

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

SERVIZIO STUDI

Documentazione e ricerche

Enti locali: ordinamento e funzioni

n. 181

II edizione

29 aprile 2016

Il dossier è stato coordinato dal Servizio Studi - *Dipartimento Istituzioni*

☎ 066760-3855/066760-9475– ✉ st_istituzioni@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: id0019.docx

INDICE

PREMESSA	1
PARTE PRIMA: ORDINAMENTO	
Il Comune	5
▪ Lo statuto	5
▪ Gli organi di governo: sindaco, consiglio comunale e giunta comunale	8
▪ Le circoscrizioni di decentramento comunale	14
▪ Le funzioni del comune	17
▪ La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali: le unioni di comuni e le convenzioni	20
▪ Le fusioni di comuni	28
▪ Le comunità montane	36
Roma Capitale	40
▪ Roma capitale	40
Le Città metropolitane	46
▪ Le novità della legge n. 56/2014	46
▪ Il territorio	47
▪ Gli organi	48
▪ Il sistema elettorale	49
▪ Lo statuto	51
▪ Il bilancio	52
▪ Le funzioni	52
▪ La prima istituzione delle città metropolitane	54
▪ La città metropolitana di Roma capitale	56
Le province	57
▪ Gli organi	58
▪ Le funzioni	60
▪ Le province montane	61
▪ La prima costituzione dei nuovi organi provinciali	61
▪ Il trasferimento delle funzioni provinciali	62

Gli enti locali e la partecipazione all'Unione Europea	67
Il personale degli enti locali	75
▪ I Segretari comunali e provinciali	75
▪ I dirigenti	80
▪ Il personale	85
La finanza locale	91
▪ I fondi per il finanziamento degli enti locali	91
▪ L'autonomia impositiva degli enti locali	101
▪ Le entrate extra-tributarie locali	112
▪ Il patrimonio	115
▪ Le regole di bilancio	119
▪ Le società a partecipazione pubblica locale	136
▪ Il sistema dei controlli interni ed esterni sugli enti locali	142


PARTE SECONDA: FUNZIONI


Le funzioni di amministrazione generale	153
▪ I servizi relativi all'organizzazione amministrativa	153
▪ I servizi demografici: anagrafe, stato civile, cittadinanza	156
▪ I servizi elettorali	160
▪ Gli appalti di forniture e servizi	164
I servizi pubblici locali	166
▪ I servizi pubblici locali	166
▪ I trasporti pubblici locali	172
▪ I servizi energetici: energia elettrica, gas	177
▪ Le farmacie comunali	185
▪ L'assistenza scolastica	190
▪ I servizi e le opere cimiteriali	194
Le funzioni in ambito sociale, sanitario, culturale e sportivo	197
▪ La sicurezza sociale	197
▪ L'immigrazione e l'asilo	214
▪ Il Servizio sanitario nazionale	218
▪ La scuola	226
▪ I beni e le attività culturali	231
▪ Le attività e gli impianti per lo spettacolo e lo sport	235
▪ L'edilizia residenziale pubblica	238

Il sostegno alle attività economiche	244
▪ Lo sportello unico per le attività produttive-SUAP	244
▪ Il commercio	249
▪ La disciplina degli esercizi pubblici	257
▪ Il turismo	261
Il governo del territorio e la tutela dell'ambiente	267
▪ Urbanistica e pianificazione territoriale	267
▪ La tutela e la valorizzazione del paesaggio	272
▪ La tutela e la valorizzazione dell'ambiente, del territorio e del mare	276
▪ La tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche	282
▪ La gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti	287
La sicurezza	292
▪ La polizia municipale e provinciale	292
▪ La protezione civile	297
▪ Viabilità e sicurezza stradale	300
▪ La sicurezza urbana	302

PREMESSA

Il presente dossier si propone di fornire un quadro generale della normativa vigente in materia di ordinamento e funzioni degli enti locali.

Con il simbolo  sono ripercorsi i principali interventi normativi che hanno riguardato la materia di riferimento.

Con il simbolo  viene dato conto dei più recenti interventi legislativi intervenuti.

Parte prima: Ordinamento

IL COMUNE

Lo statuto

L'articolo 114, comma secondo, della Costituzione riconosce i comuni quali enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Lo statuto è adottato dal Consiglio comunale e detta i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

Nel rispetto dei principi stabiliti dalle norme statutarie, l'organizzazione dei comuni è specificamente disciplinata dai regolamenti.



Solo con la riforma del Titolo V ad opera della legge cost. n. 3/2001, l'**autonomia statutaria degli enti locali** trova un riconoscimento nella Carta fondamentale ed incontra il proprio limite solo nei principi della Costituzione, superando la precedente impostazione in base alla quale tale autonomia era prevista esclusivamente nell'ambito di una legge ordinaria, ai cui principi, peraltro, risultava sottoposta (come previsto dall'art. 6, D.Lgs. n. 267/2000). Ne deriva che gli enti locali, al pari delle regioni, sono liberi di darsi il proprio ordinamento, con esclusione di qualsiasi ingerenza esterna, a meno che essa non sia consentita dalla Costituzione.

In attuazione dell'articolo 114 Cost., la **legge 5 giugno 2003, n. 131** prevede che lo **statuto** stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. che riserva alla competenza esclusiva statale la disciplina relativa alla legislazione elettorale, agli organi di governo e alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (art. 4, co. 2). Inoltre, la legge citata demanda allo statuto il compito di stabilire, non più le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente bensì i principi regolatori in materia, lasciando poi la concreta attuazione alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli artt. 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

La disciplina più dettagliata dei contenuti dello statuto è contenuta nel D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL). Accanto ad una competenza generale dello statuto (i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente), vi è, infatti, una competenza particolare, che consiste in quegli elementi o materie che debbono o possono essere disciplinate nello statuto. Al contempo è possibile distinguere tra un **contenuto necessario e contenuto facoltativo** dello statuto. Quello obbligatorio deriva da precise disposizioni di legge che fanno riferimento alla necessità che lo statuto disponga nella materia e riguardano l'organizzazione dell'ente, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici, la gestione dei servizi pubblici locali, la collaborazione fra gli enti locali, gli istituti di partecipazione, l'accesso dei cittadini agli atti dell'ente, il decentramento. rappresentato da quelle materie che necessariamente debbono essere disciplinate e contenute necessariamente nello statuto. Il **contenuto facoltativo** riguarda quegli elementi che la legge ha lasciato come opzione al normatore statutario locale: in questi casi, lo statuto ha la facoltà di prevedere o meno determinate materie. Tale contenuto, nella prassi si è rivelato molto limitato.

Ai sensi dell'**art. 6 TUEL**, lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Prevede, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra Comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal testo unico.

Per quanto concerne le **modalità per l'adozione dello Statuto**: la competenza alla deliberazione è demandata al Consiglio comunale con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Nel caso in cui la maggioranza prescritta non venga raggiunta, la votazione deve essere ripetuta in sedute successive da tenersi entro 30 giorni: lo statuto sarà approvato se ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri (art. 6, co. 4, TUEL). La stessa procedura è richiesta per le modifiche da apportare allo statuto, nonché in caso di abrogazione totale o sostituzione dello stesso.

