



Roma, 19 FEB. 2009

Presidenza  
del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI  
GIURIDICI E LEGISLATIVI

1686  
N° DAGL 1/050170/10.3.3

PAX

A TUTTI I CAPI  
UFFICIO LEGISLATIVO

LORO SEDI

Al Ragioniere Generale dello Stato

R O M A

OGGETTO: schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali, di conferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni e agli Enti locali e norme di principio per la legislazione regionale.

(ESAME PRELIMINARE)

(INTERNO)

Ai fini di cui all'art. 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. 10 novembre 1993, si trasmette lo schema del provvedimento in oggetto, da sottoporre al Consiglio dei Ministri.

d'ordine del  
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

## Articolo 1

### *(Finalità ed indirizzi generali)*

1. La presente legge attua gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, quanto alla individuazione e all'allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e al conferimento delle funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali.

2. Stato e regioni, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni contenute nella presente legge, secondo i seguenti principi:

- a) lo Stato individua ed alloca le funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
- b) lo Stato e le regioni disciplinano con legge le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, nelle materie di rispettiva competenza.

3. Le leggi statali e regionali disciplinano le funzioni di comuni, città metropolitane e province nel rispetto degli ambiti riservati all'autonomia degli enti locali nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.

## Articolo 2

*(Delega al Governo per la individuazione e la allocazione delle funzioni fondamentali)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta dei Ministri dell'interno e per le riforme per il federalismo, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa e dell'economia e delle finanze, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui ai commi 3 e 4, uno o più decreti legislativi diretti a individuare e allocare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da rendere entro quarantacinque giorni dalla trasmissione degli schemi medesimi, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro il termine di quarantacinque giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Qualora il termine per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

3. Nell'esercizio della delega il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, l'autonomia e le competenze degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, primo e secondo comma, e 117 della Costituzione;

b) individuare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, in modo da prevedere, 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 dei bisogni primari delle comunità di riferimento, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica;

c) allocare le funzioni fondamentali a ciascun livello di governo locale privilegiando il criterio dell'omogeneità delle materie evitando sovrapposizioni di funzioni tra i diversi enti locali;

- d) prevedere per le funzioni fondamentali, esercitate anche in forma associata, l'indicazione dei criteri per garantire l'adeguata gestione nonché i livelli essenziali delle prestazioni, nel rispetto delle competenze regionali;
- e) indicare i principi sulle forme associative e per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, ispirati al criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività e tenendo conto delle forme associative esistenti;
- f) prevedere che l'esercizio delle funzioni fondamentali possa essere svolto unitariamente sulla base di accordi tra comuni, città metropolitane e province, al fine di evitare duplicazioni di attività e di razionalizzare e ridurre i costi;
- g) considerare, nella individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, quelle storicamente svolte, nonché quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di razionalizzazione e di adeguatezza; in particolare, considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni quelle che li connotano come ente di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta; considerare tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano;
- h) considerare come funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane, secondo il criterio di sussidiarietà, per quanto non già stabilito dalla legge, le attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, di cui all'articolo 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Resta ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale;
- i) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione nella individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'adeguata gestione, anche mediante sportelli unici, di regola istituiti presso i comuni, anche in forma associata;
- l) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti,

allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, regioni e Stato.

4. Qualora, in applicazione dei decreti legislativi di cui al comma 1, la titolarità di una funzione fondamentale sia allocata ad un ente locale diverso da quello che la esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, alla determinazione delle risorse necessarie al loro esercizio, si provvede con uno o più accordi da stipulare in sede provinciale tra gli enti locali interessati. Ove l'accordo non intervenga entro centoventi giorni, il prefetto convoca le parti, assegna un ulteriore congruo termine e, nell'ipotesi di accertata impossibilità alla conclusione dell'accordo, adotta con proprio provvedimento le necessarie misure, tenendo informati la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'interno, gli altri ministeri interessati e, per le materie di competenza legislativa regionale, le regioni. Ciascun accordo o provvedimento prefettizio è corredato da una relazione tecnica con la quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'atto dell'effettiva attuazione dei meccanismi previsti dal presente comma.

5. Nel caso in cui le funzioni fondamentali allocate all'ente locale siano esercitate dallo Stato alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, i trasferimenti delle risorse necessarie al loro esercizio sono operati con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i ministri interessati e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali o della Conferenza Unificata nelle materie di competenza legislativa regionale.

