

RIFORMA TUEL

Verso un “nuovo” TUEL*

DI VERONICA NICOTRA

ABSTRACT: Il testo, partendo dal presupposto che l'adeguamento del TUEL al riformato Titolo V rappresenti un obiettivo politico istituzionale non più rinviabile, affronta le finalità e gli obiettivi che oggi la riscrittura del Testo Unico dovrebbe perseguire: in primis, una decisa semplificazione normativa, attraverso la ricomposizione di un quadro normativo diventato negli anni sempre più complesso, e una innovazione complessiva del quadro di regole, definendo un chiaro assetto di compiti e responsabilità. Tenendo necessariamente conto di tutto il lavoro fatto negli ultimi anni, la riscrittura del Testo Unico deve poi affrontare alcuni nodi strategici per il sistema delle autonomie, come la definizione dei principi e dei criteri direttivi che devono regolare l'individuazione da parte del legislatore statale delle funzioni fondamentali dei Comuni ma anche ulteriori temi, che necessitano di una decisa rivitalizzazione quali, ad esempio, la potestà regolamentare dei Comuni e il delicatissimo tema delle gestioni associate.

ABSTRACT: *The paper, assuming that the adaptation of the TUEL to the reformed Title V represents an institutional political objective that can no longer be postponed, addresses the aims and objectives that today the rewriting of the Testo Unico should pursue: in primis, a decisive legislative simplification, through the recomposition of a regulatory framework that has become increasingly complex over the years, and an overall innovation of the rules' framework, defining a clear set of tasks and responsibilities. Necessarily taking into account all the work done in recent years, the rewriting of the Testo Unico must then address some strategic nodes for local autonomies, such as the definition of the principles and guidelines that must regulate the identification by the state legislator of the fundamental functions of the municipalities but also other issues, which need a decisive revitalization such as, for example, the regulatory power of Municipalities and the delicate issue of associated administrations*

La mia relazione si propone di dare qualche indicazione sui temi centrali, oggetto del convegno odierno, in modo da indicare la posizione dell'Associazione. Oggi trattiamo e ci muoviamo su un terreno di azione, di proposta normativa, assolutamente fondamentale ed essenziale per il sistema dei Comuni e delle Città metropolitane che ANCI rappresenta nel confronto politico istituzionale. Ringrazio il professor Caia, il Ministro dell'Interno e il Prefetto Palomba, Caterina Amato, la Sottosegretaria Ferro per aver assunto questa iniziativa; è ormai da quasi un anno, dallo scorso aprile, che ragioniamo e lavoriamo insieme con spirito di grande collaborazione su questo tema, che è assolutamente essenziale. Siamo tutti concordi che abbiamo davanti un obiettivo politico-istituzionale assolutamente prioritario. Ringrazio il professor Caia per aver voluto condurre il tavolo di confronto e sono certa che lo concluderemo nella massima condivisione e sintonia, anche sulle poche questioni che sono rimaste aperte. Il Testo è pressoché tutto condiviso, sono rimaste alcune questioni per l'Associazione, per i Comuni, per le Città metropolitane, ancora rilevanti su cui abbiamo fatto le nostre ultime proposte e su cui dobbiamo chiudere in via definitiva la bozza di disegno di legge delega.

* Il saggio rielabora l'intervento al convegno, promosso dalla Rivista, "Il TUEL che vorremmo: appunti per una riforma". Roma, 26 febbraio 2024.

È un obiettivo politico-istituzionale a cui dobbiamo tendere tutti con il massimo impegno, consapevoli che abbiamo alle spalle tentativi di riforma dell'ordinamento degli enti locali purtroppo falliti. Ne ho visti tanti, troppi. Dalla Commissione Vari in poi, tutti i governi hanno provato in questi decenni ad adeguare - perché questo, ovviamente, è quasi un obbligo istituzionale - l'ordinamento degli enti locali alla riforma del Titolo V. Purtroppo, abbiamo vissuto e siamo stati protagonisti di tanti insuccessi. Io credo che - anche grazie allo spirito riformatore che attraversa questo governo, questa legislatura, - dobbiamo cogliere tutti insieme questa opportunità e fare, in parte, tesoro - perché questo è necessario - dell'esperienza vissuta per capire come superare i punti critici, i nodi, gli elementi di scontro che obiettivamente in questi venti anni ci hanno impedito di portare a compimento l'adeguamento del TUEL al nuovo Titolo V, a un ordinamento che sia più avanzato, più attento alle esigenze, non soltanto delle comunità locali, ma dell'intero Paese. Successivamente, dirò qualcosa anche su questo.

