

DOCUMENTO ANCI-UPI CONSEGNATO IN AUDIZIONE ALLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO SUL DDL LA LOGGIA

ANCI

UPI

Audizione Senato della Repubblica I Commissione Permanente – Affari Costituzionali Roma, 3 ottobre 2002

**Indagine conoscitiva sui provvedimenti in itinere di attuazione e di revisione del
Titolo V della parte II della Costituzione
Disegno di legge recante “*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della
Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*”**

Considerazioni generali

L'ANCI e l'UPI hanno nelle apposite sedi istituzionali manifestato la necessità di dare immediata attuazione alle disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione ed hanno espresso il loro parere ed il loro apporto costruttivo sui provvedimenti in itinere in Parlamento.

Il percorso di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali, al fine di realizzare un assetto autenticamente autonomista della Repubblica, richiede una pluralità di interventi normativi:

il disegno di legge recante “*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*”;

il disegno di legge delega per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, attraverso la legge statale di coordinamento della finanza pubblica e la definizione di un sistema di finanza locale, basato sulla compartecipazione al gettito dei tributi erariali e sulla previsione di tributi ed entrate proprie;

l'istituzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali.

In tale quadro si ritiene prioritario procedere celermente all'approvazione del disegno di legge recante “*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*”, che è frutto di un dialogo e confronto, a volte aspro, a volte collaborativo, tra le Associazioni rappresentative degli Enti locali, il Governo e le Regioni, iniziato nel dicembre 2001. Occorre ricordare che durante la fase di elaborazione di tale provvedimento è intervenuta la significativa sottoscrizione dell'Accordo interistituzionale, avvenuta solennemente il 20 giugno scorso alla presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Rispetto alle prime versioni dello schema di disegno di legge, si è pervenuti ad un testo che presenta rilevanti e significative modifiche.

Si deve innanzitutto ricordare che è stato stralciato l'articolato relativo al conferimento al Governo della delega per l'individuazione delle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 2 lettera p) della Costituzione. La proposta di disegno di legge-delega, in

precedenza formulata nell'ambito del disegno di legge in questione, in seguito ad un apposita proposta emendativa delle Autonomie locali recepita dal Governo, dovrebbe confluire in un testo in via di predisposizione da parte del Ministero dell'Interno. Si ribadisce l'urgenza e la necessità che tale disegno di legge venga presentato al più presto, perché rappresenta parte integrante ed imprescindibile per una completa attuazione del Titolo V della Costituzione, ed in particolare della parte riguardante il nuovo assetto delle funzioni amministrative.

Nel merito dell'articolato del disegno di legge, va evidenziato l'accoglimento delle richieste più qualificanti delle Autonomie locali in ordine al riconoscimento della potestà statutaria e regolamentare dell'ente locale (art. 2) e all'"accesso indiretto" alla Corte Costituzionale (art. 7).

Il disegno di legge, invece, presenta aspetti non condivisibili e rilievi critici il cui superamento, si auspica, possa avvenire in sede parlamentare.

In particolare, l'impianto della norma (art. 5) relativo all'attuazione dell'art. 118, suscita rilevanti perplessità. Deve essere delineata una chiara procedura per il trasferimento delle funzioni amministrative agli Enti locali e per la conseguente copertura finanziaria. Sul punto specifico si sottolinea che, se in fase di prima applicazione può condividersi la riproposizione della procedura di trasferimento delle risorse finanziarie con DPCM, a regime occorre legare il trasferimento delle funzioni amministrative all'individuazione di forme di finanziamento basate sulla compartecipazione al gettito dei tributi erariali, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

ANCI ed UPI, inoltre, ribadiscono che il nuovo quadro costituzionale ha comportato il definitivo superamento del sistema dei controlli basato sull'abrogato art. 130 della Costituzione. Infatti, l'art. 114 della Costituzione pone sullo stesso piano i diversi livelli di governo e pertanto non sono più concepibili controlli di tipo gerarchico. L'emendamento proposto ha la finalità di impedire la riproposizione di forme di controllo ormai superate, attribuendo all'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali la possibilità di prevedere un sistema di garanzie a salvaguardia dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione locale.

