	Osservatorio	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011
	Legislativo	Bulotta Regione Calabria
	Interregionale	La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali

LA CARTA DELLE AUTONOMIE E LE NUOVE FUNZIONI REGIONALI

1. ORDINAMENTO REGIONALISTA ED ORDINAMENTO FEDERALISTA.

Questa relazione sarà svolta dando la prevalenza all'angolo visuale della funzione alla quale siamo perlopiù addetti, cioè l'assistenza agli organi regionali titolari della funzione normativa, nell'ambito della quale si svolge quotidianamente l'esame di progetti di legge e di regolamento regionale verificando la compatibilità delle norme regionali (e nazionali) con il dettato costituzionale e comunitario.

E l'angolo visuale dovrà porre mente alla materia dell'ordinamento delle autonomie locali.

Partiamo da un breve excursus del percorso dal quale si è arrivati al disegno di legge concernente la Carta delle Autonomie.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha modificato, com'è noto, la parte seconda della Costituzione, dedicata alla definizione dell'ordinamento della Repubblica, ed ha riunito nel titolo V le disposizioni che riguardano Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, cioè le istituzioni che, secondo l'art. 114, costituiscono la Repubblica.

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni dall'art. 118 della Costituzione salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I comuni le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

L'art. 119 ha stabilito che comuni, province e città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, risorse autonome, decidono ed applicano tributi ed entrate proprie e dispongono di partecipazioni ai tributi erariali riferibili al loro territorio.


Con la legge 5 giugno 2003, n. 131, fu conferita delega al Governo per l'attuazione delle disposizioni di riforma del titolo V della Costituzione in materia di enti locali.

Con i decreti delegati dovevano essere individuate le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane ed adeguato l'ordinamento alle nuove disposizioni costituzionali.

Erano previste disposizioni per regolare i rapporti tra stato e regioni in materia di legislazione concorrente.

Alcune disposizioni della legge 131 furono dichiarate incostituzionali e la conclusione della legislatura non consentì l'adozione dei provvedimenti delegati, pur risultando il lavoro istruttorio in parte effettuato.

Un disegno di legge delega per la riforma costituzionale fu presentato al Senato il 5 aprile 2007 dal Governo in carica.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011 Bulotta Regione Calabria La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali
---	---	---

La delega proposta comprendeva l'individuazione delle funzioni già esercitate e il trasferimento agli enti locali di quelle previste dall'art. 118 della Costituzione, l'istituzione delle città metropolitane, la disciplina delle forme associative, la revisione delle circoscrizioni e l'adozione della "Carta delle autonomie".

Anche questo provvedimento non giunse a conclusione a causa della conclusione anticipata della legislatura, pur avendo trovato per molti aspetti condivisione nel corso dell'esame.

Il 13 gennaio 2010 è stato presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge d'iniziativa del Governo per la "Individuazione delle funzioni fondamentali di 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 degli enti ed organismi decentrati", composto di undici capitoli comprendenti anche la soppressione delle comunità montane, dei consorzi e delle circoscrizioni comunali, le modifiche alle competenze degli organi del comune, le norme in materia di piccoli comuni e di controlli interni.

Il disegno di legge è stato approvato dalla Camera dei deputati il 30 giugno 2010 e dal 2 luglio è all'esame delle Commissioni del Senato dove ha già subito varie modifiche, integrazioni ed emendamenti sotto spinte politiche di varia natura. Le ultime, come vedremo, sono quelle apportate da un Comitato ristretto costituito presso la Commissione Affari costituzionali del Senato e sulle quali è ancora aperto il dibattito.


2. FUNZIONE LEGISLATIVA E FUNZIONI AMMINISTRATIVE.

Per meglio inquadrare la problematica relativa al disegno di legge in esame è opportuno delineare gli sviluppi costituzionali e normativi concernenti le autonomie locali.

Il testo costituzionale precedente alla riforma del 2001 conteneva un principio di parallelismo fra potestà legislativa regionale (ex art.117) e funzioni amministrative (ex art.118) e quindi il soggetto titolare della competenza legislativa in una data materia aveva, consequenzialmente, la potestà amministrativa nella stessa materia e poteva determinarne le modalità di esercizio, compresa la possibilità di attribuzione o delega ad altro soggetto.