6. I decreti legislativi di cui al comma 1 stabiliscono, per l'attuazione delle disposizioni contenute nei commi 4 e 5, i criteri, le modalità e le procedure per il trasferimento, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, delle risorse umane e strumentali necessarie al loro esercizio.

7. Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati nel presente articolo, disposizioni integrative e correttive.

### Articolo 3

*(Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione in materia di conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni e agli enti locali)*

1. Ferme restando le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, individuate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della presente legge, ed entro nove mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni legislative di individuazione e di allocazione delle medesime funzioni, il Governo è delegato ad adottare, su proposta dei Ministri dell'interno, per i rapporti con le regioni e per le riforme per il federalismo, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa e dell'economia e finanze, uno o più decreti legislativi, aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato che, non richiedendo l'unitario esercizio a livello statale, devono, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, essere attribuite a comuni, province, città metropolitane e regioni e segnatamente:

a) le funzioni amministrative da conferire alle regioni e agli enti locali, nelle materie dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione;

b) le funzioni amministrative da conferire alle regioni nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione e dell'articolo 4, comma 3, lettera b), della presente legge.

2. Nell'esercizio della delega il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) conferire, ai sensi dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, al livello diverso da quello comunale soltanto le funzioni di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

b) prevedere che tutte le funzioni amministrative residuali, non allocate ai sensi della lettera a), sono di competenza del comune;

c) favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, ai sensi dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata ai sensi del decreto legislativo 28

agosto 1997, n. 281, da rendere entro quarantacinque giorni dalla trasmissione degli schemi medesimi, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro il termine di quarantacinque giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Qualora il termine per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

4. Si applicano le disposizioni dell'articolo 2, commi 4, 5 e 6.

5. Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati nel presente articolo, disposizioni integrative e correttive.

6. In relazione ai contenuti dei decreti delegati di cui all'articolo 2 e ai commi 1 e 5 del presente articolo, le amministrazioni statali interessate provvedono a riordinare e a semplificare le proprie strutture organizzative ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400; analogamente, per quanto riguarda l'amministrazione indiretta e strumentale dello Stato si provvede ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel rispetto dei criteri di semplificazione, adeguatezza, riduzione della spesa ed eliminazione di sovrapposizioni di competenze di cui all'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

## Articolo 4

### *(Legislazione regionale)*

1. Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 le regioni, con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati nei consigli delle autonomie o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti, fermo quanto previsto dall'articolo 2, comma 6, adeguano la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, regolandone le modalità di esercizio nel rispetto dei principi e criteri di cui all'articolo 2.
2. Qualora le regioni non provvedano entro il termine di cui al comma 1, il Governo provvede, in via suppletiva fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.
3. Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 3, le regioni, con proprie leggi e fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 5, sulla base di accordi stipulati nei consigli delle autonomie o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti:
  - a) allocano le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico a comuni, province e città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;
  - b) conferiscono, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, agli enti locali le funzioni ad esse conferite dallo Stato ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera b), che non richiedano di essere esercitate unitariamente a livello regionale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione;
  - c) conferiscono agli enti locali le funzioni amministrative esercitate dalla regione, che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale;
  - d) razionalizzano e semplificano, contestualmente all'attuazione delle lettere a), b) e c), i livelli locali, prevedendo, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 97 e 118 della Costituzione, che su un medesimo territorio possa configurarsi, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni non sono in grado di svolgere singolarmente.

4. Qualora le regioni non provvedano entro il termine di cui al comma 3, il Governo, in relazione alle lettere *a)* e *d)*, provvede, in via suppletiva fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

5. Tenuto conto dell'esigenza di assicurare la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi, la legge regionale disciplina, altresì, le forme e le modalità di associazionismo comunale, nonché l'eventuale esercizio in forma associata di alcune funzioni provinciali, previo accordo con le province, qualora sia ritenuto necessario per la dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni.

## Articolo 5

### *(Disposizioni finali e abrogazioni)*

1. Successivamente all'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla presente legge, le regioni prevedono la soppressione o l'accorpamento degli enti intermedi, agenzie od organismi comunque denominati titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con le funzioni allocate ai comuni, alle province e alle città metropolitane.
2. Le disposizioni legislative o quelle regolamentari statali vigenti alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui agli articoli 2 e 3 continuano ad applicarsi nelle materie di competenza legislativa regionale o rientranti in base alla legge nella potestà normativa degli enti locali, fino alla data di entrata in vigore della normativa regionale o degli enti locali.
3. I decreti legislativi previsti dalla presente legge individuano ed abrogano, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e le altre disposizioni legislative statali, incompatibili con la nuova disciplina.
4. L'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, é abrogato.