In ultimo, l'ANCI e l'UPI intendono sottolineare la rilevanza dell'emendamento teso a sostenere che le disposizioni del Titolo V si applicano anche ai Comuni e alle Province nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Bolzano e di Trento. Il mancato accoglimento di questa proposta rischia, se non fatta propria dal Parlamento, di produrre una paradossale e palesemente incostituzionale disuguaglianza di status tra Enti Locali.

Funzioni amministrative

Il nuovo modello organizzativo e funzionale dell'amministrazione delineato dalla novella costituzionale impone di abbandonare rapidamente il vecchio impianto caratterizzato da rapporti di sovraordinazione e delega, incardinando sui Comuni e sugli altri enti locali la responsabilità primaria della titolarità, dell'esercizio e dell'organizzazione delle funzioni di servizio alla collettività, nell'ambito dei principi e degli indirizzi fissati dalle leggi statali e/o regionali.

I principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione rappresentano stringenti criteri di orientamento dell'azione politica, legislativa, amministrativa e finanziaria per ogni livello istituzionale. Infatti, la sussidiarietà deve essere intesa quale canone regolativo della normazione e della definizione degli assetti funzionali dell'amministrazione pubblica.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, occorre innanzitutto procedere all'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p) che deve essere intesa quale occasione per rafforzare la naturale vocazione degli enti locali ad essere il centro propulsore del sistema amministrativo e quindi lo snodo per costruire un rapporto fecondo con le formazioni sociali e i soggetti protagonisti della crescita socio-culturale ed economica, anche in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. L'individuazione delle funzioni fondamentali è stata rinviata ad un autonomo disegno di legge del quale si segnala l'urgenza al Governo e al Parlamento.

In ogni modo, occorre dare attuazione all'art. 118 della Costituzione, a partire dal riconoscimento costituzionale delle funzioni proprie di Comuni, Province e Città metropolitane. Deve essere, inoltre, assicurata la necessaria copertura finanziaria delle funzioni amministrative a ciascun livello istituzionale e l'effettivo trasferimento di risorse umane e strumentali. Nell'attribuzione delle funzioni amministrative, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, devono essere interpretati anche tenendo conto delle forme associative degli Enti locali, valorizzando le Unioni di Comuni e le Comunità montane, nonché la promozione di convenzioni e accordi tra Comuni e Province.

Nuova disciplina dei controlli

L'abrogazione dell'articolo 130 della Cost. segna il definitivo superamento del modello gerarchico nei rapporti tra Enti territoriali, a ragione del quale è definitivamente cessata la forma ed il contenuto del sistema contemplato nella norma abrogata. In attuazione del principio generale contenuto nell'art. 114 della Cost., come riconosciuto nell'intesa del novembre 2001 e nel provvedimento del governo contenente disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli Enti locali, spetta agli statuti disciplinare un proprio sistema di garanzie interne nel rispetto dei principi costituzionali.

Nessun'altra soluzione è praticabile che non sia intesa quale palese violazione dell'autonomia dell'ente locale.

Garanzie di autonomia nelle Regioni a statuto speciale

I principi del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione determinano una modifica strutturale e funzionale della posizione costituzionale di Comuni, Province e Città metropolitane, che non tollera deroghe e limitazioni neppure nella legge costituzionale di approvazione degli Statuti speciali, la quale riguarda esclusivamente le forme e le condizioni particolari di autonomia regionale.

Pertanto i livelli di autonomia di Comuni, Province e Città metropolitane devono essere riconosciuti anche agli enti locali delle Regioni a Statuto speciale, sia per il riconoscimento delle funzioni amministrative, sia per l'autonomia normativa e ordinamentale, sia per l'assegnazione delle risorse e il riconoscimento dell'autonomia finanziaria e contabile.