Nella realtà dell'ordinamento, questo tipo di parallelismo ha sempre avuto portata limitata, perché molte funzioni amministrative, anche in materie di competenza legislativa regionale, sono a lungo rimaste in capo all'amministrazione statale, centrale o periferica per espressa disposizione legislativa.

Con la riforma costituzionale del 2001 il parallelismo è stato abbandonato a favore di una distinzione fra criteri di ripartizione della potestà legislativa e criteri di ripartizione delle funzioni amministrative. La competenza legislativa è stata, infatti, attribuita mediante gli elenchi dell'art. 117, commi 2, 3 e 4, mentre le funzioni amministrative sono state ripartite, dall'art. 118, mediante una clausola generale ("*le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni*"), corretta e resa flessibile dall'individuazione delle condizioni di deroga ("*salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città*

	Osservatorio	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011
	Legislativo	Bulotta Regione Calabria
	Interregionale	La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali

metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”).

Tanto la clausola generale, come le condizioni di deroga, sono vincoli per il soggetto dotato di potestà legislativa in ciascuna materia: questo soggetto ha il potere di disciplinare le funzioni amministrative nella materia stessa, ma per quanto riguarda la ripartizione deve rispettare le disposizioni dell'art. 118 e in particolare del comma 1.

3. LA FUNZIONE LEGISLATIVA REGIONALE PENSATA DAL COSTITUENTE – LE AUTONOMIE LOCALI

Piuttosto che leggere subito l'art. 117 Cost. vecchio testo, sulle funzioni legislative regionali, capovolgiamo, per così dire, la prospettiva e andiamo subito alle vecchie norme costituzionali sulle autonomie locali.

“Art. 128.

Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principî fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.”

Mentre per le Regioni l'autonomia era di rango costituzionale, per province e comuni era disciplinata da “principi” fissati da “leggi generali”.

Dalla lettura dell'art. 128 operata da insigni costituzionalisti, emerge che i “principi” riguardavano soltanto l'essere autonomi di Province e Comuni, mentre le “leggi generali” (e non i principi stessi) sarebbero state chiamate a determinarne le “funzioni” .

Avevamo quindi:

- norme di principio sulla garanzia delle autonomie locali;
- leggi generali a determinare le funzioni degli enti locali.

Funzione è, secondo una nozione classica del diritto amministrativo, traduzione del potere in atto: un “farsi” che attiene all'esercizio del potere.

Tale “farsi”, cioè la funzione, sino al 2001, nella vigenza dell'art. 128 Cost., abbisognava quindi di esplicita determinazione; oggi, invece, è stata introdotta la clausola di specifica attribuzione ai Comuni di tutte le funzioni amministrative salva esplicita previsione in contrario (art. 118 Cost.)


Ma ritorniamo alle leggi generali e alla determinazione delle funzioni: la legge 142 del 1990 trae d'impaccio l'interprete costituzionale e da' una sua propria attuazione dell'art. 128 Cost.:

“Art. 1

1. La presente legge detta i principî dell'ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni.

3. Ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principî della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.”

Ancora più chiaro ed esplicito sul punto l'art.1 del Decreto legislativo n. 267/2000:

	Osservatorio	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011
	Legislativo	Bulotta Regione Calabria
	Interregionale	La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali

“Art. 1

- 1. Il presente testo unico contiene i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali.*
- 3. La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili. Gli enti locali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette.*
- 4. Ai sensi dell'art. 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.”*

E sempre il Decreto legislativo n. 267/2000 concepisce ed affina il concetto che, in fondo, a doversi occupare, legislativamente, degli Enti locali, è proprio la Regione (ricordo che parliamo del periodo di vigenza del vecchio art. 117):

Art.4


Sistema regionale delle autonomie locali.