L'art. 6, comma 5, del TUEL prevede l'invio degli statuti comunali al Ministero dell'interno che cura la **raccolta degli statuti**, la conservazione ed anche la pubblicità attraverso il [sito internet](#).



La legge n. 215/2012 (parità di genere negli enti locali) ha riformulato il comma 3 dell'art. 6 TUEL stabilendo che lo statuto detta norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna, e per **garantire** (non solo promuovere) la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali **non elettivi** del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti, con l'obbligo di adeguare gli statuti e i regolamenti entro il 31 dicembre 2012.

Gli organi di governo: sindaco, consiglio comunale e giunta comunale

Ai sensi del Testo unico degli enti locali, gli organi di governo del comune sono: il consiglio, la giunta e il sindaco.

Il consiglio comunale è eletto da tutti i cittadini residenti nel comune con più di 18 anni. La sua composizione varia a seconda della dimensione demografica del comune. Il consiglio esercita poteri normativi, di indirizzo e di controllo della giunta.

La giunta rappresenta l'esecutivo del comune, è composta da un numero di assessori variabile a seconda della dimensione demografica del comune, nominati dal sindaco. La giunta ha poteri amministrativi ed è presieduta dal sindaco.

Il sindaco, eletto a suffragio universale, rappresenta il comune, ne firma gli atti ed è a capo dell'amministrazione. Egli nomina gli assessori, nonché i rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni e presiede la giunta. La legge gli attribuisce numerose funzioni in qualità di ufficiale del Governo.

Il sindaco ed il consiglio comunale durano in carica per un periodo di cinque anni.



Le disposizioni degli organi di governo del comune sono contenute nel Titolo III della Parte Prima del TUEL.

Il **consiglio comunale** è organo elettivo al quale sono attribuiti poteri normativi e di controllo della giunta. La **composizione del consiglio** è stabilita dall'art. 37 TUEL in numero diverso a seconda della popolazione dei comuni, suddivisi in otto classi demografiche. Tale disciplina è stata fortemente incisa dalla legge finanziaria per il 2010 (art. 2, commi 183-187 L. 191/2009), che ha disposto la riduzione del 20 per cento dei consiglieri comunali. Si veda la [circolare del Ministero dell'interno del 18 febbraio 2011, n. 2915](#), che riporta la composizione dei consigli comunali per fasce demografiche, nella previsione dell'art. 37 del TUEL e quella conseguente alla riduzione apportata nel 2011.

Sulla materia, è intervenuta una ulteriore modifica ad opera della legge n. 56/2014 (art. 1, co. 135, che ha modificato l'art. 16, co. 17, D.L. 138/2011), che ha aumentato il **numero di consiglieri e assessori nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti** rispetto alla precedente disciplina, suddividendo tali comuni in nuove fasce demografiche: 10 consiglieri e numero massimo di 2 assessori nei comuni

fino a 3.000 abitanti, 12 consiglieri e numero massimo di 4 assessori nei comuni con popolazione tra 3.001 e 10.000 abitanti.

Il Consiglio comunale, come accennato, è l'**organo di indirizzo e controllo**: ha competenza sugli atti fondamentali, tra i quali lo statuto (art. 42 TUEL), può istituire commissioni d'indagine e, a maggioranza assoluta, può approvare una mozione di sfiducia che fa cessare dalla carica il sindaco, determinando di conseguenza lo **scioglimento del Consiglio** stesso (art. 52 TUEL). I consigli comunali vengono sciolti, altresì, in presenza di una delle condizioni stabilite dall'art. 141 TUEL (mancata approvazione del bilancio o del rendi conto di gestione; mancata adozione degli strumenti urbanistici generali, impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco, ecc.) e dall'art. 143 TUEL (infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso). L'art. 6 del decreto legislativo n. 149/2011 (c.d. decreto premi e sanzioni), ha introdotto, al comma 2, una ipotesi di scioglimento del consiglio in caso di dissesto finanziario dell'ente.

La **giunta** è composta dal sindaco e dagli assessori, nominati dal sindaco. Il **numero degli assessori** è stabilito dagli statuti e non deve essere superiore, in seguito alle modifiche introdotte con la L. 191/2009, ad un quarto (prima era un terzo), arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri comunali, computando a tale fine il sindaco, e comunque non può essere superiore a dodici unità (art. 47, co. 1, TUEL). Il numero degli assessori è stabilito dallo statuto dell'ente, che può indicare un numero fisso o un numero massimo, nel rispetto dei limiti anzidetti (art. 47, co. 2, TUEL). La legge n. 56/2014 ha sancito che nelle giunte comunali, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, ad eccezione dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti. Nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti la carica di assessore è incompatibile con quella di consigliere (art. 64 TUEL).

La giunta collabora con il sindaco nell'attuazione degli indirizzi del Consiglio, svolge attività propositive e di impulso nei confronti del medesimo cui riferisce annualmente sulla propria attività. La giunta opera attraverso deliberazioni collegiali, adotta inoltre i regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Il **sindaco**, eletto a suffragio universale direttamente dai cittadini, è il capo dell'amministrazione comunale, membro del consiglio comunale e nomina i componenti della giunta. Dura in carica 5 anni. Chi ha ricoperto la carica di sindaco per due mandati consecutivi non è immediatamente rieleggibile alle medesime cariche, a meno che uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a 2 anni 6 mesi e un giorno, per

causa diversa dalle dimissioni volontarie (art. 51 TUEL). La legge n. 56/2014 ha abolito il **divieto del terzo mandato consecutivo** per i sindaci dei comuni fino a 3.000 abitanti. È comunque posto il limite massimo di tre mandati consecutivi.

Il sindaco rappresenta l'ente, convoca e presiede la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. Esercita tutte le funzioni attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintende altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune (art. 50 TUEL).

Il sindaco opera sia come rappresentante e capo dell'amministrazione locale, sia come organo del Governo sul territorio. Nella veste di **ufficiale di Governo**, il sindaco gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica (art. 14 TUEL). Ai sensi dell'art. 54 TUEL, il sindaco, sempre nella sua funzione di ufficiale di Governo: emana atti in materia di ordine e sicurezza pubblica, svolge funzioni in materia di polizia giudiziaria, vigila sulla sicurezza e l'ordine pubblico, adotta ordinanze contingibili ed urgenti in caso di pericolo per l'incolumità dei cittadini, in caso di emergenza (traffico e/o inquinamento) ordina la modifica degli orari di uffici e servizi, pubblici o privati. Ulteriori funzioni del sindaco quale ufficiale di Governo sono stabilite dalle norme di settore.

Tra le **novità più recenti**, si segnala l'introduzione dell'obbligo in capo al sindaco di trasmettere ogni sei mesi alla Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni (art. 3, co. 1, lett. e), D.L. n. 174/2012), nonché l'introduzione della relazione di fine mandato (art. 4, D.lgs. n. 149/2011, come succ. mod.) che contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato con riferimento ai dati relativi alla gestione finanziaria ed economica. Inoltre, il D.L. n. 138/2011 ha stabilito l'incompatibilità della carica di parlamentare e delle cariche di governo nei confronti di qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali con popolazione superiore a 5.000 abitanti (art. 13, comma 3).

