, riprendendo anche alcuni emendamenti, allora non accolti, già formulati congiuntamente da regioni e associazioni degli enti locali nel novembre 2009 in occasione della consultazione che ha preceduto l’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del ddl (sul quale, è utile ricordarlo, le regioni non hanno mai espresso formalmente un proprio parere). Altri emendamenti innovativi sono proposti tenendo conto del percorso attuativo del federalismo fiscale e del necessario coordinamento col DL 78, delle posizioni congiuntamente espresse dalle regioni in sede di Conferenza il 24 giugno 2010 (documento già trasmesso a suo tempo al Senato).

1) Funzioni fondamentali (artt. 2 e 3 d.d.l.)

Si propone una mediazione sull’elenco delle funzioni fondamentali di comuni e province. Prevedere due elenchi distinti di funzioni fondamentali (quelle della legge 42/2009 e quelle del ddl S.2259), che si applicano in tempi diversi, genera una situazione di incertezza che pregiudica la tenuta dell’impianto del disegno di legge.

Per far funzionare la legge appare opportuno procedere nel seguente modo:

- prendere come base le funzioni fondamentali indicate dall'articolo 21, commi 3 e 4, della l. 42/2009 e specificarne il contenuto (utilizzando al riguardo le indicazioni del ddl S.2259, quelle del DPR 194/1996 e quelle contenute in altre norme vigenti); occorre ricordare che l'articolo 21 della l. 42/2009 rinvia al DPR 194/1996 e all'articolazione in funzioni e servizi che questo prevede, con il che l'elenco che risulta non è di poco conto¹;
- lasciare fuori dall'elenco delle funzioni fondamentali quelle che creano più problemi applicativi;
- applicare però anche a queste ultime il regime finanziario che la l. 42/2009 prevede per le funzioni fondamentali, in modo da mantenere invariato l'equilibrio di risorse ivi stabilito;
- mantenere ferma la salvaguardia delle funzioni di programmazione e coordinamento delle regioni (cfr. comma 3).

Queste operazioni si ritrovano nei tre emendamenti di seguito proposti.

Testo dell'emendamento 1

All'articolo 1, comma 4, del disegno di legge S.2259 è soppresso il secondo periodo.

¹ Per effetto dell'articolo 21 l. 42/2009, queste sono le funzioni fondamentali di comuni e province:

Comuni:

- a) **funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo**, la cui articolazione in servizi è la seguente: 1) organi istituzionali, partecipazione e decentramento; 2) segreteria generale, personale e organizzazione; 3) gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione; 4) gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; 5) gestione dei beni demaniali e patrimoniali; 6) ufficio tecnico; 7) anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico; 8) altri servizi generali;
- b) **funzioni di polizia locale**, la cui articolazione in servizi è la seguente: 1) polizia municipale; 2) polizia commerciale; 3) polizia amministrativa;
- c) **funzioni di istruzione pubblica**, la cui articolazione in servizi è la seguente: 1) scuola materna; 2) istruzione elementare; 3) istruzione media; 4) istruzione secondaria superiore; 5) assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi; **(l'articolo 21 aggiunge gli asili nido, l'assistenza scolastica e i servizi di refezione);**
- d) **funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti**, la cui articolazione è la seguente: 1) viabilità, circolazione stradale e servizi connessi; 2) illuminazione pubblica e servizi connessi; 3) trasporti pubblici locali e servizi connessi;
- e) **funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente**, la cui articolazione in servizi è la seguente: 1) urbanistica e gestione del territorio; ... 3) servizi di protezione civile; ... 5) servizio smaltimento rifiuti; 6) parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente;
- f) **funzioni nel settore sociale**, la cui articolazione in servizi è la seguente: 1) asili nido (**vedi lettera b**), servizi per l'infanzia e i minori; 2) servizi di prevenzione e riabilitazione; 3) strutture residenziali e di ricovero per anziani; 4) assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona; 5) servizio necroscopico e cimiteriale.