- 1. Ai sensi dell'art. 117, primo e secondo comma, e dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, le regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province.*
- 2. Ai fini di cui al comma 1, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dal presente testo unico in ordine alle funzioni del comune e della provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione, gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio.*
- 3. La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle Comunità montane, in base ai principi di cui all'art. 4, comma 3, della legge del 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.*
- 4. La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.*
- 5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.*

Una forma di modifica della Costituzione, a Costituzione invariata.

La norma attribuisce, infatti, alle Regioni una competenza legislativa generale a disciplinare le funzioni amministrative di comuni e province, il che non è poco.

Nella sua versione precedente l'art. 117 disponeva:

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011 Bulotta Regione Calabria La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali
---	---	---

“Art. 117.

La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

- *ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;*
- *circoscrizioni comunali;*
- *polizia locale urbana e rurale;*
- *fiere e mercati;*
- *beneficienza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;*
- *istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;*
- *musei e biblioteche di enti locali;*
- *urbanistica;*
- *turismo ed industria alberghiera;*
- *tranvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;*
- *viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;*
- *navigazione e porti lacuali;*
- *acque minerali e termali;*
- *cave e torbiere;*
- *caccia;*
- *pesca nelle acque interne;*
- *agricoltura e foreste;*
- *artigianato.*

Altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.”

Le funzioni legislative regionali in materia di enti locali nel vecchio art. 117 erano tantissime e, in ragione della clausola del parallelismo, possono essere lette alla luce dei Decreti delegati di conferimento delle funzioni amministrative:


Alla legge regionale era ed è addirittura conferito il potere di immutare la mappa territoriale dei comuni e creare nuovi enti, con legge-provvedimento:

“Art. 133.

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Provincie nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.”

Tra le materie di legislazione concorrente contenute nel vecchio art. 117 Cost., la maggior parte erano riferite alla disciplina di funzioni degli enti locali o, comunque, riferibili all'interesse di comuni e province.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011 Bulotta Regione Calabria La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali
---	---	---

4. LA FUNZIONE LEGISLATIVA REGIONALE PENSATA DAL LEGISLATORE DEL 2001 – LE AUTONOMIE LOCALI

Vediamo allora come il legislatore della riforma costituzionale del 2001 tratta la materia della disciplina legislativa delle funzioni amministrative locali.

Gli aspetti qualificanti della questione sono i seguenti:

1°) In generale, la funzione legislativa regionale è posta sullo stesso piano di quella dello Stato:

Art. 117, 1° comma

“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.”

2°) la funzione legislativa esclusiva dello Stato:

Art. 117, 2° comma

“Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni Province e Città metropolitane.”

3°) la funzione legislativa concorrente, nella quale merita di essere ricordata, per quanto di interesse delle autonomie locali:

- il governo del territorio (urbanistica, edilizia, etc.);
- l’armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in considerazione del fatto che la finanza degli enti locali è anche una finanza derivata da quella regionale.


4°) la funzione legislativa regionale residuale, comprendente, in teoria, tutte le materie non contemplate né nella funzione esclusiva dello Stato né in quella concorrente; un campo in cui potrebbero rientrare varie materie tra quelle incluse nella legislazione concorrente prima del 2001, anche in materia di funzioni degli enti locali.

5°) L’art. 118 Cost. scolpisce e da’ rango costituzionale al principio di sussidiarietà verticale, per cui le funzioni amministrative spettano primariamente ai Comuni, salvo che l’intervento del livello superiore di amministrazione non si renda necessario.

* * * * *

Un piccolo corollario:

La funzione legislativa regionale è, in realtà, indice di una ispirazione federalista o di regionalismo spinto, da parte del legislatore del 2001, in quanto proprio la definizione per esclusione delle funzioni legislative non statali è quella capace di lasciare i più ampi margini all’autonomia regionale e locale.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011 Bulotta Regione Calabria La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali</p>
---	--	--

La funzione legislativa regionale residuale è poi una grande prateria sconfinata, sulla quale periodicamente interviene la Corte costituzionale ad apporre paletti e confini di vario genere.