Articolo 6  
(*Norma finanziaria*)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 7  
(*Entrata in vigore*)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

## **SCHEMA DISEGNO DI LEGGE**

Disposizioni in materia di individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali, di conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni e agli enti locali e norme di principio per la legislazione regionale

### Relazione illustrativa

Con il presente disegno di legge si dà attuazione agli articoli 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione, relativamente:

- a) all'individuazione e all'allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane;
- b) al conferimento delle restanti funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato che, non richiedendo l'unitario esercizio a livello statale, devono essere attribuite a comuni, province, città metropolitane e regioni.

Si tratta di un disegno di legge che consta di sette articoli.

L'articolo 1 enuncia le finalità della legge.

L'articolo 2 conferisce al Governo la delega per la individuazione e la allocazione delle funzioni fondamentali.

L'articolo 3 conferisce al Governo la delega per l'attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione in materia di conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni e agli enti.

L'articolo 4 stabilisce norme di principio per la legislazione regionale.

L'articolo 5 prevede disposizioni finali ed abrogazioni.

L'articolo 6 costituisce la clausola di invarianza della spesa, mentre l'articolo 7 concerne l'entrata in vigore delle disposizioni.

### *Finalità ed indirizzi generali*

Nell'articolo 1 viene delineato un sistema nel quale, garantendo il rispetto delle competenze legislative statali e regionali, nonché l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali, si prevede che:

a) l'individuazione delle funzioni fondamentali è affidata al legislatore statale che procede in maniera trasversale rispetto agli ambiti di competenza legislativa di cui all'articolo 117, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione;

b) la disciplina legislativa delle funzioni e delle relative modalità di esercizio resta in capo allo Stato o alla regione sulla base della collocazione della relativa materia nei diversi ambiti di competenza legislativa ex articolo 117 della Costituzione;

c) il legislatore statale o regionale nel disciplinare le funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province, assicurano il rispetto degli spazi di autonomia normativa locale relativi all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.

*Principi e criteri direttivi della delega per l'individuazione  
e l'allocazione delle funzioni fondamentali*

L'articolo 2 conferisce la delega al Governo per l'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Nel termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delega, il Governo, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva riconosciuta in tale materia allo Stato ex articolo 117 della Costituzione, adotta uno o più decreti legislativi, individuando, per ciascun livello di governo territoriale, la titolarità di un insieme di funzioni fondamentali che (in base al criterio direttivo indicato al comma 3, lettera b)) sono connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente.

Il legislatore delegato deve, quindi, individuare per ciascun ente le funzioni essenziali ed imprescindibili con riferimento, da un lato, alla categoria delle funzioni ordinamentali, quelle cioè inerenti l'esistenza e l'organizzazione dell'ente, e, dall'altro, alla categoria delle funzioni amministrative e gestionali connesse, quindi, al soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento.

La delega detta i seguenti ulteriori parametri generali per la individuazione delle funzioni fondamentali:

1. considerare le funzioni storicamente svolte, nonché quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di razionalizzazione e adeguatezza (articolo 2, comma 3, lettera g));
2. considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni quelle che li connotano come enti di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta (articolo 2, comma 3, lettera g));

3. considerare tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano (articolo 2, comma 3, lettera *g*));
4. allocare le funzioni fondamentali dei diversi livelli di governo locale privilegiando il criterio degli ambiti omogenei di materia, evitando la sovrapposizione di più enti in uno stesso settore di competenze (articolo 2, comma 3, lettera *c*));
5. prevedere criteri per l'adeguata gestione delle funzioni fondamentali anche attraverso l'esercizio in forma associata per evitare duplicazioni di attività e per ottenere una riduzione dei costi (articolo 2, comma 3, lettera *d*));
6. prevedere la possibilità di accordo tra enti locali, per la gestione unitaria delle funzioni fondamentali, individuando l'ente incaricato, i compiti e modalità di esercizio, senza il ricorso a forme associative (articolo 2, comma 3, lettera *f*));
7. considerare come funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane, le attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale (articolo 2, comma 3, lettera *h*));
8. prevedere strumenti di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti (articolo 2, comma 3, lettera *l*)).