Per quanto concerne il **sistema elettorale degli organi comunali**, le elezioni del sindaco e del consiglio comunale si svolgono contestualmente con sistema elettorale che varia a seconda della popolazione del comune.

Ai sensi dell'articolo 71 TUEL, **nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti** il sindaco ed il consiglio comunale sono eletti con sistema maggioritario sulla base di liste concorrenti nell'intero territorio del comune. Le liste sono composte di candidati in numero non

superiore ai consiglieri da eleggere e non inferiore a tre quarti di quel numero. Ciascuna lista esprime anche un candidato capolista che è candidato alla carica di sindaco. Non sono consentiti apparentamenti o collegamenti: ciascuna lista esprime il proprio candidato alla carica di sindaco. L'elettore dispone di un voto e vota contestualmente la lista ed il relativo candidato alla carica di sindaco. Dispone anche di un voto di preferenza in favore di un candidato della lista prescelta. È eletto alla carica di sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. Si procede ad una votazione di ballottaggio soltanto nel caso di parità di voti. Dopo la seconda votazione si procede comunque alla proclamazione.

Nei **comuni con popolazione uguale o superiore a 15.000 abitanti** il sindaco ed il consiglio comunale sono eletti contestualmente, con votazione a doppio turno, ripartizione proporzionale dei seggi fra le liste concorrenti ed esito maggioritario in favore del gruppo di liste collegate al sindaco eletto. La circoscrizione elettorale è costituita dall'intero territorio del comune. All'assegnazione dei seggi concorrono liste di candidati composte da un numero massimo di candidati pari ai seggi spettanti al comune e un numero minimo pari ai due terzi. Ciascuna lista deve indicare il candidato alla carica di sindaco. Più liste possono indicare un medesimo candidato alla carica di sindaco e costituiscono per questo un gruppo di liste collegate. Le candidature alla carica di sindaco indicano la lista, o le liste, ad esse collegate.

La normativa per l'elezione dei consigli comunali è stata modificata con la legge 23 novembre 2012, n. 215, che ha introdotto disposizioni volte a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere. Per i **comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti**, la legge, prevede una duplice misura:

- la cd. **quota di lista**: nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi;
- l'introduzione della cd. **doppia preferenza di genere**, che consente all'elettore di esprimere due preferenze (anziché una, come previsto dalla normativa previgente) purché riguardanti candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza.

L'articolo 76 TUEL prevede [**l'anagrafe degli amministratori locali**](#), costituita dalle notizie relative agli eletti nei comuni, province e regioni concernenti i dati anagrafici, la lista o gruppo di appartenenza o di collegamento, il titolo di studio e la professione esercitata.

Per quanto riguarda lo **status degli amministratori locali**, si ricorda che l'ordinamento prevede che il relativo **trattamento economico** è costituito dall'indennità di funzione e dai gettoni di presenza (articolo 82 TUEL). L'indennità di funzione è corrisposta per le cariche di sindaco,

presidente del consiglio comunale e assessori. Essa è stabilita con provvedimenti statali ([decreto del Ministro dell'interno 4 aprile 2000, n. 119](#)). I gettoni di presenza sono corrisposti ai consiglieri comunali per la partecipazione alle sedute. La loro corresponsione è comunque subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni.

Il decreto legge n. 112/2008 (conv. L. n. 133/2008) ha disposto la **riduzione del 30%**, rispetto all'ammontare alla data del 30 giugno 2008, **delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno** nell'anno precedente (art. 61, comma 10, primo periodo). La medesima disposizione è contenuta nella legge di stabilità per il 2011 (art. 1, co. 120, L. n. 220/2010). Inoltre, il D.L. 112 ha previsto la sospensione sino al 2011 della possibilità di incremento dei medesimi compensi, cioè di attivare previsti adeguamenti triennali disposti con decreto del ministro dell'interno sulla base della media degli indici ISTAT di variazione del costo della vita (art. 61, co. 10, secondo periodo). Infine, ha eliminato la facoltà per gli organi degli enti locali di incrementare, con delibera del consiglio o della giunta, le indennità di funzione.

Con la stessa finalità il D.L. n. 78/2010: ha soppresso la parametrizzazione dell'indennità dei sindaci al trattamento economico fondamentale del segretario generale (art. 5, co. 6, lett. a); ha **ridotto l'indennità di funzione di sindaci, assessori** ed altri amministratori locali, per un periodo non inferiore a tre anni, di una percentuale pari a: 3% per i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti; 7% per i comuni con popolazione tra 15.001 e 250.000 abitanti; 10% per i restanti comuni (art. 5, co. 7).

Inoltre, il D.L. n. 138/2011 ha stabilito che le **spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo** degli enti locali devono essere elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto (art. 16, comma 26).



Nelle ultime legislature, l'assetto degli enti locali è stato oggetto di costante attenzione da parte del legislatore, attraverso numerosi interventi normativi tra i quali quelli diretti alla **rideterminazione degli emolumenti e del numero dei componenti degli organi**. In particolare, la legge finanziaria per il 2010 ha disposto la diminuzione del numero dei consiglieri comunali e degli assessori comunali e provinciali. Ulteriori misure sono state adottate con finalità di contenimento della spesa pubblica, per limitare e ridurre

l'ammontare degli emolumenti spettanti agli amministratori locali (art. 61, D.L. n. 112/2008; art. 5, D.L. 78/2010; art. 16, co. 26, D.L. n. 138/2011).

La **L. n. 215/2012** ha modificato la normativa per l'elezione dei consigli comunali, introducendo disposizioni volte a promuovere il **riequilibrio delle rappresentanze di genere**.

La **L. n. 56/2014** ha rideterminato il numero di consiglieri e assessori nei comuni fino a 10.000 abitanti ed ha abolito il divieto del terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni fino a 3.000 abitanti.

Le circoscrizioni di decentramento comunale

Le circoscrizioni di decentramento comunale sono organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune.

Attualmente le circoscrizioni sono ammesse solo nei comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti; a partire dal 2011, infatti, si è proceduto alla soppressione delle circoscrizioni nei comuni con popolazione inferiore per ragioni di riduzione della spesa pubblica.

L'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate dallo Statuto comunale e da apposito regolamento.



La definizione di circoscrizioni comunali quali organismi che rispondono ad esigenze di decentramento e di partecipazione è contenuta dapprima nell'articolo 13 della L. n. 142/1990, poi trasfuso nell'art. 17, co. 1, TUEL. Le modifiche legislative successivamente intervenute hanno apportato significative modificazioni a questo istituto, **limitando la facoltà per i comuni di procedere alla istituzione delle Circoscrizioni.**

In particolare, la **legge finanziaria per il 2008** ha limitato l'obbligo della creazione delle Circoscrizioni non più ai Comuni con più di 100.000 abitanti, ma a quelli con popolazione superiore a 250.000 abitanti, mentre la facoltà di istituirle riguardava i Comuni con popolazione compresa tra 100.000 e 250.000 abitanti ed alla condizione che la popolazione media delle circoscrizioni non fosse inferiore a 30.000 abitanti (così dispone ancora oggi l'art. 17, co. 1, del D.Lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 2, comma 29, della L. 24 dicembre 2007, n. 244).