È possibile ipotizzare che le materie afferenti alle autonomie locali non rientranti nella legislazione esclusiva statale e in quella concorrente, possano trovare collocazione e possibilità di formazione da parte delle Regioni, ad esempio, andando all'elenco contenuto nel vecchio art. 117 Cost.:

- le circoscrizioni comunali;
- polizia locale urbana e rurale;
- fiere e mercati;
- beneficenza pubblica: attiene anche a funzioni di competenza locale;
- musei e biblioteche di enti locali;
- viabilità, acquedotti e lavori pubblici locali.

Limiti e confini della potestà legislativa regionale residuale sono fra l'altro le competenze statali funzionali e la sussidiarietà.

La Corte costituzionale ha stabilito che, allorché lo Stato, ai sensi dell'art. 118 avochi a sé per sussidiarietà, funzioni amministrative che non possono essere esercitate a livelli inferiori di governo, tali funzioni in osservanza del principio di legalità, dovranno essere disciplinate da legge statale, per non creare differenziate normative regionali.

5. LE FUNZIONI "FONDAMENTALI" NELLA CARTA DELLE AUTONOMIE

Quali sono le funzioni fondamentali??

Prima alcune considerazioni veloci sul passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

1°) Nel vecchio art. 128 Cost., era una legge generale dello Stato a determinare le funzioni degli enti locali.

Oggi la riserva rafforzata non esiste più.

Infatti:

Art. 118 Cost. – 2° comma

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Può quindi trattarsi di legge dello Stato o della Regione.

3°) Gli enti locali sono titolari di funzioni proprie, ma anche di funzioni che vengono loro attribuite.


E le funzioni proprie quali sono??

Quelle preesistenti, quelle caratteristiche e caratterizzanti di ciascuno degli enti??

Quelle già attribuite agli enti locali dal DLGS 112/1998 e dalle leggi regionali??

Quelle fondative, quelle essenziali per il funzionamento degli enti locali??

Qui si può aprire il campo a suggerimenti, risposte e contributi.

	Osservatorio	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011
	Legislativo	Bulotta Regione Calabria
	Interregionale	La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali

E il concetto di “attribuzione” probabilmente è quello enunciato dalla Bassanini: *“per “conferimento” si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti”* (Legge 15 marzo 1997, n. 59 - Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

4°) Azzardo una ipotesi, basata sul significato letterale del termine fondamentale: è possibile che le funzioni fondamentali siano le funzioni fondative, quelle che costituiscono il fondamento, quelle essenziali per l’esistenza e il funzionamento degli enti locali.

5°) Non possiamo quindi esimerci dal ricordare una norma assai interessante contenuta nella legge La Loggia (L. 131/2003):


Art.2

(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 18 ottobre 2001, n. 3)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 dicembre 2005, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.
- b) individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte;

La delega contenuta nella legge La Loggia è scaduta vanamente, ma conteneva concetti assai interessanti:

- a norma dell’art. 117 Cost., la materia delle funzioni “fondamentali” degli enti locali impone di individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale. tre elementi, quindi:
 - 1°) le funzioni fondamentali sono quelle connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente stesso: il profilo fondativo;
 - 2°) e funzioni fondamentali devono essere finalizzate al soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento: il profilo finalistico;
 - 3°) le funzioni fondamentali sono quelle storicamente svolte da Comuni e province: il profilo storico.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011 Bulotta Regione Calabria La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali
---	---	---


Ma passiamo al testo della proposta di legge attualmente in discussione al Senato e già approvata alla Camera.

- I) L'art. 1, anzitutto, recita che *“La presente legge, nel rispetto di quanto disposto dagli articoli 5 e 114, primo comma, della Costituzione e in attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, individua e disciplina le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, ne favorisce l’esercizio in forma associata, al fine di razionalizzare le modalità di esercizio delle stesse funzioni, di favorirne l’efficienza e l’efficacia e di ridurre i costi. La presente legge, in attuazione dell’articolo 118 della Costituzione, individua e trasferisce funzioni amministrative”*.

La legge, quindi, individua e disciplina funzioni fondamentali degli enti locali e trasferisce funzioni.

