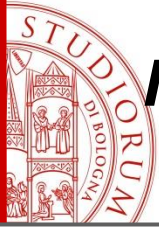


Convegno UPI Emilia-Romagna - 3 dicembre 2021

Sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione nel nuovo Testo Unico degli Enti Locali

Claudia Tubertini

Università di Bologna



Il percorso accidentato del principio di sussidiarietà

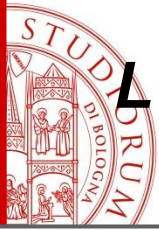
Obiettivi del nuovo art. 118 Cost:

- rompere, attraverso i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, l'uniformità amministrativa;
- attenuare il profilo della regione come ente amministrativo, valorizzandone il ruolo di ente di legislazione e programmazione, spostando le funzioni di prossimità in capo ai comuni e di area vasta alle Province e sulle Città metropolitane;
- ridurre ulteriormente l'impatto e la consistenza delle funzioni amministrative assegnate allo Stato ed alle sue amministrazioni periferiche
- Consolidare e portare a compimento il disegno di riforma già avviato (e solo parzialmente realizzato) dal legislatore ordinario con la legge 59/1997 ed i relativi decreti attuativi.



Il percorso accidentato del principio di sussidiarietà

- 2001/2005: si esaurisce, senza risultato, il tentativo di complessivo adeguamento dell'ordinamento locale alla riforma del titolo V e di individuazione delle funzioni fondamentali, in attuazione della legge n. 131 del 2003
- 2006/2013: l'ordinamento degli enti locali viene via via modificato, con disposizioni aventi come comune denominatore il ridimensionamento dei costi e dei relativi apparati delle amministrazioni locali:
 - l'idea della necessaria attuazione dell'art. 118 – in sostanza, di un nuovo ed ulteriore decentramento – viene accantonata
 - la definizione delle funzioni fondamentali locali, a lungo rinviata, viene operata in via provvisoria dalla legge n. 42/2009 e per i soli comuni, allo scopo, diverso da quello originario, di introdurre una differenziazione nelle modalità di finanziamento delle funzioni amministrative comunali, assicurando solo a quelle fondamentali una copertura integrale
 - Altri fattori di crisi della sussidiarietà: principio di sussidiarietà cd. «ascendente»; crescita dell'amministrazione regionale



L'emersione dei principi di adeguatezza, sostenibilità..

d.lgs. 78/2010, e poi, molto più chiaramente, con i decreti 138/2011, 201/2011 e 95/2012 : principio di adeguatezza (accompagnato da quello di sostenibilità):

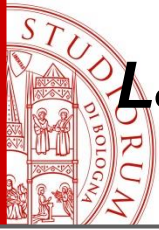
- I comuni sotto i 5.000 abitanti vincolati a raggiungere una dimensione adeguata attraverso l'obbligatorio ricorso a modelli di collaborazione come condizione per poter svolgere le funzioni fondamentali (che a questo scopo vengono nuovamente e più dettagliatamente elencate); spinti a perseguire, oltre all'efficacia, anche risparmi di spesa, attraverso l'esercizio associato obbligatorio delle medesime funzioni; semplificare la propria organizzazione e sono soggetti a dirette misure di ridimensionamento dei propri apparati, politici ed amministrativi
- A queste condizioni, il comune può conservare tutte le funzioni amministrative di cui, nel tempo, è divenuto titolare. L'elenco delle funzioni fondamentali dei comuni dettato dal d.lgs. 78/2010 è assai ampio, e comunque non rappresenta un elenco chiuso. L'adeguatezza e la sostenibilità non implicano, quindi, un ridimensionamento delle funzioni comunali, ma solo un loro esercizio in forme e modi più economici e funzionali.



..e di semplificazione dei livelli territoriali

A corollario del principio di adeguatezza : principio della semplificazione dell'amministrazione territoriale

- ridimensionamento della cd. amministrazione indiretta
- eliminazione del livello intermedio, corrispondente, nel sistema italiano, alle province. Difficile da giustificare alla luce del quadro costituzionale, tanto da stimolare l'avvio di processi di ulteriore riforma costituzionale per eliminare il livello intermedio.
- Il riassetto delle funzioni amministrative, in questo disegno, si prevede solo per le funzioni amministrative nella titolarità delle province, di cui si prevede l'assegnazione livello locale, e, in via eccezionale/residuale, alle regioni
- Il processo di attuazione di questo, anche solo parziale, riordino, non viene di fatto avviato: le funzioni amministrative vengono congelate, in attesa dell'entrata in vigore del nuovo assetto ordinamentale provinciale

