



## Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord

### OSSERVAZIONI DELLA CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCE E DEI COMUNI DEL NORD PER LA COMMISSIONE SPECIALE PER LO STATUTO DELLA REGIONE LOMBARDIA

Con l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 sono stati sostituiti gli articoli 114, 116, 117, 118, 119, 120 e 127 del titolo quinto della seconda parte della Costituzione, sono stati abrogati gli articoli 115, 124, 128, 129 e il primo comma dell'articolo 125 e all'articolo 123 è stato aggiunto il seguente comma: "In ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli Enti locali".

Per adempiere allo scopo specifico della convocazione regionale ossia per proposte in merito al nuovo statuto della Regione Lombardia, non vengono approfonditi in questa sede alcuni aspetti, pur rilevanti, in merito alle competenze regionali quali:

- **autonomia statutaria:** procedura di approvazione degli statuti, obbligatorietà o meno del contenuto degli statuti, nuove disposizioni dell'art. 122 della Costituzione circa l'elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale;
- **autonomia legislativa:** individuata in tre tipologie diverse, ossia: potestà legislativa esclusiva o piena, potestà legislativa concorrente o ripartita; potestà legislativa di attuazione delle leggi dello Stato;
- **autonomia regolamentare:** che si esplica non solo attraverso la potestà legislativa ma anche a mezzo della potestà regolamentare prevista dall'art. 121 della Costituzione;
- **autonomia amministrativa:** trova ora il fondamento nel nuovo articolo 118 della Costituzione. Alle Regioni spettano le funzioni amministrative nelle stesse materie in cui hanno competenza legislativa secondo il c.d. "principio del parallelismo";
- **autonomia finanziaria:** ordinaria, che abbraccia il complesso delle entrate ordinarie che la Costituzione denomina "tributi propri o quote di tributi erariali", che non sono tributi imposti dalla Regione con proprie leggi ma tributi imposti con legge dello Stato che ne attribuiscono il gettito alle Regioni.; straordinaria che è quella prevista dall'art. 119 della Costituzione; demanio e patrimonio regionale; altre fonti di finanziamento quali i tributi minori (IRAP), l'emissione di mutui e obbligazioni e i finanziamenti della Comunità europea.

#### **Trasferimento di funzioni amministrative**

Il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni è avvenuto in tre distinte fasi, ciascuna corrispondente a diverse epoche storiche:

1. *prima fase:* con i **decreti delegati del 1972** lo Stato attribuisce alle Regioni funzioni poco omogenee tali da rendere pesante l'ordinaria attività amministrativa regionale.
2. *seconda fase:* coincide con la **legge delega 382/1975** e con i successivi **decreti legislativi 616, 617 e 618 del 1977**; lo Stato trasferisce un più ampio numero di competenze e di funzioni alle Regioni. Con questi decreti legislativi è stata data piena attuazione all'art. 118 della Costituzione, assicurando effettività al trasferimento delle materie elencate dall'art. 117.

SEDE CENTRALE  
Piazzale Risorgimento, n°14  
24128 - BERGAMO  
Tel 035/40.35.40 - Fax 035/25.06.82  
C.F.: 95100580166  
E-Mail: [info@conord.org](mailto:info@conord.org)

UFFICIO DI MILANO  
Via Marmolada, n°10  
20162 - MILANO  
Tel 02/66.11.43.84 - Fax 02/66.11.41.68  
E-Mail: [milano@conord.org](mailto:milano@conord.org)

DELEGAZIONE NORDEST  
Via Fontane, n°95/b  
31050 - VILLORBA (TV)  
Tel 0422/30.34.42 - Fax 0422/42.77.15  
E-Mail: [delegazione.nordest@conord.org](mailto:delegazione.nordest@conord.org)

1



## Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord

3. *terza fase*: ha ribaltato il principio tradizionale del trasferimento di funzioni. Infatti con la **legge delega 59/1997** e con il successivo **decreto legislativo 112/1998 modificato dal decreto legislativo 443/1999**, è stato stabilito che la totalità delle funzioni amministrative, con l'eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato dalla stessa legge 59/1997, vengono conferite alle Regioni.