Un atteggiamento, in verità assai più centralista della legge La Loggia, perché mette abbastanza in ombra la funzione legislativa regionale; la legge statale avoca infatti a sé, estensivamente, non solo l’attività ricognitiva di funzioni fondamentali degli enti locali (individuazione), ma anche la normazione (*“disciplina le funzioni fondamentali”*) e il trasferimento delle funzioni in generale e attribuisce alla legge statale un primato rispetto alla legge regionale, non previsto in Costituzione.

- II) Vediamo velocemente l’elenco delle funzioni fondamentali, fermandoci per comodità alle funzioni comunali (art.2 del p.d.l.):
- a) la normazione sull’organizzazione e sullo 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 e 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;
 - i) la realizzazione di processi di semplificazione amministrativa in materia di attività produttive;
 - l) le funzioni in materia di catasto;
 - m) le funzioni in materia di edilizia, compresi la vigilanza e il controllo territoriale;
 - n) la pianificazione urbanistica e la regolamentazione edilizia;
 - o) le attività di protezione civile;
 - p) 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 competenza dell’ente;
 - q) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico comunale, nonché le funzioni di autorizzazione e di controllo in materia di trasporto privato in ambito comunale, in coerenza con la programmazione provinciale;

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011 Bulotta Regione Calabria La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali
---	---	---

- r) la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- s) l'edilizia scolastica, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresi gli asili nido, fino all'istruzione secondaria di primo grado;
- t) la gestione e la conservazione di teatri, musei, pinacoteche, raccolte di beni storici, artistici e bibliografici pubblici di interesse comunale e di archivi comunali;
- u) l'attuazione delle misure relative alla sicurezza urbana e delle misure disposte dall'autorità sanitaria locale;
- v) l'accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e l'irrogazione delle relative sanzioni;
- z) 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;
- aa) la tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Con il grimaldello delle "funzioni fondamentali" si evidenzia un atteggiamento centralista nei confronti delle regioni, cioè si attrae alla legislazione esclusiva statale, come si è visto, l'individuazione, la disciplina e il trasferimento di funzioni, creando peraltro un elenco abbastanza disomogeneo (fatto di funzioni, servizi, settori di competenza, funzioni statali), sottraendo così competenze alla funzione legislativa regionale.


E' evidente, infatti, che basta inquadrare una funzione locale tra quelle "fondamentali", per precludere l'intervento della funzione legislativa regionale o ridurlo in spazi angusti come quelli dell'art. 12 del p.d.l.

Il criterio finalistico è infatti il sistema più usato per attrarre alla competenza statale (come si è visto in precedenza) materia caratterizzate da trasversalità.

E dal punto di vista oggettivo, materie pianamente attribuibili alla competenza legislativa regionale, come la polizia amministrativa locale e tante altre), rischiano di essere nuovamente accentrate allo Stato, se, giusto o no, vengono qualificate come funzioni fondamentali.

Ma la Carte delle Autonomie evidenzia un atteggiamento centralista anche nei confronti degli enti locali.

Infatti, non si pone il problema, come faceva la legge La loggia, di individuare le funzioni fondamentali perché connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente stesso nonché le funzioni fondamentali perché finalizzate al soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento; né le funzioni fondamentali perché storicamente svolte da Comuni e Province. E con questo sistema, rischia di sottrarre, inoltre, ampi spazi all'autonomia normativa degli enti locali.

	Osservatorio	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011
	Legislativo	Bulotta Regione Calabria
	Interregionale	La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali

L'art. 12 del progetto di legge è rubricato *“Legislazione regionale nelle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione”*.

Una veloce lettura evidenzia come la competenza regionale rischia di essere degradata al ruolo della vecchia potestà legislativa regionale di attuazione.

1. Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni, con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati in sede di Consiglio delle autonomie locali o in altra sede di concertazione prevista dai rispettivi ordinamenti:
 - a) adeguano la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, regolandone le modalità di esercizio;
 - (...)

Ancora una volta, quindi, depressione della potestà regionale.

* * * * *

L'art. 13 del progetto di legge è rubricato: *“Delega al Governo per l’adozione della «Carta delle autonomie locali»”*.