Ai fini del contenimento della spesa pubblica e, precipuamente, al fine di procedere ad una riduzione del fondo ordinario spettante ai comuni, la **legge finanziaria per il 2010** (art. 2, co. 186, lett. b), L. n. 191/2009) ha soppresso le circoscrizioni di decentramento comunale, tranne che **per i comuni con popolazione superiore a 250.000** abitanti, che hanno facoltà (non più obbligo) di articolare il loro territorio in circoscrizioni, la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000 abitanti. Tali disposizioni si sono applicate a decorrere dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti in occasione del primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo (come chiarito dal D.L. n. 2/2010, conv. da L. n. 42/2010).

Resta ferma la previsione del TUEL circa la facoltà **per i comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti** di prevedere, nello Statuto, particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale, determinando altresì, anche con il

rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione, gli organi di tali forme di decentramento, lo *status* dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina o designazione.

Pertanto, alla luce della normativa vigente, i comuni che hanno facoltà di istituire o mantenere le circoscrizioni comunali sono Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Venezia e Verona.

Le circoscrizioni sono sostanzialmente articolazioni dell'organizzazione politica e amministrativa comunale. Ad esse è attribuibile la finalità sotto il profilo politico di promuovere la partecipazione e la consultazione della popolazione ed operare in forma decentrata la gestione dei servizi di base e l'esercizio delle funzioni delegate dalla Giunta comunale e dal Sindaco. Sotto il profilo amministrativo, hanno la finalità di promuovere il decentramento burocratico amministrativo dei servizi negli ambiti territoriali di articolazione della circoscrizione.

In base al TUEL, **Porganizzazione e le funzioni delle circoscrizioni** sono disciplinate dallo Statuto comunale e da apposito regolamento (art. 17, co. 2). Gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione nell'ambito dell'unità del Comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto comunale e dal regolamento (art. 17, co. 4).

Per quanto concerne gli organi, pertanto, il sistema di designazione è rimesso all'autonomia statutaria. Di recente, è stato riconosciuto esplicitamente il vincolo al rispetto della parità di genere, prevedendo che le modalità di elezione dei consigli circoscrizionali e la nomina o la designazione dei componenti degli organi esecutivi sono comunque disciplinate in modo da garantire il rispetto del principio della parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche elettive, e agli uffici pubblici (L. n. 215/2012). Gli organi di norma previsti sono il consiglio circoscrizionale, il presidente ed (in alcuni casi) la giunta esecutiva.

In base all'art. 55 TUEL, sono eleggibili a consigliere circoscrizionale gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, nel primo giorno fissato per la votazione. Gli statuti comunali hanno previsto, in generale, l'elezione dei consigli circoscrizionali a suffragio diretto, che avviene, per legge (art. 4, L. n. 182/1991), contemporaneamente all'elezione del consiglio comunale.

Nell'ambito dell'ampia autonomia riconosciuta ai comuni, lo statuto definisce anche i servizi e le funzioni delegate alle circoscrizioni ed il regolamento ne stabilirà le modalità di esercizio e gestione.

Le norme statutarie possono prevedere la possibilità di delega da parte della Giunta comunale e del Sindaco ai Consigli di circoscrizione. La delega può essere per materia, o per progetti, e deve prevedere la contestuale individuazione delle risorse finanziarie e strumentali.



La legge finanziaria per il 2010 ha soppresso, a decorrere dal 2011, le circoscrizioni di decentramento comunale, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, che hanno facoltà (non più obbligo) di articolare il loro territorio in circoscrizioni, la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000 abitanti (art. 2, co. 186, lett. *b*), L. n. 191/2009).

Il D.L. n. 201/2011 (art. 23, co. 22), nel sopprimere ogni forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza per i titolari di qualsiasi carica o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione, ha previsto una deroga per le circoscrizioni di decentramento comunale dei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

Le funzioni del comune

I comuni sono titolari di funzioni fondamentali (art. 117 Cost.) e di funzioni conferite dallo Stato e dalle Regioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà c.d. verticale, in base al quale le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite ai livelli superiori di governo (art. 118 Cost.).

Le funzioni fondamentali sono state individuate con il D.L. n. 95/2012, mentre le altre sono conferite con legge dello Stato o legge regionale, sulla base delle rispettive competenze di materia. In via generale, il TUEL affida ai comuni la competenza su tutte le funzioni pubbliche amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale.



L'**articolo 117 della Costituzione** individua, tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, le **funzioni fondamentali** di comuni, province, e città metropolitane, accanto alla legislazione elettorale e alla disciplina degli organi di governo degli enti locali. Al contempo, le funzioni fondamentali non sono oggetto di definizione nella Carta costituzionale; inoltre, l'art. 118, secondo comma, prevede che i comuni (le province e le città metropolitane) siano titolari di **funzioni amministrative proprie e di funzioni conferite** con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze. La differente qualificazione costituzionale delle funzioni non ha impedito, in sede di dottrina, di identificare le funzioni proprie con quelle fondamentali (quindi da determinare con legge statale), con individuazione uniforme a livello nazionale delle funzioni di base.

Sulle funzioni degli enti locali, il TUEL ha posto una disciplina che non distingue tra le funzioni fondamentali e le altre. L'**art. 13 del D.Lgs. 267/2000**, infatti, attribuisce al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. L'art. 14 prevede che il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica e che le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

L'**attuazione del dettato costituzionale** è stata tentata una prima volta con la legge n. 131 del 2003 che recava la delega, mai esercitata, per l'individuazione delle "funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione" (art. 2). Inoltre, nella XVI legislatura, è stato presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge di iniziativa governativa (A.C. 3138, C.d. Carta delle autonomie) che, nell'ambito di una più ampia riforma dell'ordinamento regionale e degli enti locali, provvedeva anche all'individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni. Tale provvedimento è stato approvato in prima lettura alla Camera il 30 giugno 2010 e trasmesso al Senato (A.S. 2259) ove l'esame non si è concluso.

Parallelamente, il legislatore aveva definito **in via provvisoria e per specifiche finalità** le funzioni fondamentali nelle more dell'attuazione del disposto costituzionale: così l'art. 21, comma 3, della L. n. 42/2009 (delega in materia di federalismo fiscale), che aveva provveduto all'individuazione provvisoria per la determinazione dei fabbisogni e delle spese degli enti locali; e l'art. 14, comma 27, del D.L. n. 78/2010, che aveva definito le stesse funzioni mediante rinvio alla precedente fonte normativa, a fini della gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali.

La **individuazione "a regime" delle funzioni fondamentali** dei comuni, in attuazione dell'art. 117, comma secondo, lett. p), Cost., è avvenuta solo con **l'art. 19 comma 1, lett. a) del D.L. n. 95/2012** (conv. L. n. 135/2012).

Le funzioni così individuate comprendono sia quelle strumentali, relative alla gestione e organizzazione degli enti, sia quelle dirette alla comunità territoriale. In particolare, sono funzioni fondamentali dei comuni:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;

- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica.