### Principio di sussidiarietà

Il susseguirsi dei trasferimenti delle funzioni amministrative risulta essere l'effetto del recepimento, nel nostro ordinamento, del c.d. "*principio di sussidiarietà*", introdotto dal trattato sull'Unione Europea del 7 febbraio 1992 (meglio noto come *Trattato di Maastricht*), in base al quale i compiti di gestione amministrativa della cosa pubblica devono essere affidati alla struttura più vicina alla cittadinanza (quindi all'ente locale), lasciando alle strutture amministrative sovraordinate solo quelle funzioni che, per la loro natura, non possono essere svolte localmente.

Ogni ente sovraordinato, quindi, nel disegno di Maastricht, svolge una funzione "sussidiaria" rispetto all'ente locale più vicino al cittadino secondo una scala di attribuzione di funzioni sussidiarie che inizia dal Comune e, passando attraverso la Provincia, la Regione e lo Stato, termina con la conservazione delle funzioni di interesse sopranazionale all'Unione Europea.

Sempre in adesione al principio di sussidiarietà, la legge 59/1997 privilegia il ruolo degli enti locali, evitando così che al centralismo dello Stato se ne sostituisca un altro di marca regionale (come spesso temuto dagli amministratori di Comuni e Province).

La legge 59/1997 usa, per indicare la dismissione di funzioni a favore di Regioni ed enti locali, il termine "**conferimento**" e la riforma del 1997 è conosciuta anche come riforma del "**federalismo amministrativo**". In merito alla portata di questi due termini si osserva:

- "**conferimento**": è, per definizione della stessa legge 59/1997, "*trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti*";
- "**federalismo amministrativo**": è un'espressione impropria, modellata sulla falsariga del cd. "federalismo fiscale"; si tratta, infatti, di sinonimi dal tono allusivo di termini meno popolari.

L'individuazione esatta delle funzioni trasferite alle Regioni, nonché di quelle attribuite agli enti locali e di quelle lasciate allo Stato, è contenuta nel **decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, modificato dal decreto legislativo 443/1999**. Il D.Lgs 112/1998, come già i decreti delegati del 1977, individua le materie non per competenza ma per settori omogenei, con riferimento alla comunità ed al territorio regionale. Ciò anche in adempimento del *principio di unicità e responsabilità dell'amministrazione*, e del *principio di omogeneità*, entrambi sanciti dall'art. 4, comma 3 L. 59/97. Il primo stabilisce che, al fine di garantire una agevole individuazione delle responsabilità (amministrative, civili e penali), devono essere attribuite ad un unico soggetto tutte le funzioni ed i compiti connessi, strumentali e complementari alle materie conferite, in modo da accentrare l'intero processo di ogni procedimento amministrativo. Il secondo, connesso al precedente, prescrive che, nell'attribuzione delle funzioni e delle responsabilità amministrative, si deve tenere conto delle funzioni già esercitate, attribuendo funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo.

SEDE CENTRALE  
Piazzale Risorgimento, n°14  
24128 - BERGAMO  
Tel 035/40.35.40 - Fax 035/25.06.82  
C.F.: 95100580166  
E-Mail: [info@conord.org](mailto:info@conord.org)

UFFICIO DI MILANO  
Via Marmolada, n°10  
20162 - MILANO  
Tel 02/66.11.43.84 - Fax 02/66.11.41.68  
E-Mail: [milano@conord.org](mailto:milano@conord.org)

DELEGAZIONE NORDEST  
Via Fontane, n°95/b  
31050 - VILLORBA (TV)  
Tel 0422/30.34.42 - Fax 0422/42.77.15  
E-Mail: [delegazione.nordest@conord.org](mailto:delegazione.nordest@conord.org)

2



## Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord

La riforma del titolo quinto della seconda parte della Costituzione fatta con legge costituzionale 3/2001, rappresenta ora il cardine sul quale costruire la nuova fase statutaria delle Regioni iniziata con la legge costituzionale 22 novembre 1999 n.1 per le Regioni a Statuto ordinario e dalla legge costituzionale n.2/2001 per le Regioni a statuto speciale.

Le scelte statutarie che vengono assunte dalle Regioni si devono fondere con le attuali riforme amministrative che vedono una progressiva relazione, soprattutto in termini di conferimenti di funzioni e di risorse, tra le Regioni e gli Enti locali.