Il comma 4 disciplina il meccanismo per il trasferimento delle funzioni fondamentali da un ente all'altro, qualora all'esito delle operazioni di individuazione ed allocazione debbano essere assegnate ad un ente diverso da quello che ne è attualmente il titolare.

In particolare, quando l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente diverso (da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi), alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie si provvede con accordi in sede provinciale. La mancata conclusione degli accordi determina l'intervento sostitutivo del prefetto.

Se la diversa allocazione di una funzione fondamentale determina il trasferimento di titolarità tra Stato ed enti locali, alla individuazione delle risorse da trasferire si provvede con dPCM, previo parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali o della Conferenza Unificata nelle materie di competenza legislativa regionale (comma 5).

*Principi e criteri direttivi della delega per il conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni e agli enti locali*

Nell'esercizio della delega recata dall'articolo 3, il Governo si dovrà attenere ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) conferire a livello diverso da quello comunale soltanto le funzioni residuali di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, sulla base dei principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza; in deroga a questo criterio generale, restano di competenza statale talune funzioni amministrative, quali quelle dei beni culturali riconducibili alla materia di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s).

b) prevedere che tutte le funzioni amministrative residuali, non allocate ai sensi del punto precedente, sono di competenza comunale;

c) favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, ai sensi dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione.

A conclusione di questo complesso procedimento, è previsto il riordino e la semplificazione delle strutture organizzative dell'amministrazione statale, limitandole a quelle strettamente necessarie all'esercizio delle funzioni che continuano ad essere esercitate dallo Stato anche al fine di eliminare le sovrapposizioni e di favorire la sussidiarietà orizzontale, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione.

*Principi per l'adeguamento della legislazione regionale*

L'articolo 4 stabilisce che le regioni, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, provvedono con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle autonomie locali o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti, ad adeguare la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, regolandone le modalità di esercizio nel rispetto dei principi e criteri di cui all'articolo 2.

Il legislatore regionale, entro nove mesi dalla di entrata in vigore dei decreti legislativi (che stabiliscono il conferimento delle funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato a comuni, province, città metropolitane e regioni, sulla base di accordi stipulati nei consigli delle autonomie locali o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti) provvede inoltre:

a) ad allocare le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico a comuni, province e città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;

b) a conferire, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, agli enti locali le funzioni ad esse pervenute dallo Stato, che non richiedano di essere esercitate unitariamente a livello regionale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione;

c) a conferire agli enti locali le funzioni amministrative esercitate dalla regione, che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale;

d) a razionalizzare e semplificare, contestualmente all'attuazione delle lettere a), b) e c), i livelli locali, prevedendo, nel rispetto dei principi degli articoli 97 e 118 della Costituzione, che su un medesimo territorio possa configurarsi, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni non sono in grado di svolgere singolarmente.

Si prevede, altresì, che qualora le regioni non provvedano entro i termini, il Governo attiva la procedura sostitutiva ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Compete, infine, alla legge regionale disciplinare le forme e le modalità di associazionismo comunale, nonché l'eventuale esercizio in forma associata di alcune funzioni provinciali, previo accordo con le province, qualora sia ritenuto necessario per la dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni.

oOo

L'articolo 5 prevede che le regioni, successivamente all'entrata in vigore dei decreti delegati, procedano alla soppressione o all'accorpamento di enti, agenzie ed organismi titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con le funzioni allocate ai comuni, alle province e alle città metropolitane e reca disposizioni finali ed abrogazioni; l'articolo 6 reca la norma finanziaria, mentre l'articolo 7 concerne l'entrata in vigore delle disposizioni.

## Relazione tecnica

Il sistema delineato è a spesa invariata e viene attuato senza far derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

## Relazione tecnico-normativa (ATN)

### 1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto:

a) necessità dell'intervento normativo;

*l'intervento normativo appare necessario al fine di dare attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione relativamente all'individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, nel rispetto del principio di equiordinazione istituzionale sancito dall'articolo 114, delle competenze legislative statali e regionali fissate dallo stesso articolo 117 della Costituzione e dell'autonomia degli enti locali in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle relative funzioni. L'intervento legislativo si incentra, altresì, sulla valorizzazione dell'ambito di autonomia degli enti con riferimento alle successive operazioni di trasferimento a regioni ed enti locali delle funzioni amministrative statali, in atto esercitato dallo Stato.*

b) analisi del quadro normativo e incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti;