A tale individuazione è apposta una specifica clausola di salvezza delle funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni per le materie di legislazione concorrente e residuale e delle funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Per quanto riguarda il **conferimento di funzioni**, la legge di riforma di province e città metropolitane (**L. 7 aprile 2014, n. 56**), oltre ad individuare per tali enti locali l'elenco delle funzioni fondamentali, ha stabilito una riassegnazione delle funzioni non fondamentali delle province in capo agli altri enti territoriali. In fase attuativa, è stato sancito un [Accordo](#) nella seduta della Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, in base al quale Stato e Regioni devono valutare quali funzioni già esercitate dalle province siano da conferire alle città metropolitane, al fine di valorizzare tale livello quale elemento di innovazione istituzionale. Le residue funzioni sono conferite a livello comunale, definendo se debbono essere esercitate in forma singola o associata, ovvero, per quelle che richiedono un esercizio unitario, a livello regionale. Per l'attuazione di tali disposizioni si rinvia, *infra*, al paragrafo sulle province.



In attuazione dell'art. 117, comma secondo, lett. p), Cost., l'art. 19 comma 1, lett. a) del D.L. n. 95/2012 (conv. L. n. 135/2012) ha provveduto alla **individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni**.

Relativamente al conferimento di funzioni, in attuazione della legge di riforma di province e città metropolitane (L. n. 56/2014, c.d. legge Delrio) è in atto un riordino delle funzioni non fondamentali già attribuite alle province ad opera di Stato e Regioni con contestuale riassegnazione di tali funzioni anche in favore dei Comuni.

La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali: le unioni di comuni e le convenzioni

La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei **piccoli comuni** per la razionalizzazione della spesa e per il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi.

L'ordinamento prevede la possibilità di esercitare in forma associata le funzioni locali attraverso due strumenti:

- la **convenzione**;
- l'**unione di comuni**.

La forma più compiuta di semplificazione e razionalizzazione delle piccole realtà locali è costituita dall'istituto della **fusione di comuni** (*per il quale si rinvia allo specifico paragrafo*).

Gli enti locali possono stipulare tra loro apposite **convenzioni** per svolgere in modo coordinato determinati funzioni e servizi.

In alternativa, due o più comuni possono costituire una **unione**, vero e proprio ente locale dotato di statuto e di organi rappresentativi propri, per l'esercizio stabile di funzioni e servizi.

L'ordinamento prevede due tipologie di esercizio in forma associata tramite unione di comuni o convenzione: quella, **facoltativa**, per l'esercizio associato di **determinate** funzioni e quella **obbligatoria**, per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni **fondamentali** (sul punto *v. infra*). Ad entrambe si applicano le modalità definite dall'art. 32 del TUEL.

Una terza tipologia, l'**unione speciale**, ossia l'unione dei comuni fino a 1.000 abitanti per l'esercizio associato di **tutte** le funzioni amministrative, è stata abrogata dalla legge 56/2014.

Le **regioni** hanno il compito di individuare i livelli territoriali ottimali di esercizio associato di funzioni comunali, di promuovere e favorire l'associazionismo.

Disposizioni **incentivanti** sono previste anche da parte dello Stato nella forma di contributi e di agevolazioni in materia di rispetto del patto di stabilità interno. Gli incentivi sono destinati sia ai comuni che stipulano convenzioni o che formano unioni di comuni, sia a quelli che danno vita a fusioni di comuni.

Nel corso di un'[indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali](#) svolta dalla I Commissione della Camera è stato ricordato come (al dicembre 2015) le unioni di comuni sono 450 e coinvolgono 2.401 comuni, pari al 29,83 per cento dei comuni italiani, con una popolazione residente pari a 9 milioni e 981 mila abitanti. Di queste circa il 50 per cento sono unioni «di necessità» (ossia obbligate per legge). Le regioni maggiormente interessate sono Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Sicilia.

Un [database analitico](#) è curato dal centro studi dell'ANCI "[Cittalia](#)".

Per approfondire:

- Ministero dell'interno, [Gestione associata delle funzioni e dei servizi degli enti locali](#)
- ANCI, [Unioni di comuni](#)
- ANCI Piemonte, [Manuale gestioni associate 2014](#)
- ANCI Marche, [Piccoli comuni e gestione associata](#), 2014
- Legautonomie, [Piccoli comuni](#)



Le modalità di esercizio in forma associata delle funzioni degli enti locali sono disciplinate principalmente dal Testo unico degli enti locali (articoli 30-35), dal decreto-legge n. 78 del 2010 (art. 14, commi 26 e seguenti) e dalla legge n. 56 del 2014 (art. 1, commi 104 e seguenti).

Lo strumento più funzionale e flessibile di gestione associata è costituito dalla **convenzione** tra comuni per la gestione di una o più funzioni o servizi (art. 30 TUEL). Con la stipula della convenzione i comuni contraenti stabiliscono il fine e la durata della convenzione, oltre alle forme di consultazione tra gli enti aderenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie. Gli enti aderenti possono esercitare in comune le funzioni associate, oppure possono costituire uffici comuni per l'esercizio delle funzioni o delegare ad uno di essi (comune capofila) tale esercizio.

Lo Stato e le regioni possono prevedere forme di convenzione obbligatoria per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera, nell'ambito della delega di funzioni in materie di propria competenza.

Più strutturato lo strumento dell'**unione di comuni**, che si configura come una entità stabile, dotata di statuto e di organi di Governo propri.

L'unione di comuni è definita dalla legge quale ente locale, costituito da due o più comuni, di norma confinanti, per esercitare in modo associato più funzioni e servizi comunali (art. 32 TUEL). Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. È previsto, inoltre, l'utilizzo sinergico dei due strumenti (unione e convenzione): infatti una unione di

comuni può stipulare convenzioni con altre unioni o con singoli comuni.

Sono **organi** dell'unione il presidente, la giunta e il consiglio, formati da sindaci, assessori e consiglieri in carica nei comuni associati che non percepiscono indennità ulteriori a quelle loro spettanti come amministratori dell'ente di provenienza.

L'unione adotta uno **statuto** e definisce propri regolamenti. All'unione si applicano le disposizioni generali sugli enti locali, in quanto compatibili, comprese quelle in materia di *status* degli amministratori, dell'ordinamento finanziario e contabile, del personale e dell'organizzazione.

Il presidente dell'unione di comuni si avvale di un segretario di un comune facente parte dell'unione.

Le **regioni** hanno un ruolo centrale nella gestione dell'associazionismo dei comuni situati nei rispettivi territori: la legge regionale individua i **livelli ottimali** di esercizio dell'esercizio associato di funzioni oltre ai soggetti, le forme e i termini temporali di tale esercizio, oltre che specifiche forme di incentivazione, ulteriori a quelle statali. In caso di inadempienza la regione esercita il **potere sostitutivo**.

Per i piccoli comuni era previsto l'istituto dell'**unione speciale**, ossia l'unione obbligatoria per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative, abrogata dalla legge 56/2014. Rimane vigente la **gestione obbligatoria delle funzioni fondamentali**, da esercitarsi indifferentemente con lo strumento della convenzione o con quello dell'unione. L'esercizio delle funzioni comunali fondamentali, disciplinato dal D.L. n. 78 del 2010, art. 14, è obbligatorio per i comuni fino a 5.000 abitanti (3.000 se appartenenti a comunità montana). Sono esclusi i comuni il cui territorio coincide con una o più isole e il comune di Campione d'Italia. Per le modalità di svolgimento della gestione associata si applicano le disposizioni del testo unico sopra sintetizzate e le ulteriori prescrizioni recate dal medesimo D.L. 78, fra cui il requisito del limite demografico minimo dell'unione o convenzione fissato in 10.000 abitanti (3.000 per i comuni montani).

