

SCHEMA DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo per la individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali

Relazione illustrativa

Con il presente disegno di legge è conferita la delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione, relativamente all'individuazione e all'allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, riprendendo in parte il contenuto di una iniziativa governativa presentata nel corso della XV legislatura (A.S. n. 1764).

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

L'articolo 1 conferisce la delega al Governo per l'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni e province.

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, lett. *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.

L'intervento legislativo delegato deve garantire il rispetto delle competenze legislative statali e regionali, nonché dell'autonomia e delle competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, primo e secondo comma, e 117 della Costituzione. Tale principio direttivo, indicato al comma 3, lett. *a*), delinea pertanto un sistema nel quale:

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 resta in capo allo Stato o alla Regione sulla base della collocazione della relativa materia nei diversi ambiti di competenza legislativa ex articolo 117 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.

L'articolo 2 reca la norma finanziaria, mentre l'articolo 3 concerne l'entrata in vigore delle disposizioni.

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 1, comma 3, lettera e));
2. considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni tutte 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 1, comma 3, lettera e));
3. considerare tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano (articolo 1, comma 3, lettera e));
4. prevedere criteri per l'ottimale gestione delle funzioni fondamentali anche attraverso l'esercizio in forma associata (articolo 1, comma 3, lett. c));
5. 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;
6. 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 1, comma 3, lettera f));
7. 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 1, comma 3, lettera h)).

L'articolo 1, 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, qualora, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente, diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie al loro esercizio, si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, sulla base di accordi con gli enti locali interessati, con l'intesa di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, della Conferenza unificata. I dPCM devono indicare la quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni attribuite. Tali disposizioni rimangono in vigore fino all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Relazione tecnica

I decreti attuativi previsti dal comma 1 operano una individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali ed una loro allocazione secondo razionalità, efficienza ed adeguatezza, sicché gli stessi decreti non determinano oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo 1

(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 del Ministro dell'interno, 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 di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da rendere entro trenta giorni dalla trasmissione degli schemi medesimi, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro il termine di trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Qualora il termine per l'espressione del parere 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 costituzionali 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) prevedere per le funzioni fondamentali, esercitate anche in forma associata, l'indicazione dei criteri per garantire l'ottimale gestione nonché i livelli essenziali delle prestazioni;

- d) prevedere che l'esercizio delle funzioni fondamentali possa essere svolto unitariamente sulla base di accordi tra comuni, città metropolitane e province;
 - e) 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 tutte 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;
 - f) 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, il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza;
 - g) 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'ottimale gestione, anche mediante sportelli unici, di regola istituiti presso i comuni, anche in forma associata;
 - h) 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 principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente, diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie al loro esercizio, si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, su proposta del Ministro dell'interno, 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, sulla base di accordi con gli enti locali interessati, con l'intesa di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, della Conferenza unificata. Ogni decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni attribuite. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'atto dell'effettiva attuazione dei meccanismi previsti dal presente comma. Le presenti disposizioni cessano di avere efficacia alla data di entrata in vigore dei provvedimenti attuativi dell'art. 119 della Costituzione.

5. Entro sei 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. Le disposizioni della presente legge non si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

7. L'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, é abrogato.

Articolo 2
(Norma finanziaria)

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

Articolo 3
(*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.