Ripeto: dobbiamo andare avanti. Lo dico e lo sottolineo perché, forse, c'è stato anche qualche fraintendimento negli incontri che si sono tenuti; spero che anche l'iniziativa di oggi, che vuole essere qualche ora di scambio libero tra i tecnici e il mondo accademico, ci aiuti a rafforzare ancora quei punti condivisi rispetto a un processo legislativo che, ovviamente, è fondamentale per i Comuni, per le Città metropolitane e per tutti gli enti locali. A questo aggiungo un altro obiettivo, esplicitato nel titolo di questo incontro: *“Il TUEL che vorremmo: appunti per una riforma”*.

Come Associazione abbiamo anche cercato di trasmettere, nelle proposte che abbiamo portato al tavolo di confronto, l'esigenza di innovare, di semplificare e di rendere più efficiente il sistema locale. Riteniamo, infatti, che la riflessione su un nuovo corpo normativo, un nuovo assetto di regole istituzionali degli enti locali, debba contenere comunque qualche finalità di innovazione dell'assetto di regole. Serve, dunque, un codice del ventunesimo secolo, servono regole semplici e chiare, evitando sovrapposizioni di competenze, servono regole che guardino ai bisogni delle comunità ed assicurino agli organi di governo gli strumenti per soddisfarli.

Mi piacerebbe condividere una finalità verso cui tendere insieme, in questa iniziativa, rispetto a un nuovo corpo di regole per gli enti locali. Realizzare una riforma della Pubblica amministrazione locale - un nuovo Testo unico - come la più avanzata nel sistema della Pubblica amministrazione complessiva.

Abbiamo un quadro di regole amministrative molto affastellato, tra compiti che spesso, nelle medesime materie, sono distribuiti tra vari livelli di governo. A me piacerebbe anche che nella stesura dell'art. 3, che probabilmente, a mio avviso, è la norma che ancora non siamo riusciti a definire al meglio, si riuscisse -

nella definizione dei principi e criteri direttivi - a tradurre in termini generali l'esigenza di un assetto un po' più semplice, un po' più chiaro di compiti e di responsabilità. Dobbiamo fare uno sforzo nella definizione dei principi delle funzioni fondamentali.

Ora proverò a sintetizzare i punti che, come Associazione, abbiamo cercato di tradurre nelle proposte. Ripeto: questo obiettivo è fondamentale almeno per dare agli operatori comunali un corpo di regole chiaro anche attraverso la ricognizione di quanto avvenuto. Se, infatti, è vero che in questi venti anni non siamo riusciti ad adeguare il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 al Titolo V, è altrettanto vero che abbiamo visto tante incursioni normative che non sempre hanno tenuto conto del principio di intervento diretto sul testo.

Ritengo che occorra dare agli operatori almeno un primo risultato fondamentale e condiviso: fornire loro quello che possiamo chiamare Codice, Carta, Testo unico - vedrà poi il legislatore quale termine riterrà più accattivante - un quadro di regole che compone le varie leggi, leggine, leggi un po' più complesse - pensiamo alla Delrio (legge 7 aprile 2014, n. 56) - ma anche altre norme che sicuramente riguardano la parte

finanziaria, la parte contabile, la parte dei controlli. Abbiamo una quantità di norme che, di fatto, nascono o dovrebbero rientrare in articoli del Testo unico. Questa sarebbe, a mio avviso, un'operazione di semplificazione normativa molto importante, e su questo dobbiamo andare avanti; riteniamo, quindi, assolutamente utile e necessaria una delega ricognitiva.

Poi, nell'esame della bozza di articolato, così come è stato predisposto dal Ministero dell'Interno, ci sono questioni - il professor Caia ha toccato la questione del terzo mandato - assolutamente politiche che rimettiamo ad una valutazione di un altro livello, quale, ad esempio, il modello di governo delle Province e delle Città metropolitane. Devo dire che sul tema delle Province l'Associazione - per chi non conosce la posizione che abbiamo assunto - ha una posizione assolutamente neutrale; il Presidente dell'ANCI ha deciso di non dare indicazioni sul tema se nelle Province si debba tornare all'elezione diretta o meno.