In particolare, il Decreto legislativo dovrebbe contenere:

- a) *coordinamento formale, terminologico e sostanziale del testo delle disposizioni contenute nella legislazione statale, apportando le modifiche necessarie a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;*
- b) *revisione delle disposizioni contenute nel testo unico, nelle parti in cui contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;*
- c) *adeguamento delle disposizioni del testo unico alla legislazione successiva alla data di entrata in vigore del medesimo testo unico;*
- d) *ulteriore ricognizione, limitatamente alle materie di competenza legislativa statale, delle norme del testo unico, recepite nel codice, e delle altre fonti statali di livello primario che vengono o restano abrogate, salva l’applicazione dell’articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;*
- e) *rispetto dei principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale.”*


In verità, la legislazione statale in materia di enti locali, non rientrando nei casi di potestà statale esclusiva, dovrebbe essere considerata cedevole a fronte della legislazione regionale esclusiva, che copre vasti campi della materia “enti locali”.

La delega ipotizza, invece, sostanzialmente la sopravvivenza del sistema contenuto nel DLGS n. 267/2000, con un’operazione di *maquillage*.

Non è un’operazione particolarmente federalista.

6. SINTESI DELLE PRINCIPALI CRITICITÀ DEL TESTO PROPOSTO DAL COMITATO RISTRETTO

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.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011 Bulotta Regione Calabria La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali
---	---	---

Su questo testo si è aperto il dibattito nel Comitato ristretto per addivenire alla sua approvazione nella Commissione prima e successivamente in aula.

La bozza, predisposta dai relatori On.li Bianco e Pastore in seno al Comitato ristretto, si concentra in particolare su:

1. estensione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province e 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. 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.

Quanto alle funzioni fondamentali, che le Regioni proponevano di ridurre in elenchi più essenziali, si riscontra nel testo del Comitato ristretto un allungamento, anche rispetto ai già estesi elenchi degli *"emendamenti condivisi"* del 2009, sia di quelle comunali, che di quelle provinciali; ad esempio, la protezione civile, che il documento delle Regioni proponeva di escludere è invece conservata in entrambi gli elenchi (per Comuni e province, art. 2 lett. o e art. 3 lett. l).

Peraltro, 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 agli articoli 2 e 3 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

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011 Bulotta Regione Calabria La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali
---	---	---

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.

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 fondamentali a Unioni o altre forme associative previste da leggi regionali, è stato accolto. Nel ribadirne l'assoluto rilievo, appare opportuno richiederne l'estensione alla ulteriore fattispecie delle funzioni fondamentali dei Comuni.

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 l'unica norma di salvaguardia già prima prevista nel testo base per le ARPA in materia ambientale.

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,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Luogo e data riunione Roma, 1 dicembre 2011 Bulotta Regione Calabria La carta delle autonomie e le nuove funzioni regionali
---	---	---

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 hanno ribadito 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.

Il disegno di legge sul quale è in atto il dibattito, sicuramente sarà ancora oggetto di riesame e modifiche ed integrazioni, anche alla luce degli sviluppi normativi in corso che ne richiederanno un adeguamento.

Occorre tenere presente l'influenza sulle potestà regionali dell'introduzione nella Costituzione del pareggio di bilancio. Va considerata la possibile abolizione delle province. Infine le regole sul patto di stabilità che coinvolgono regioni ed enti locali.

E', pertanto, verosimile, che il quadro normativo di riferimento sarà soggetto a continua evoluzione e mutamenti. Le Regioni devono, comunque, prestare grande attenzione su questo disegno di legge al fine di salvaguardare, sia pure in un clima di leale collaborazione con lo stato e le autonomie locali, il loro ruolo costituzionalmente garantito, che non può essere svilito.

Penso che un ruolo in merito possa svolgere questo Osservatorio, non solo seguendo e monitorando l'iter parlamentare della Carta delle Autonomie, quanto con proposte suggerimenti che possano contribuire a migliorare il testo nel pieno rispetto della Costituzione e dei principi costituzionali che regolano la materia.