La Regione può trasformarsi da istituzione titolare di poteri e prerogative esclusive, distinta dalle altre autonomie, a istituzione territoriale di rappresentatività e sintesi che possa rappresentare l'insieme delle autonomie del suo territorio.

Risulta, pertanto, necessaria, ora, una **concertazione** che determini momenti di incontro della volontà tra i vari soggetti pubblici assumendo questa concertazione efficacia di un **atto di negoziazione**, avuto presente, peraltro, che la titolarità della **potestà regolamentare**, per effetto della legge costituzionale n.1/1999, non è più riservata alla competenza esclusiva del Consiglio regionale e altre normative regionali, relative ad atti di programmazione e di indirizzo, siano meritevoli di revisione in attuazione della legge costituzionale 3/2001.

Conseguentemente uno dei compiti più importanti dello statuto regionale dovrà essere quello di regolare meticolosamente il mutato sistema delle fonti normative da cui potrà venire una chiara definizione dei ruoli e dei rapporti della Regione con gli enti locali oltre che per gli organi interni della Regione stessa.

Spetta, infatti, allo statuto regionale dettare norme di organizzazione e di funzionamento della Regione proprio perché la Regione si deve proporre come Ente **titolare di funzioni di programmazione, di indirizzo e di coordinamento** al fine di assicurare un quadro unitario all'intero sistema delle autonomie territoriali.

Regole tassative vanno previste per evitare che l'esercizio diretto di funzioni da parte delle Regioni sia perseguito attraverso la creazione di **enti strumentali** ovvero di agenzie regionali che rischiano di negare il processo costituzionale di decentramento di funzioni e risorse a favore degli enti locali, specificando precisi obiettivi di semplificazione amministrativa che consentano anche la soppressione di enti superflui.

Altro riferimento riguarda il tema dell'associazionismo che coinvolge il ruolo dei Comuni e quello delle Comunità montane. Spetta infatti alla Regione, sulla base della legge generale di principi, il compito di promuovere, incentivare e sostenere le scelte dei Comuni nel ricercare le forme più convenienti e produttive di cooperazione e di associazione, secondo i principi di differenziazione ed in rapporto collaborativo con le Province e le Comunità montane.

### Osservazioni della Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord (Co.nord)

Ritenendo quanto sopra esposto premessa delle osservazioni Co.nord, vengono di seguito esposte, sinteticamente, le proposte della Confederazione su temi di statuto già suggeriti dalla Regione nella lettera di invito:

SEDE CENTRALE  
Piazzale Risorgimento, n°14  
24128 - BERGAMO  
Tel 035/40.35.40 - Fax 035/25.06.82  
C.F.: 95100580166  
E-Mail: [info@conord.org](mailto:info@conord.org)

UFFICIO DI MILANO  
Via Marmolada, n°10  
20162 - MILANO  
Tel 02/66.11.43.84 - Fax 02/66.11.41.68  
E-Mail: [milano@conord.org](mailto:milano@conord.org)

DELEGAZIONE NORDEST  
Via Fontane, n°95/b  
31050 - VILLORBA (TV)  
Tel 0422/30.34.42 - Fax 0422/42.77.15  
E-Mail: [delegazione.nordest@conord.org](mailto:delegazione.nordest@conord.org)