Abbiamo fatto le nostre proposte come coordinamento delle Città metropolitane, ritenendo che quel modello è, a nostro avviso, assolutamente da preservare con accorgimenti e migliorie dal punto di vista soprattutto del modello di governo, che ha scontato aspetti demagogici, quali l'assenza di una giunta, l'assenza di una agibilità istituzionale per alcune figure; ma noi riteniamo che la coincidenza tra Sindaco metropolitano e Sindaco del comune capoluogo debba essere assolutamente tutelata così come, ovviamente, l'elezione di secondo grado perché riteniamo che la Città metropolitana abbia una sua assoluta specificità e caratteristiche peculiari, tanto è vero che l'articolo 114 della Costituzione le dà una sua autonomia. Per cui, chi ritiene che dobbiamo tornare al passato e riassimilarle alle vecchie Province vedrà, ovviamente, una posizione assolutamente contraria da parte dell'Associazione.

Così come su altre questioni, quali il tema del mandato, mi permetto di dire che è stato il legislatore, addirittura il legislatore in via d'urgenza, a intervenire. A questo punto si trattava, casomai, soltanto di estendere quello che è stato previsto per 7100 Comuni a tutti gli enti, visto che ne mancano soltanto 730.

Qualcuno parla ancora di riforma organica, ma mi sembra che, addirittura con un decreto-legge, il legislatore l'abbia già fatta; forse si poteva a questo punto evitare una disparità di trattamento e alcuni profili di incostituzionalità che noi riteniamo siano molto evidenti nel sistema ordinamentale. Su questo vedremo quale sarà il dibattito in sede politica, negli incontri che necessariamente dovranno accompagnare la definizione di questi aspetti. In ogni caso, si possono mantenere dei principi e dei criteri generali, lasciare poi ad una valutazione successiva questi aspetti, come quello dell'incandidabilità, dell'inconferibilità; ci sono tutta una serie di questioni che hanno natura politica su cui noi, in sede tecnica, abbiamo detto molto poco, se non ribadendo che era necessario un confronto in sede politica che allo stato, però, non c'è stato. Sarebbe su questo, quindi, necessario promuoverlo.

Altro tema sicuramente centrale che è, a nostro avviso, delicatissimo, riguarda l'articolo 3 della bozza di articolato. Fissare dei principi e dei criteri direttivi che devono regolare lo svolgimento, da parte del legislatore statale, della lettera p) dell'articolo 117 della Costituzione ed in particolare cosa significa individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, è un tema delicatissimo. È forse stata una delle questioni di politica istituzionale, una delle questioni scientifiche su cui si è maggiormente dibattuto in questi anni e su cui si sono arenati i tentativi di adeguamento del TUEL. È sempre stato uno dei temi su cui ci siamo scontrati, cosa vuol dire individuazione delle funzioni fondamentali da parte del legislatore statale, perché dobbiamo inserire quest'operazione di adeguamento del Testo unico degli Enti locali, tenendo conto di tutto quello che abbiamo fatto in questi venti anni.

Come tecnici abbiamo attuato il nuovo Titolo V - almeno alcune delle sue dispo-

sizioni - tenendo conto di una lettura il più possibile integrata tra l'articolo 119 e l'articolo 117. In particolare, ed è uno degli aspetti di maggiore delicatezza, tenendo in considerazione che l'assetto delle funzioni fondamentali dei Comuni, degli enti locali, regola l'assetto finanziario. Abbiamo alle spalle dieci anni di lavoro faticosissimo, enorme, di definizione e quantificazione dei fabbisogni *standard* delle funzioni fondamentali su cui oggi pesiamo e misuriamo l'assetto finanziario, cioè le risorse con cui i Comuni esercitano le funzioni fondamentali. Ed è per questo che ci siamo permessi di chiedere delle modifiche importanti all'art. 3, perché dobbiamo tenere conto del percorso che abbiamo fatto in questi anni.