Le **funzioni fondamentali dei comuni** (individuate dal medesimo D.L. 78/2010, art. 14, comma 27) sono le seguenti:

- organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello

- sovracomunale;
- attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
 - l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
 - progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
 - edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
 - registri di stato civile, servizi anagrafici e servizi elettorali (tale funzione non è oggetto di esercizio associato obbligatorio);
 - polizia municipale e polizia amministrativa locale;
 - i servizi in materia statistica.



Il **decreto-legge 210/2015** (conv. L. 25 febbraio 2016, n. 21) (articolo 4, comma 4) ha prorogato al **31 dicembre 2016** i termini - individuati dall'articolo 14, comma 31-*ter*, del D.L. 78/2010 – entro i quali diventa **obbligatoria la gestione in forma associata** delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni.

La **legge di stabilità 2016** ha, al contempo, introdotto una serie di disposizioni volte ad incentivare le unioni di comuni. Vengono in rilievo, in particolare, i commi 17 (conferma a regime della destinazione di risorse in favore delle unioni e delle fusioni di comuni nell'importo di 60 milioni) e 229 sulle risorse del personale.

In particolare, con il **comma 17** - nell'ambito della dotazione del Fondo di solidarietà comunale (ridefinita in conseguenza delle misure compensative del minor gettito IMU e TASI previsto dall'attuazione del nuovo sistema di esenzione) - viene **consolidata la destinazione di risorse** in favore delle unioni e delle fusioni di comuni, già prevista limitatamente al triennio 2014-2016 (L. 228/2012, art. 1, co. 380-*ter*) nell'importo di 60 milioni (art. 1, comma 17, lett. b). In particolare, con la sostituzione dell'ultimo periodo del comma 380-*ter*, si conferma **a regime la destinazione di 30 milioni di euro** (in precedenza limitata al triennio 2014-2016) ad incremento del contributo spettante alle unioni di comuni (previsto ai sensi dell'art. 53, co. 10, della legge n.

388/2000) e di 30 milioni di euro ai comuni istituiti a seguito di fusione, ai sensi dell'articolo 20 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (cd. decreto *spending review*).

Infine, il **comma 229**, in deroga alla normativa generale in materia di *turn over*, autorizza dal 2016 i comuni istituiti dal 2011 per effetto di fusioni, nonché le unioni di comuni, ad **assumere personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento** della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente. Sono fatti salvi i vincoli generali sulla spesa del personale.

La **legge n. 56 del 2014** di riforma degli enti locali, oltre a istituire le città metropolitane e a ridefinire profondamente il sistema delle province, ha modificato sensibilmente anche la disciplina sulle unioni e sulle fusioni di comuni.

In materia di unioni di comuni, rileva, in primo luogo, l'abrogazione da parte della legge 56/2014 dell'**unione speciale**, ossia dell'unione dei comuni fino a 1.000 abitanti l'esercizio associato di **tutte** le funzioni amministrative (comma 104). Si tratta di una particolare forma di unione di comuni, alternativa a quella per l'esercizio delle funzioni fondamentali e disciplinata in deroga all'art. 32 del TUEL, introdotta dall'art. 16 del D.L. 138/2011, prima in via obbligatoria, poi, in seguito delle modifiche apportate dall'art. 19 del D.L. 95/2012, resa facoltativa.

Per quanto riguarda le unioni ordinarie, particolare importanza riveste la previsione che lo Stato e le regioni, secondo le proprie competenze, possano attribuire alcune funzioni provinciali anche alle unioni di comuni (comma 89).

Un'altra serie di modifiche apportate dalla legge 56 riguarda l'**organizzazione interna delle unioni**: viene demandato allo statuto la definizione del numero dei componenti del consiglio dell'unione, modificando l'art. 32 del TUEL che ne fissava il numero massimo nella stessa misura di quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente. Le modalità di composizione del consiglio dovranno garantire non solamente la rappresentanza delle minoranze, ma quella di ogni comune: in pratica ogni comune dovrà avere almeno un proprio rappresentante nel consiglio dell'unione. Inoltre, viene

specificato che lo statuto deve indicare le modalità di funzionamento degli organi e la disciplina dei rapporti tra gli organi medesimi. Si interviene anche sulle modalità di adozione dello statuto, che solo in fase di prima attuazione dell'unione viene approvato dai consigli dei comuni partecipanti, mentre il consiglio dell'unione interviene sulle successive modifiche e integrazioni (autonomia statutaria dell'unione, comma 105). Ai sensi del comma 106, lo statuto dell'unione di comuni deve rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime qualora siano previsti dalle leggi regionali.

In ordine allo status degli amministrazioni locali rileva il comma 109 che prevede l'applicazione delle disposizioni più favorevoli in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconfiribilità relative ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, agli amministratori del comune nato dalla fusione o delle unioni di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ma solamente per il primo mandato.

Diverse disposizioni intervengono in ordine alle **funzioni delle unioni di comuni**.

Una prima serie di norme (comma 110) riguarda le modalità di esercizio in forma associata di alcune funzioni in materia di controllo interno comprese quelle di prevenzione della corruzione introdotte dalla c.d. legge Severino (L. 190/2012) e dai relativi decreti delegati. In particolare, si prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile della trasparenza siano svolte in forma associata per tutti i comuni dell'unione con la nomina di un unico funzionario per ciascuna delle due funzioni. Si dispone, inoltre, che le funzioni di revisione contabile possono essere demandate ad un revisore unico per le unioni formate da comuni che non superano complessivamente i 10.000 abitanti e, per le altre, da un collegio di revisori, mentre le funzioni di valutazione e controllo di gestione possono essere attribuite dal presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento.

Sempre in materia di funzioni delle unioni si prevede:

- l'attribuzione al presidente dell'unione delle funzioni di polizia locale, laddove queste siano state conferite all'unione (comma 111);
- l'esercizio della funzione di protezione civile, sul territorio dei comuni che abbiano conferito all'unione tale funzione fondamentale, limitatamente ai compiti di approvazione e aggiornamento dei piani di emergenza e le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre, al verificarsi di situazioni di emergenza, rimangono in capo al sindaco dei singoli comuni dell'unione in qualità di autorità comunale di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite, nonché gli interventi necessari, dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale (comma 112);
- il riconoscimento che, nel caso di unioni a cui siano state conferite le funzioni di polizia municipale, la disciplina vigente relativa alle funzioni di polizia giudiziaria si intende riferita al territorio dell'unione (comma 113).

In materia di **personale dell'unione di comuni** si prevede che, in caso di trasferimento di dipendenti dal comune all'unione, le risorse già quantificate dal comune e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle risorse dell'unione (comma 114).