3



## Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord

1. **Ruolo dell'Amministrazione regionale:** la Regione non deve avere più compiti di amministrazione ma solo funzioni legislative e di programmazione: L'amministrazione attiva, salvo casi particolari di concertazione e per funzioni che devono essere gestite a livello unitario con gli Enti locali, dovrà essere svolta da Province, Comuni e Comunità montane.
2. **Rapporti e relazione della Regione con gli Enti locali:** il ruolo e i compiti delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane devono essere chiari, in relazione anche ai principi di sussidiarietà e di differenziazione oltre che nel rispetto di quanto previsto dalle norme del Testo Unico per gli enti locali approvato con decreto legislativo 267/2000.  
Si ritiene che la Regione debba armonizzare le proprie norme statutarie con le citate disposizioni.
3. **Federalismo fiscale:** devono essere previste norme di principio per un modello integrato di finanza locale e finanza regionale. Le norme devono riconoscere la piena autonomia degli enti locali nell'esercizio delle funzioni conferite con la certezza di risorse finanziarie, organizzative e di personale, stabilmente garantite.
4. **Conferenza delle autonomie:** in conformità alla recente legge costituzionale n.3/2001 devono essere previste nello statuto regionale norme che armonizzino i compiti previsti dai due istituti "Conferenza delle autonomie locali" regionale e "Consiglio delle autonomie" previsto dal nuovo titolo quinto della Costituzione.
5. **Partecipazione al processo decisionale (riordino vari tavoli regionali presso la Giunta e ruolo del Consiglio nei rapporti con le autonomie locali):** per quanto riguarda i tavoli regionali presso la Giunta si ribadisce la necessità di una concertazione tra la Giunta e le associazioni degli enti locali. A tal fine si richiede ufficialmente di inserire nello Statuto della Regione Lombardia, a fianco di ANCI, UPI e UNCEM anche la CO.NORD che ha circa 200 enti associati tra Comuni e Province. Relativamente al ruolo del consiglio Regionale si è del parere di prevedere norme specifiche circa il processo legislativo e i programmi che interessino la generalità degli Enti locali e in materia di ripartizione delle risorse e dei trasferimenti regionali oltre che in tema di rete telematica unitaria della pubbliche amministrazioni.
6. **Iniziativa popolare e referendum:** si propone di adeguare le norme attuali alle nuove disposizioni in materia modificandole secondo le previsioni della legge costituzionale 3/2001.
7. **Funzione di controllo regionale e poteri sostitutivi:** con l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001 sono stati soppressi i Comitati regionali di controllo. Lo statuto regionale deve pertanto essere adeguato alla nuova normativa e prevedere forme di potere sostitutivo nei



## Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord

casi specifici di inadempienza da parte degli enti locali per la mancata adozione di atti obbligatori, in conformità anche a quanto previsto dal vigente TUEL 267/2000.

8. **Difensore civico e Authority**: il ruolo della Regione deve essere previsto in conformità alla vigente normativa in materia. Si ritiene opportuno vengano inserite apposite norme in merito nello statuto regionale.
9. **Soggetti deboli, pari opportunità e “statuto di diritti e doveri”**: in merito a questi temi la Conord ritiene che detti argomenti debbano costituire oggetto di concertazione tra le competenti Associazioni tra le quali dovrebbe figurare la Co.nord che prevede, peraltro, tra i propri compiti statuari, la consulenza e l'assistenza nelle varie le aree e settori dell'attività pubblica.
10. **Personale**: lo statuto regionale dovrebbe contenere nuove norme in merito, definendo principi fondamentali in materia di organizzazione del personale tali che prevedano anche un flusso programmato del personale che a seguito dell'applicazione del decentramento amministrativo passerà da un livello di governo ad un altro. Peraltro, in conformità ad alcune previsioni della legge finanziaria statale per il 2002, si ritiene di proporre l'inserimento di una norma che consenta l'attuazione dell'istituto della mobilità del personale solo a livello regionale o di regioni limitrofe, al fine di tutelare sia l'ente pubblico che il lavoratore.  
Con tale normativa si eviterebbe che personale di altre regioni, ottenuti posto e qualifica a cui aspirava, chieda il trasferimento o la mobilità lasciando il posto nuovamente vacante con conseguenti difficoltà operative e finanziarie per l'ente pubblico interessato.

Bergamo, 23 novembre 2001

IL PRESIDENTE  
( Sen.Cesarino Monti)

IL SEGRETARIO  
(Dott.Pietro Rossi)

SEDE CENTRALE  
Piazzale Risorgimento, n°14  
24128 - BERGAMO  
Tel 035/40.35.40 - Fax 035/25.06.82  
C.F.: 95100580166  
E-Mail: [info@conord.org](mailto:info@conord.org)

UFFICIO DI MILANO  
Via Marmolada, n°10  
20162 - MILANO  
Tel 02/66.11.43.84 - Fax 02/66.11.41.68  
E-Mail: [milano@conord.org](mailto:milano@conord.org)

DELEGAZIONE NORDEST  
Via Fontane, n°95/b  
31050 - VILLORBA (TV)  
Tel 0422/30.34.42 - Fax 0422/42.77.15  
E-Mail: [delegazione.nordest@conord.org](mailto:delegazione.nordest@conord.org)

5