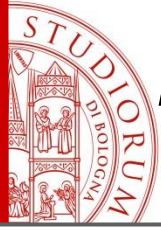


La legge 56/2014: ancora alla ricerca di adeguatezza e semplificazione

la legge 56/2014: principi di adeguatezza e di semplificazione dei livelli di amministrazione locale come principi cui ispirare il riassetto delle competenze locali:

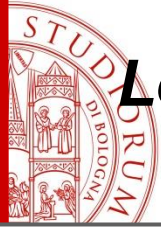
- si conferma l'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali
- si punta a riorganizzare le province – in attesa della riforma costituzionale, espressamente annunciata nel testo – secondo il nuovo modello di governo di secondo grado, ed a sostituirle, in dieci aree metropolitane individuate dalla legge, con le città metropolitane, investite di funzioni innovative di governo e sviluppo del territorio;
- si incentivano ulteriormente le fusioni tra comuni.

Il livello comunale non perde dunque la propria centralità, ma è chiamato a garantire il raggiungimento di una dimensione, funzionale o strutturale, adeguata (associandosi, o meglio fondendosi), in un contesto caratterizzato dalla razionalizzazione del livello intermedio; anche il livello provinciale resta titolare di funzioni, ma perde la sua natura di ente a fini generali e diviene, nel nuovo modello di governo, proiezione delle amministrazioni comunali.



Le leggi regionali di riordino: la differenziazione, e i suoi limiti

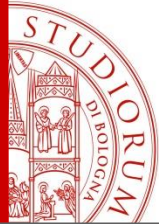
- legge di stabilità per il 2015 (l. 190 del 23 dicembre 2014): imposta la riduzione della dotazione organica delle province in modo che la spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56/2014 fosse ridotta del 50%,
- le leggi regionali di attuazione della legge Delrio si caratterizzano, anzitutto, per un primo elemento distintivo: la diversità di contenuti e la stessa, diversa prospettiva (a corto o medio raggio) adottata. La differenziazione – insita nella stessa enfasi posta dal legislatore statale sul principio di adeguatezza – diviene la cifra distintiva dell’assetto funzionale locale; e, per una volta, costituisce il riflesso di scelte differenti poste in essere a livello decentrato da parte della regioni.
- la legge 56/2014 – affidando alle regioni il riordino delle funzioni provinciali – ha aperto una grande finestra di opportunità, affidando alla legislazione regionale il riassetto funzionale dell’area vasta (riordino funzioni provinciali; definizione del profilo delle città metropolitane)
- spazio di intervento fortemente condizionato dalla necessità dell’applicazione uniforme di una serie di misure e di condizioni poste dal legislatore statale



Le difficoltà di attuazione del principio di adeguatezza

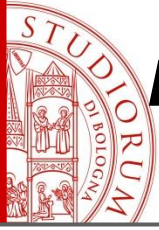
Difficoltà nell'imposizione effettiva dell'obbligo di esercizio associato:

- Nonostante la copertura fornita dalla Corte Costituzionale (sentt. 22/2014, 44/2014), il legislatore ha prorogato di anno in anno l'entrata in vigore dell'obbligo di esercizio associato di tutte funzioni da parte dei comuni di piccole dimensioni, fino a che la stessa Corte Costituzionale ha posto dubbi sulla sua applicazione senza deroghe. Il riferimento è alla sentenza 33 del 2019 che ha ritenuto illegittima la mancata previsione della possibilità per i comuni di sottrarsi all'obbligo per circostanze connesse alle peculiari caratteristiche territoriali o in caso di comprovata maggiore efficienza dell'esercizio autonomo.
- Tutto ciò non ha impedito che in molti contesti territoriali, sia per esigenze di risparmio di spesa sia per la politica di incentivazione regionale, si sia dato vita a molte unioni di comuni ed anche a processi di fusione.
- situazione ancora a macchia di leopardo.



La contropinta verso una nuova attuazione del principio di sussidiarietà

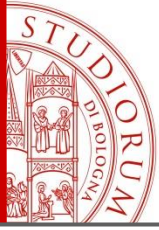
- forte spinta al riequilibrio delle funzioni amministrative a favore delle Province anche come risposta al mancato o solo parziale processo di rafforzamento del tessuto comunale attraverso le forme associative.
- La richiesta passa quindi attraverso una revisione in senso ampliativo dell'elenco delle funzioni fondamentali delle Province, a cui affidare sia funzioni che nelle leggi post-Delrio sono state per lo più regionalizzate, sia funzioni comunali che si sono rivelate difficili da svolgere al di sotto di una soglia dimensionale (e relativa expertise tecnica) , per es l'attività di stazione appaltante o di progettazione delle opere pubbliche.
- La richiesta parallela di rafforzamento della governance provinciale/metropolitana mediante il ripristino/introduzione di sistema elezione diretta o, in alternativa, di puntare ad una maggiore funzionalità della forma di governo di secondo grado delle Province/città metropolitane