Infine, rilevano alcune **disposizioni incentivanti**, applicabili sia alle unioni, sia alle fusioni di comuni. In primo luogo, si dà facoltà alle regioni di individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale (comma 131). Inoltre, (comma 134) si prevede che i progetti presentati dai comuni istituiti per fusione o dalle unioni di comuni abbiano, nel 2014, priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000

campanili" (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).

Anche la legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 450) è intervenuta in materia prevedendo che per i comuni che esercitano in forma associata le proprie funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010 – vale a dire mediante unione ovvero mediante convenzione – le spese di personale e le facoltà di assunzione sono considerate "in maniera cumulata" tra i comuni medesimi mediante "forme di compensazione" tra gli stessi, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e dell'invarianza della spesa complessiva. Con un'altra disposizione si prevede che il contributo di 5 milioni (di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 120/2013 che ha stabilito per l'anno 2013, una integrazione della quota spettante a ciascun comune del Fondo di solidarietà comunale per un importo complessivo di 125 milioni di euro, di cui 5 milioni destinati ai comuni ad incremento di un trasferimento già riconosciuto agli enti locali da una precedente disposizione, art. 53, comma 10 L. 388/2000) deve intendersi attribuito alle unioni di comuni per l'esercizio associato delle funzioni.

Le fusioni di comuni

La fusione di uno o più comuni, con l'istituzione di un nuovo comune, costituisce la forma più compiuta di semplificazione e razionalizzazione della realtà dei **piccoli comuni**.

La competenza della modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni, compresa la creazione di nuovi comuni, è di competenza delle **regioni** (art. 133 Cost.) che la esercitano con proprie leggi. La legge statale stabilisce alcune condizioni nell'esercizio di tale facoltà, quale il rispetto del limite di 10.000 abitanti al di sotto del quale non si possono istituire nuovi comuni, ad eccezione del caso di fusioni di comuni. Si tratta di una delle forme incentivanti previste in materia, al fine di **agevolare** la fusione dei comuni (art. 15 TUEL).

Una forma particolare di fusione, introdotta di recente, è costituita dalla **fusione per incorporazione** di uno o più comuni da parte di un terzo.



Ferma restando la competenza regionale a disciplinare le modalità per la fusione dei comuni, la legge statale, come si è detto, stabilisce che in caso di fusione non si applica il limite minimo ordinario di 10.000 abitanti per la costituzione di un nuovo comune (art. 15, comma 1, TUEL).

Inoltre, i comuni che hanno avviato un percorso di concentrazione territoriale possono, anche prima della fusione, adottare, previa approvazione da parte di tutti i comuni, lo statuto del nuovo comune. Lo statuto deve contenere obbligatoriamente adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi, volte a tutelare tutti i comuni destinati alla fusione (art. 15, comma 2, TUEL).

Lo Stato garantisce appositi contributi, ulteriori a quelli regionali, per i 10 anni successivi alla fusione. I contributi sono commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni (art. 15, comma 3, TUEL).

Per quel che concerne specificamente i **contributi finanziari** previsti dalla normativa vigente per le fusioni, si ricordano in particolare le seguenti autorizzazioni legislative:

- articolo 1, comma 164, della legge n. 662/1996 (legge finanziaria per il 1997), che autorizza un importo pari a 1,5 milioni di euro per la fusione e l'unione di comuni;

- articolo 1, comma 730, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) che ha stabilito la destinazione, nell'ambito della dotazione del Fondo di solidarietà comunale, di risorse in favore delle unioni e delle fusioni di comuni, per un importo pari a complessivi 60 milioni annui, in particolare assegnando una quota non inferiore a 30 milioni di euro in favore dei comuni istituiti a seguito di fusione, quale contributo straordinario previsto dall'articolo 15, comma 3, del TUEL, come ridisciplinato ai sensi dell'articolo 20 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (cd. decreto *spending review*).

Tali contributi, previsti inizialmente per il solo triennio 2014-2016, sono stati consolidati a decorrere dal 2016 dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 17, lett. b), legge n. 208/2015) (v. *infra*). Tali risorse sono autorizzate ad incremento di quelle già stanziare dal sopra citato articolo 1, comma 164, della legge n. 662/1996.



Il **decreto-legge 210/2015** (conv. L. 25 febbraio 2016, n. 21) ha previsto che i **comuni istituiti per fusione** entro il 1° gennaio 2016, sono **esonerati per il 2016** dall'obbligo del rispetto delle nuove regole di finanza pubblica stabilite dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 709-734, L. 208/2015), che richiedono agli enti territoriali il conseguimento di un saldo finanziario non negativo, in termini di competenza.

L'articolo 4, comma 4 dispone, altresì, al secondo periodo, per i **comuni istituiti a seguito di processi di fusione** previsti dalla legislazione vigente (enti derivanti da fusione per unione o gli enti incorporanti a seguito di fusione per incorporazione), che hanno concluso tali processi **entro il 1° gennaio 2016**, che l'obbligo del rispetto delle nuove regole di finanza pubblica **decorre dal 1° gennaio 2017**. Si tratta delle nuove regole stabilite dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, co. 709-734, L. 208/2015), cui sono assoggettati gli enti territoriali, ai fini del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Agli enti territoriali viene richiesto, a tal fine, di conseguire un saldo finanziario non negativo, in termini di competenza, tra le entrate e le spese finali. Per la copertura degli oneri finanziari derivanti dall'esclusione di tali enti dai vincoli finanziari di bilancio, computati pari a 10,6

milioni per il 2016, si utilizzano le disponibilità del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti da legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali.

La **legge di stabilità 2016** ha, al contempo, introdotto una serie di disposizioni volte ad incentivare le unioni e fusioni di comuni, sia di tipo finanziario. Vengono in rilievo, in particolare, i **commi 17** (conferma a regime della destinazione di risorse in favore delle unioni e delle fusioni di comuni nell'importo di 60 milioni) e **18** (aumento del contributo straordinario per i comuni che danno luogo alla fusione). Disposizioni sulle risorse del personale sono dettate dal comma 229.

In particolare, con il **comma 17** - nell'ambito della dotazione del Fondo di solidarietà comunale (ridefinita in conseguenza delle misure compensative del minor gettito IMU e TASI previsto dall'attuazione del nuovo sistema di esenzione) - viene **consolidata la destinazione di risorse** in favore delle unioni e delle fusioni di comuni, già prevista limitatamente al triennio 2014-2016 (L. 228/2012, art. 1, co. 380-ter) nell'importo di 60 milioni (art. 1, comma 17, lett. b). In particolare, con la sostituzione dell'ultimo periodo del comma 380-ter, si conferma **a regime la destinazione di 30 milioni di euro** (in precedenza limitata al triennio 2014-2016) ad incremento del contributo spettante alle unioni di comuni (previsto ai sensi dell'art. 53, co. 10, della legge n. 388/2000) e di 30 milioni di euro ai comuni istituiti a seguito di fusione, ai sensi dell'articolo 20 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (cd. decreto *spending review*).