Province:

- a) **funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo**, la cui articolazione in servizi è la seguente: 1) organi istituzionali, partecipazione e decentramento; 2) segreteria generale, personale e organizzazione; 3) gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione; 4) gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; 5) gestione dei beni demaniali e patrimoniali; 6) ufficio tecnico; 7) servizio statistico; 8) servizio di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali della provincia; 9) altri servizi generali;
- b) **funzioni di istruzione pubblica**, la cui articolazione in servizi è la seguente: 1) istituti di istruzione secondaria; 2) istituti gestiti direttamente dalla provincia; 3) formazione professionale e altri servizi inerenti l'istruzione **(l'articolo 21 aggiunge l'edilizia scolastica);**
- c) **funzioni nel campo dei trasporti**, la cui articolazione in servizi è la seguente: 1) trasporti pubblici locali;
- d) **funzioni riguardanti la gestione del territorio**, la cui articolazione in servizi è la seguente: 1) viabilità; 2) urbanistica e programmazione territoriale;
- e) **funzioni nel campo della tutela ambientale**, la cui articolazione in servizi è la seguente: 1) difesa del suolo; 2) servizi di tutela e di valorizzazione ambientale; 3) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale; 4) rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; 5) caccia e pesca nelle acque interne; 6) parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione; 7) tutela e valorizzazione risorse idriche e energetiche; 8) servizi di protezione civile;
- f) **funzioni nel campo dello sviluppo economico**: ... 3) mercato del lavoro.

Testo dell'emendamento 2

L'articolo 2 del disegno di legge S.2259 è sostituito dal seguente:

Art. 2

(Funzioni fondamentali dei comuni)

1. Ferme restando le funzioni che spettano ai comuni ai sensi degli articoli 114 e 117, sesto comma, della Costituzione, o che sono loro conferite dallo Stato e dalle regioni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni:
 - a) l'organizzazione generale dell'amministrazione, la gestione del personale, il controllo interno; la gestione finanziaria e contabile, la gestione dei beni demaniali e patrimoniali dell'ente; la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici;
 - b) l'organizzazione della polizia municipale; l'espletamento dei compiti di polizia amministrativa, commerciale e tributaria, inerenti ai settori e ai tributi di competenza comunale;
 - c) l'edilizia scolastica e l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresi i nidi d'infanzia, l'assistenza scolastica, i servizi di refezione, fino all'istruzione secondaria di primo grado;
 - d) la costruzione, la classificazione e la gestione delle strade comunali e la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di competenza dell'ente; la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico in ambito comunale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito comunale;
 - e) la pianificazione urbanistica e la regolamentazione di ambito comunale; il rilascio dei titoli abilitativi agli interventi edilizi, la vigilanza e il controllo sull'attività edilizia; la classificazione, la pianificazione, la vigilanza e il controllo sulle emissioni acustiche;
 - f) l'erogazione delle prestazioni e dei servizi sociali, come definiti dall'articolo 128, comma 2, del decreto legislativo n. 112/98²; nonché la progettazione e la realizzazione della rete dei servizi sociali; le funzioni e i compiti amministrativi concernenti i servizi sociali di cui all'articolo 132, comma 1, lettere da a) a f), del decreto legislativo n. 112/98³.
2. Le funzioni di cui alle lettere a, b), c) d), e), f) del comma 1 del presente articolo esplicitano il contenuto delle funzioni fondamentali tra quelle indicate,

² Articolo 128, comma 2, d.lgs. 112/98: "2. Ai sensi del presente decreto legislativo per 'servizi sociali' si intendono tutte le attività relative alla prestazione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia."

³ Articolo 132, comma 1, lettere da a) a f), d.lgs. 112/98: "1. Le regioni adottano, ai sensi dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n.59, entro sei mesi dall'emanazione del presente decreto legislativo, la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate ai comuni ed agli altri enti locali e di quelle mantenute in capo alle regioni stesse. In particolare, la legge regionale conferisce ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti i servizi sociali relativi a:

- a) i minori, inclusi i minori a rischio di attività criminosa;
- b) i giovani;
- c) gli anziani;
- d) la famiglia;
- e) i portatori di handicap, i non vedenti, gli udoliosi;
- f) i tossicodipendenti e gli alcodipendenti;
- g) ...

rispettivamente, dalle lettere a), b), c), d), e), f) del comma 3 dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Esclusivamente ai fini dell'attuazione di detta legge, resta fermo il sistema di finanziamento delle funzioni di cui al comma 1 del presente articolo e di tutte quelle indicate dall'articolo 21, comma 3, lettere da a) ad f) della legge 5 maggio 2009, n. 42, come disciplinato dal medesimo articolo 21 per il periodo di cui allo stesso articolo, comma 1, lettera e).

3. Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, o esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Testo dell'emendamento 3

L'articolo 3 del disegno di legge S.2259 è sostituito dal seguente:

Art. 3

(Funzioni fondamentali delle province)

1. Ferme restando le funzioni che spettano alle province ai sensi degli articoli 114 e 117, sesto comma, della Costituzione, o che sono loro conferite dallo Stato e dalle regioni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali delle province:
 - a) l'organizzazione generale dell'amministrazione, la gestione del personale, il controllo interno; la gestione finanziaria e contabile, la gestione dei beni demaniali e patrimoniali dell'ente;
 - b) l'edilizia scolastica e l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici relativi all'istruzione secondaria di secondo grado;
 - c) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico di ambito provinciale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato di ambito provinciale;
 - d) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; la costruzione, la classificazione e la gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad essa inerente;
 - e) l'autorizzazione e il controllo dello smaltimento dei rifiuti; l'autorizzazione e il controllo degli scarichi delle acque reflue e delle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la difesa del suolo; la tutela e la gestione del patrimonio ittico e venatorio; l'autorizzazione alla installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia e il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici, di cui all'articolo 31, comma 2, lettere b) e c), del decreto legislativo n. 112/98;
 - f) l'organizzazione e la gestione dei servizi del mercato del lavoro.
2. Le funzioni di cui alle lettere a), b), c) d), e), f) del comma 1 del presente articolo esplicitano il contenuto delle funzioni fondamentali tra quelle indicate, rispettivamente, dalle lettere a), b), c), d), e), f) del comma 4 dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Esclusivamente ai fini dell'attuazione di detta legge, resta fermo il sistema di finanziamento delle funzioni di cui al comma 1 del presente articolo e di tutte quelle indicate dall'articolo 21, comma 4, lettere da a) ad f) della legge 5 maggio 2009, n. 42, come disciplinato dal medesimo articolo 21 per il periodo di cui allo stesso articolo, comma 1, lettera e).

3. Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, o esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.
4. Le funzioni indicate dall'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che non rientrano in quelle indicate dal comma 1 del presente articolo, sono esercitate dalla provincia se conferite dalla legge statale o regionale e nei limiti di detto conferimento.

2) Titorità ed esercizio delle funzioni fondamentali (art. 5 d.d.l.)

Essenziale resta 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.

Si ritiene tuttavia necessario integrare l'art. 5 al fine di consentire, con una procedura semplificata, l'affidamento -da parte delle province titolari- di loro funzioni fondamentali a Unioni o altre forme associative previste da leggi regionali.

Emendamento:

All'articolo 5, dopo il comma 1 inserire un nuovo comma del seguente tenore:

"2. Se la legge regionale lo prevede, in deroga al procedimento di cui al comma 1, le province possono affidare l'esercizio di funzioni di cui all'articolo 3 della presente legge ad unioni di comuni o altre forme associative disciplinate dalla legge regionale costituite nel territorio provinciale, che le esercitano limitatamente al territorio dei comuni associati."

N.B. Vanno assolutamente confermati l'art. 6 e l'art. 12 del disegno di legge nelle formulazioni attuali, salvi necessari adeguamenti sui tempi previsti dall'art. 12.

3) Esercizio delle funzioni fondamentali da parte di enti e agenzie (art. 7 del disegno di legge)

Occorre inoltre riproporre un emendamento, già condiviso con le autonomie a novembre 2009, ma che non venne accolto nel ddl governativo, e 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 di dimensione regionale.

Si propone pertanto di sostituire l'art. 7 del disegno di legge con una norma del seguente tenore.

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.

4) Esercizio associato delle funzioni fondamentali (art. 8 d.d.l.)

In tema di esercizio associato delle funzioni, alle Regioni non può che spettare la potestà legislativa sulle forme associative di comuni e province, sugli ambiti territoriali di esercizio associato, sulle flessibilità necessarie per garantire l'unità dell'amministrazione. Allo Stato non può che spettare una disciplina suppletiva preordinata alla stabilità dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni, alla rimozione di tutti i limiti oggi esistenti nell'ordinamento statale che impediscono l'effettivo esercizio associato. Un buon intervento normativo statale, insomma, ancorché condizionante – per aspetti ridotti all'essenziale – la potestà legislativa regionale, è in grado di lasciare ampio spazio a questa, sia su rilevanti profili ordinamentali (ad esempio sul funzionamento delle unioni di comuni) sia sulla individuazione e disciplina di altre forme associative.