Le proposte della Commissione di riforma del TUEL

La Commissione per la riforma del TUEL (2020), sulla base delle esigenze sopra indicate, aveva operato una proposta:

- di riequilibrio delle funzioni provinciali (con una proposta di allargamento sia a scapito delle regioni sia dei comuni) e metropolitane
- con un ripensamento della forma d governo provinciale
- con un intervento di attuazione del principio di adeguatezza alternativo a quello previsto sinora, fondato sull'obbligo di esercizio associato, prevedendo una differenziazione dell'elenco delle funzioni fondamentali comunali in base alla dimensione
- una chiarificazione del contenuto delle funzioni fondamentali comunali
- con un intervento a sostegno delle Unioni per una più completa disciplina del loro ordinamento ed un rafforzamento della loro capacità amministrativa
- con un intervento sulle problematiche della forma di governo comunale attraverso un riequilibrio delle competenze tra Consiglio e Sindaco

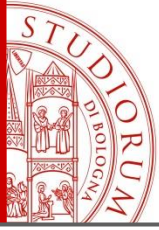


Le riforme in itinere: di nuovo, la sussidiarietà

Importanti novità sembrano trasparire sia dalle disposizioni contenute nel disegno di legge di bilancio, in corso di approvazione, sia dal disegno di legge che il Ministero dell'interno ha predisposto (e che si accinge a sottoporre al parere delle autonomie), contenente la delega alla revisione di alcune parti del TUEL e disposizioni, di immediata applicazione, per la funzionalità degli enti locali; un testo, quest'ultimo, che dovrebbe essere presentato al Parlamento come collegato alla legge di bilancio.

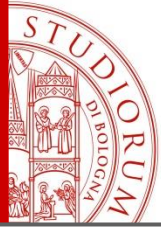
Punti salienti della legge di bilancio:

- forte impegno finanziario statale per il finanziamento sia delle funzioni fondamentali dei comuni
- chiaro intento di sostenere finanziariamente l'esercizio, ed anche l'eventuale sviluppo, delle funzioni fondamentali delle Province



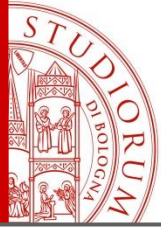
Le riforme in itinere: di nuovo, la sussidiarietà

- Il disegno di legge di riforma del TUEL propone di estendere alle province gran parte delle funzioni che la legge 56/2014 attualmente assegna alle sole Città metropolitane (con la sola esclusione della pianificazione territoriale generale) e di incrementare l'attuale elenco delle funzioni fondamentali delle Province (e di conseguenza anche delle Città metropolitane), specificamente nella tutela e valorizzazione dell'ambiente, inquinamento acustico, caccia e pesca nelle acque interne, protezione della flora e della fauna, organizzazione della polizia provinciale nel rispetto della legge dello Stato, pianificazione di protezione civile.
- Traspare, in sostanza da queste disposizioni la volontà di incrementare le funzioni provinciali, invertendo la rotta che era stata tracciata con la legge Delrio
- Problema dell'impatto sulla legislazione regionale esistente



Adeguatezza/funzionalità del governo provinciale/metropolitano

- Nell'ottica di un potenziamento del ruolo degli enti di area vasta troviamo, nella proposta di legge delega, la previsione della giunta metropolitana e provinciale ed il riconoscimento di una indennità di funzione per i suoi componenti.
- L'introduzione dell'organo esecutivo è senz'altro apprezzabile, così come il superamento del criterio della gratuità delle cariche di secondo grado, perché l'adeguatezza nell'esercizio delle funzioni degli enti locali si persegue anche attraverso un congruo riconoscimento economico a coloro che assumono su di sé rilevanti responsabilità.
- La legge di bilancio prevede, in linea con queste disposizioni, un incremento delle indennità dei sindaci, paramtrate al trattamento economico complessivo dei presidenti delle regioni
- importanti sono per i sindaci le proposte volte a sottolineare espressamente il carattere politico della loro responsabilità nei confronti dell'amministrazione, nell'evidente intento di ridurre i casi di responsabilità erariale.