*l'intervento incide in maniera significativa sull'ordinamento complessivo degli enti locali, conferendo un contenuto specifico alla nozione costituzionale di "funzioni fondamentali", introdotta con la riforma del 2001 (legge costituzionale n. 3/2001).*

*L'indicazione delle funzioni fondamentali per ciascun livello di governo territoriale, rimessa al legislatore delegato, rappresenta una modifica rilevante dell'attuale quadro di riferimento normativo per il sistema delle Autonomie;*

c) analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario;

*non si rinvengono profili di contrasto con l'ordinamento comunitario trattandosi di intervento legislativo in materia di ordinamento degli enti territoriali;*

d) analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie e a statuto speciale;

*l'intervento legislativo si mantiene negli ambiti della potestà legislativa statale esclusiva secondo l'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione. Il legislatore statale individua le funzioni fondamentali trasversalmente rispetto ai diversi ambiti di competenza legislativa e, pertanto, anche con riferimento a materie di*

*legislazione concorrente o residuale regionale. Tale operazione non incide, tuttavia, sulla sfera di competenza legislativa regionale che rimane intatta nella facoltà di disciplinare quelle funzioni fondamentali ricadenti nelle materie di cui al terzo e quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione. Alle regioni è rimesso il compito di adeguare la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali con riferimento alle rispettive materie concorrenti o residuali.*

*L'intervento di conferimento delle funzioni amministrative statali di cui all'articolo 3 si traduce nel riconoscimento a comuni, province e città metropolitane di tutte quelle competenze amministrative che caratterizzano il ruolo effettivo di governo delle rispettive comunità territoriali.*

e) verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali;

*il disegno di legge è volto ad individuare ed allocare le funzioni fondamentali nei diversi livelli di governo secondo canoni di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in coerenza con i principi legislativi già vigenti in materia, nonché a conferire le funzioni amministrative nei diversi livelli di governo secondo canoni di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in piena coerenza con i principi legislativi già vigenti in materia;*

f) verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione;

*nessuna rilegificazione da rilevare. Non sussistono possibilità di delegificazione;*

## 2. Elementi di drafting e linguaggio normativo:

a) individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso;

*nulla da rilevare;*

b) verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi;

*i riferimenti normativi riportati nel testo sono corretti;*

c) ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti;

*nel testo di legge non si fa ricorso alla tecnica della novella;*

d) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo;

*il provvedimento non reca nessun effetto abrogativo implicito di altre disposizioni.*

## Relazione AIR

Sezione 1. Il contesto e gli obiettivi:

a) la sintetica descrizione del quadro normativo vigente;

*il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel), approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, disciplina le funzioni degli enti ed è antecedente alla legge di riforma (legge costituzionale n. 3/2001) del Titolo V, della Parte seconda, della Costituzione;*

b) l'illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione;

*non è stato completato l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione;*

c) la rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo; *la Costituzione attribuisce la titolarità generale delle funzioni amministrative in capo ai comuni e, in via subordinata, qualora lo impongano esigenze di unitarietà, ne prevede il conferimento a province, città metropolitane, regioni e Stato. In sostanza, attribuisce al comune, ente locale più vicino alla popolazione, il dovere di esercitare concretamente i compiti amministrativi, potendosi derogare a tale principio solo nei casi in cui sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, altro ente territoriale possa esercitare tali funzioni in modo più efficace.*

*La categoria delle funzioni fondamentali è stata introdotta nell'ordinamento giuridico in occasione della riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Il novellato articolo 117 della Costituzione al secondo comma, lettera p), riserva, infatti, al legislatore statale la competenza legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.*

*Nel vigente testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con d.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, gli articoli 13 e 19 si riferiscono latu sensu alle funzioni amministrative rispettivamente spettanti ai comuni ed alle province.*

*Ulteriori funzioni amministrative esercitate dagli enti locali si rinvengono in specifiche discipline di settore, di natura statale o regionale.*

*Il legislatore delegato è tenuto, pertanto, ad indicare come fondamentali quelle funzioni che presentino la caratteristica di essenzialità ed imprescindibilità per i concorrenti profili del funzionamento dell'ente e del soddisfacimento di bisogni primari. Nella individuazione delle funzioni fondamentali viene prescritta la valorizzazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione, in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione;*

d) la descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento;

*l'intervento normativo attribuisce al Governo una delega legislativa per integrare, attraverso l'individuazione e l'allocatione delle funzioni fondamentali, l'ordinamento degli enti locali secondo la previsione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.*