Vi sto dando un dato molto concreto. Abbiamo fatto un lavoro di dieci anni, faticosissimo per i Comuni, su un elenco provvisorio di funzioni fondamentali che erano state individuate dalla legge di attuazione dell'articolo 119, la Legge 42, su cui è stata fatta una pesatura dei fabbisogni *standard*. Da questo, almeno, non ci possiamo muovere perché siamo in una fase delicatissima: insinuare nell'ordinamento una concezione delle funzioni fondamentali che ne scardina l'ancoraggio con il legislatore statale significa portare avanti un sistema di venti sistemi regionali degli enti locali. Come Associazione questo non lo possiamo condividere perché è su questo che ci siamo sempre scontrati: vogliamo un ordinamento statale degli enti locali o venti sistemi regionali degli enti locali?

Tutto ciò si basa sulla capacità di leggere insieme e di avere una visione comune tra articolo 117, lettera p), articolo 118 e articolo 119 della Costituzione, avendo sullo sfondo ciò che ci dice l'articolo 114 della Costituzione.

Che cosa sono queste funzioni fondamentali? Sono andata a riprendere un testo che avevo scritto tantissimi anni fa: "L'individuazione delle funzioni fondamentali non può conoscere altro limite se non quello derivante dal carattere della funzione da individuare, ossia la sua fundamentalità. Si tratta di quegli ambiti di disciplina, come l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che impropriamente possono essere definite materia e che attraversano in modo trasversale tutti gli ambiti di intervento della competenza legislativa".

Voglio dire che noi individuiamo la titolarità della funzione, non stiamo disciplinando la materia, che segue invece il riparto dell'articolo 117 sulla base delle competenze legislative fra Stato e Regioni, per cui il legislatore statale dice qual'è l'*identikit* funzionale dei Comuni, qual'è l'*identikit* funzionale delle Province, qual'è l'*identikit* funzionale delle Città metropolitane. Ovviamente l'articolo 117 va letto in combinato disposto con l'articolo 118 che, in via generale, attribuisce la titolarità della generalità delle funzioni amministrative al Comune, precisando che la legge statale agirà secondo le rispettive competenze.

La lettura, e non l'interpretazione, del combinato disposto dei due articoli, porta in modo inequivocabile a ritenere che qualsiasi tentativo teso a circoscrivere l'intervento del legislatore statale nell'individuazione delle funzioni fondamentali alle sole materie in cui egli esercita competenza legislativa esclusiva, di fatto svuota di contenuto e significato giuridico la disposizione costituzionale perché diventerebbe del tutto pleonastica e ripetitiva della stessa previsione contenuta nell'articolo 118. L'articolo 117, lettera p), ci dice qualcosa di diverso e non può che dirci qualcosa di diverso rispetto all'articolo 118. Ci dice che il legislatore statale individua le funzioni fondamentali a prescindere dalla tipologia delle materie di intervento. L'unico limite deriva dalla natura e dal carattere della funzione da individuare, ossia la sua fundamentalità.

A tal proposito, tale nozione va letta e decifrata secondo una duplice prospettiva. Dalla prospettiva dell'ente locale, essa fa riferimento a quelle tipologie di attività che attengono alla ragion d'essere dell'ente locale, alle sue caratteristiche essenziali. Dalla prospettiva del cittadino, essa fa riferimento al soddisfacimento degli interessi primari

della comunità di riferimento.

Pertanto, mi aspetto che nel nuovo ordinamento degli enti locali ci sia un elenco chiaro su qual è l'*identikit* funzionale del Comune in rapporto alla propria organizzazione e in rapporto alla comunità.

Ritengo, inoltre, che un altro tema molto, ma molto delicato, sia quello della potestà regolamentare. Anche su questo, qualche cosa ci aveva detto la Legge La Loggia (legge 5 giugno 2001, n.131) nel 2003, però anche questo è un tema che andrebbe rivitalizzato, così come il tema della gestione associata. Non parliamo più solo dei piccoli Comuni perché il tema della gestione associata è ormai un tema che riguarda tutti i Comuni. Anche su questo, un aspetto che il nuovo ordinamento deve sicuramente affrontare è quello del modello di governo, perché ovviamente una spinta, una rivitalizzazione dei processi associativi dei Comuni, richiede assetti stabili anche dal punto di vista delle forme associative, in primo luogo quella delle Unioni di Comuni che scontano l'assenza di un vertice politico, l'assenza di una stabilità organizzativa, di una stabilità del personale.