Le riforme in itinere: il nuovo percorso dell'adeguatezza comunale

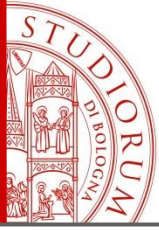
la proposta contenuta nel disegno di legge governativo individua un percorso del tutto inedito per conseguire l'esercizio delle funzioni comunali secondo adeguatezza

-Si affida ai comuni l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali di svolgimento delle loro funzioni fondamentali, da concordare a livello provinciale/metropolitano tramite le rispettive assemblee dei sindaci sulla base dei criteri definiti dal CAL;

-Si affida ai comuni la individuazione delle funzioni fondamentali o anche solo delle singole attività o servizi riconducibili ad esse da gestire in forma associata (facendo cadere quindi qualsiasi obbligo);

-si permette, sempre attraverso la sede collegiale provinciale/metropolitana, ai comuni di individuare quelli strutturalmente inadeguati alla gestione associata pertanto totalmente esonerati da qualunque forma di collaborazione;

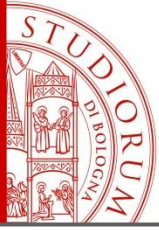
-Si permette sempre ai comuni l'individuazione delle forme associative da utilizzare (senza alcun criterio di preferenza per le Unioni) e la loro durata minima.



Profili critici

Si tratta di una proposta che – pur lodevolmente ispirata ad attivare la spontanea ricerca di soluzioni organizzative idonee da parte dei comuni – presenta queste criticità:

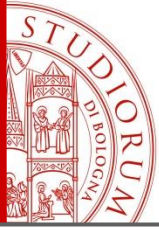
- La facoltatività della gestione associata delle funzioni fondamentali sembra cozzare con l'evidente esigenza, tuttora esistente per i comuni di piccola dimensione, di associarsi per garantire l'adeguatezza nell'esercizio delle competenze assegnate. Non si prevedono, infatti, meccanismi che rimedino all'eventuale inosservanza degli impegni che i comuni si assumono di dar vita alle forme associative previste dal nuovo piano provinciale/metropolitano.
- Il riequilibrio nella distribuzione delle competenze amministrative, che senz'altro deve guidare questa nuova stagione di riforme, deve al contempo ricercare la valorizzazione dello specifico ruolo degli enti intermedi, ma anche la adeguatezza del livello comunale, primo livello di amministrazione



Profili critici

In base alle abrogazioni disposte dal testo verrebbero meno anche le disposizioni che attualmente vietano ai comuni di aderire contemporaneamente a più di una forma associativa, ed anche quelle relative alla dimensione demografica minima delle Unioni di comuni (disposizioni dettate in connessione con l'esercizio associato delle funzioni fondamentali ma che sono state largamente interpretate come vevoli in riferimento all'esercizio di tutte le funzioni comunali e per tutte le Unioni).

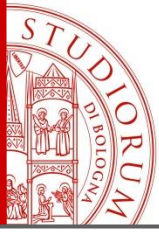
Mancano tra le misure urgenti del capo II norme da tempo attese volte ad assicurare la funzionalità delle Unioni con l'allentamento dei vincoli all'assunzione del personale, il compenso al segretario dell'Unione, il riconoscimento di una maggiorazione delle indennità degli amministratori delle unioni. La totale mancanza di disposizioni volte ad assicurare la funzionalità delle Unioni (tema su cui molto aveva lavorato la commissione TUEL) è segno evidente del disinteresse circa il loro destino.



L'ampiezza della delega

La delega alla revisione del TUEL sembra essere concepita come una delega parziale, avente ad oggetto solo alcuni aspetti che benché rilevanti, non coprono l'intera disciplina del Testo Unico, ma solo alcuni suoi titoli e capi. Gli oggetti non ricompresi nella delega alla revisione non sono integralmente considerati dalle disposizioni del capo II del disegno di legge, evidentemente improntati a risolvere solo alcune delle questioni ritenute più urgenti.

L'esito potrebbe essere dunque quello di una delega che aggiorna solo in parte il TUEL, lasciando invece una serie di altre, rilevanti parti dell'ordinamento locale non aggiornate.



Proposte

- necessità di un recupero di spazio per la Regione al fine di trovare soluzioni organizzative adeguate al proprio territorio
- Secondo una dimensione collaborativa con il sistema locale
- praticare quindi forme di decisione integrata, cercando anzitutto l'alleanza con il proprio territorio
- attenta analisi “sul campo” dello stato attuale delle funzioni amministrative nelle diverse parti del territorio per enucleare in quali settori è effettivamente necessario ed utile un riequilibrio nella distribuzione delle competenze a vantaggio del livello provinciale, e in quali settori potrebbe essere utile un ulteriore ampliamento delle competenze comunali, condizionato alla necessità di conseguire una dimensione associativa ottimale.
- Valutare se ampliare la delega, per evitare ennesimo intervento parziale sul TUEL