*La finalità prioritariamente perseguita dalla norma costituzionale e dalla legge di delega può essere collegata alla esigenza di garanzia degli enti locali, in ordine alla sfera delle proprie attribuzioni rispetto all'esercizio della potestà legislativa dello Stato e della regione. Come tale, la fonte di identificazione delle funzioni fondamentali è destinata, per l'effetto proprio delle c.d. "norme interposte", a costituire un limite alla futura produzione legislativa statale e regionale da rendere stabile anche per il futuro la titolarità di tali funzioni in capo all'ente locale.*

*Tale finalità di garanzia è espressamente correlata alla coesione dell'ordinamento, a sua volta correlabile alla capacità degli enti di assicurare, in forma generalizzata, un livello minimo di soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento; la competenza legislativa statale in tema di individuazione delle funzioni fondamentali riguarda, conseguentemente, anche le materie assegnate alla competenza legislativa delle regioni, ai sensi dei commi terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione.*

*L'intervento normativo delega il Governo a razionalizzare il sistema complessivo delle funzioni amministrative, trasferendo agli enti locali, successivamente all'individuazioni fondamentali, quelle ancora in atto esercitate a livello centrale;*

e) l'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio;

*l'intervento regolatorio ha una ricaduta sui diversi soggetti istituzionali di cui all'articolo 114 della Costituzione;*

Sezione 2. Le procedure di consultazione:

*l'intervento è stato oggetto di ripetute consultazioni con i rappresentanti delle autonomie locali.*

Sezione 3. La valutazione dell'opzione di non intervento («Opzione Zero»):

*l'opzione di non intervento è stata esclusa tenuto conto che l'individuazione e, ancor di più, l'allocatione delle funzioni fondamentali costituisce il passaggio ineludibile per il compimento del nuovo assetto istituzionale delineato nell'articolo 114 della Costituzione.*

Sezione 4. La valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio:

*dovendosi escludere un disegno di legge di immediata regolazione per l'ampio contenuto tecnico dell'intervento normativo si ritiene necessario procedere attraverso una delega legislativa ex articolo 76 della Costituzione.*

Sezione 5. La giustificazione dell'opzione regolatoria proposta:

a) il metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti;  
*nulla da riferire;*

b) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti;

*l'intervento ha connotazioni di razionalizzazione del sistema policentrico del governo territoriale; per tale ragione gli effetti attesi riguardano il miglioramento della qualità e dell'adeguatezza delle funzioni amministrative e dei servizi resi ai cittadini dalle istituzioni ad essi più prossime;*

c) la puntuale indicazione degli obblighi informativi (OI) ovvero tutti quegli obblighi che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi o ad autorità pubbliche. Occorrerà che l'analisi elenchi puntualmente gli OI introdotti con l'opzione

prescelta, evidenziando come tale opzione minimizzi i relativi «costi amministrativi» posti a carico dei destinatari diretti ed indiretti, con particolare enfasi per i costi amministrativi delle imprese. La metodologia di misurazione per i costi amministrativi generati legati agli OI dovrà preferibilmente riferirsi allo EU Standard Cost Model, il metodo adottato dalla Commissione europea sulla base delle esperienze dei paesi europei;

*nulla da riferire;*

d) l'eventuale comparazione con le altre opzioni esaminate;

*nulla da riferire.*

e) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.); *la previsione di una regolamentazione attraverso l'adozione di decreti legislativi consente di monitorare l'attuazione e di apportare gli adeguati correttivi;*

Sezione 6. L'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese:

*l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali, il conferimento delle funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato, l'eliminazione delle sovrapposizioni funzionali tra i diversi livelli di governo territoriale, contribuiranno a definire e sistematizzare i nuovi rapporti istituzionali derivanti dal Titolo V, parte seconda, della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. L'effetto atteso di una maggiore efficienza del sistema amministrativo locale potrà avere sicuri effetti positivi in termini di competitività complessiva del sistema Paese.*

Sezione 7. Le modalità attuative dell'intervento regolatorio:

a) i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;

*l'attuazione dell'intervento regolatorio investe, trasversalmente e a diversi livelli di responsabilità, la competenza di tutti i soggetti istituzionali costituenti la Repubblica, ex articolo 114 della Costituzione;*

b) le eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento;  
*nulla da riferire;*

c) gli strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;  
*nulla da rilevare;*

d) gli eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente alla VIR;  
*è prevista l'adozione, nel medio periodo, di interventi correttivi.*