Emendamento all'art. 8, commi da 1 a 6 del disegno di legge:

Si propone la sostituzione dei commi da 1 a 6 dell'art. 8 del disegno di legge con il vigente art. 14, commi da 26 a 30, D.L. 78/2010 convertito dalla legge 122/2010.

Emendamento all'art. 8, comma 8 del disegno di legge (relativo alle modifiche all'art. 32 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali).

L'art. 32 testo unico sull'ordinamento degli enti locali è sostituito dal seguente:

“1. L'Unione è l'ente locale associativo dei Comuni finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi.

2. Gli organi dell'Unione sono formati da amministratori in carica dei Comuni associati. Il Presidente deve essere scelto tra i Sindaci dei Comuni associati, l'esecutivo tra i componenti delle Giunte dei Comuni associati.

3. 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.

4. Salvo quanto previsto dal presente articolo, la disciplina delle Unioni è di competenza regionale”.

Resta ferma la necessità di lasciare alle regioni la possibilità di prevedere altre forme associative per l'esercizio di funzioni fondamentali in campi molto delicati (come, ad

esempio, nel settore sociale) per i quali sul territorio esistono già forme efficienti di gestione integrata territoriale, come indicato nell'emendamento.

All'articolo 8 è aggiunto il seguente comma:

“9. La regione, al fine di realizzare l'integrazione delle prestazioni sociali e socio sanitarie, l'efficacia e la qualità dei servizi rivolti ai cittadini, l'economicità e l'efficienza dell'utilizzo delle risorse pubbliche, può con legge prevedere che l'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni nel settore sociale, comprese quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettere da a) ad f), necessarie a detto esercizio, si svolga, oltre che mediante le forme associative di cui al comma 1 e 2, anche mediante forma associative di comuni disciplinata dalla legge regionale medesima, e specifiche modalità di coordinamento o di partecipazione alla forma associativa di altri soggetti pubblici titolari di funzioni connesse a quelle fondamentali”.

5) Attuazione dell'art. 118 della Costituzione (art. 9 d.d.l.)

Ripristinare emendamenti condivisi a novembre 2009 con autonomie, a suo tempo non accolti, relativi all'attuazione dell'art. 118 Cost. rispetto ad attuali artt. 9 ed 11 in parallelo con lo spostamento delle funzioni fondamentali.

6) Soppressione e abrogazioni di enti e organismi e problematiche applicative (artt. 16-18 d.d.l.)

In merito alla disciplina su Comunità montane, circoscrizioni di decentramento comunale e consorzi si rilevano difetti di coordinamento con la disciplina già in vigore ai sensi della l. 191 e DL 2/2010.

Occorre comunque, con riguardo alle problematiche delle Comunità montane in via di soppressione o riordino in molte regioni e alla eventualità di interventi soppressivi di altri enti (come i Consorzi o gli enti parco in forma consortile) ottenere una norma generale (già richiesta nel 2009 ma che non risulta accordata) del seguente tenore da

inserire nelle disposizioni finali del disegno di legge:

“Art.....

Gli oneri derivanti dal trasferimento di personale e di beni delle Comunità montane e di Consorzi o di altri enti soppressi in attuazione del processo di riorganizzazione non rilevano ai fini del rispetto dei vincoli di legge in tema di contenimento delle spese per il personale, dei limiti assunzionali e del patto di stabilità. Tutte le operazioni connesse alla soppressione di enti e alla successione e al subentro nei rapporti attivi e passivi, sono esenti da qualunque imposta diretta o indiretta, tassa, obbligo e onere tributario comunque inteso o denominato”.

Infine, per favorire l'effettivo completamento del processo di razionalizzazione previsto nel disegno di legge, va risolto il problema del trasferimento del personale dall'ente soppresso all'ente subentrante, in particolare nel caso in cui l'ente subentrante abbia una diversa forma giuridica.

Roma, 24 marzo 2011