Il **comma 18** è volto ad **aumentare il contributo straordinario** previsto dall'articolo 20 del D.L. n. 95 del 2012 per i comuni che danno luogo alla **fusione**. Il comma 18 dispone in particolare che, a decorrere dal 2016, il contributo sia commisurato al 40 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per il 2010 (in luogo al precedente 20), innalzando inoltre a 2 milioni il sopradetto limite massimo per ciascun beneficiario. Si rinvia inoltre ad un decreto del Ministro dell'interno le modalità di riparto del contributo, stabilendo poi alcuni specifici criteri di riparto dei contributi nei casi in cui il fabbisogno ecceda – ovvero risulti inferiore – rispetto alle disponibilità finanziarie. In particolare, in caso di fabbisogno eccedente la norma dispone che venga data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità; le eventuali disponibilità eccedenti rispetto al fabbisogno verranno invece ripartite tra gli enti beneficiari in base alla popolazione e al numero dei comuni

originari.

Infine, il **comma 229**, in deroga alla normativa generale in materia di *turn over*, autorizza dal 2016 i comuni istituiti dal 2011 per effetto di fusioni, nonché le unioni di comuni, ad **assumere personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento** della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente. Sono fatti salvi i vincoli generali sulla spesa del personale.

La **legge 56 del 2014**, di riforma del sistema delle province, ha adottato diverse disposizioni anche in materia di fusioni di comuni.

Un primo gruppo di disposizioni reca misure **agevolative** per la fusione di comuni.

In primo luogo, si stabilisce che nei comuni sorti a seguito della fusione di più comuni, lo **statuto** del nuovo comune possa prevedere "forme particolari di **collegamento**" tra l'ente locale sorto dalla fusione e le comunità che appartenevano ai comuni originari (comma 116).

Una misura accelerativa del procedimento di adozione dello statuto prevede che i comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, definirne lo statuto, che deve essere approvato in testo conforme da tutti i consigli comunali. Inoltre, si prevede che sia lo statuto del nuovo comune, e non più la legge regionale che lo istituisce, a contenere misure adeguate per assicurare alle comunità dei comuni oggetto della fusione **forme di partecipazione e di decentramento dei servizi** (comma 117).

Si prevedono poi le seguenti ulteriori **misure agevolative**:

- le norme di maggior favore previste per comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di comuni continuano ad applicarsi anche al nuovo comune frutto della fusione di comuni con meno di 5.000 abitanti (comma 118);
- il nuovo comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei

comuni originari, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino possibili ulteriori spazi di indebitamento (comma 119);

- l'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, previsto per i comuni con meno di 5.000 abitanti, viene attenuato e in alcuni casi derogato in caso di fusione. In particolare: la legge regionale può fissare una diversa decorrenza dell'obbligo o rimodularne i contenuti; in ogni caso, in assenza di legge regionale, i comuni derivanti dalla fusione con popolazione di almeno 3.000 abitanti (2.000 se montani) sono esentati dall'obbligo per la durata di un mandato elettorale (comma 121)
- l'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in loro favore; inoltre, il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali (comma 128).

Vengono poi definite alcune **disposizioni organizzative** di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci; anche in questo caso l'obiettivo è di agevolarne la fusione.

In particolare si prevede che:

- i sindaci dei comuni che si fondono coadiuvano il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione fino all'elezione del sindaco e del consiglio comunale del nuovo comune; in particolare i sindaci, riuniti in comitato consultivo, esprimono parere sullo schema di bilancio e in materia di varianti urbanistiche (comma 120);
- gli incarichi esterni eventualmente attribuiti ai consiglieri comunali dei comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori (comma 122);
- le risorse destinate ai singoli comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale, previste dal contratto collettivo di lavoro del comparto e

autonome locali del 1° aprile 1999, sono trasferite in un unico fondo del nuovo comune con la medesima destinazione (comma 123);

- tutti gli atti, compresi bilanci, dei comuni oggetto della fusione restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune (comma 124, lett. a);
- i revisori dei conti decadono al momento dell'istituzione del nuovo comune; fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile le funzioni sono svolte dall'organo di revisione in carica nel comune più popoloso (comma 124, lett. b);
- al nuovo comune si applicano le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale dell'estinto comune di maggiore dimensione demografica fino all'approvazione del nuovo statuto (comma 124, lett. c);
- il bilancio di previsione del nuovo comune deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, fatta salva l'eventuale proroga disposta con decreto del Ministro dell'interno (comma 125, lett. a);
- ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente (comma 125, lett. b);
- il nuovo comune approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali (comma 125, lett. c);
- ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma della popolazione dei comuni estinti (comma 126);
- l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo comune (comma 127);
- i codici di avviamento postale dei comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo comune (comma 129).

Di particolare rilievo, l'introduzione da parte della legge 56/2014 di una nuova modalità di fusione di comuni, ossia della **fusione per "incorporazione"**, da parte di un comune incorporante, di un comune contiguo "incorporato".

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del TUEL (l'incorporazione è disposta con legge regionale e si procede a referendum tra le popolazioni interessate), il nuovo procedimento prevede che il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato. A tutela di quest'ultimo si prevede che lo statuto del comune incorporante sia integrato da adeguate misure di partecipazione e di decentramento (comma 130).

I **commi 131-134** recano ulteriori misure incentivanti per le fusioni e, in parte, anche per le unioni di comuni.

Le regioni possono individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale (comma 131).

E' inoltre dettata una disposizione transitoria, volta a graduare gli effetti della fusione, sì da consentire il mantenimento (tuttavia non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune) di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, ove il nuovo comune sorto dalla fusione istituisca municipi (comma 132).

I comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo, per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione delle partecipazioni a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione (comma 133).

Infine, il comma 134 prevede che i progetti presentati dai comuni istituiti per fusione o dalle unioni di comuni abbiano, nel 2014, la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili" (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).

Una ulteriore misura in materia di fusione di comuni è stata introdotta con il **decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90** (convertito dalla legge 114/2014) recante diverse misure in materia di semplificazione amministrativa (art. 23, comma 1, lett. f)-ter). La disposizione estende anche alle fusioni per incorporazione la concessione, previste per le fusioni realizzate dal 2012 in poi, del contributo straordinario loro dovuto ai

sensi dell'art. 15, comma 3, del TUEL. Tale contributo è commisurato, a decorrere dal 2013, al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti. Inoltre il D.L. 90/2014 ha fissato un limite al contributo pari a 1,5 milioni di euro per ciascuna fusione. La disposizione è diventata operativa con l'emanazione del decreto del Ministro dell'interno 21 gennaio 2015.

Anche la **legge di stabilità 2015** (legge 190/2014, art. 1, co. 450) ha previsto una disposizioni in favore delle fusioni di comuni prevedendo che ai comuni istituiti a seguito di fusioni che abbiano un rapporto della spesa per il personale sulla spesa corrente inferiore al 30 per cento non si applicano, nei primi 5 anni dalla fusione, i vincoli stabiliti dalla normativa vigente per l'assunzione di personale mediante contratti a tempo determinato, fermo restando il limite della spesa complessiva per il personale sostenuta dai singoli enti nell'anno precedente la fusione, ed i vincoli generali sull'equilibrio dei bilanci.

Le comunità montane

Le comunità montane sono forme associative costituite fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, create in vista della **valorizzazione delle zone montane**, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei Comuni montani, funzioni proprie e funzioni conferite, nonché per l'esercizio associato delle funzioni comunali (D.Lgs. n. 267/2000, artt. 27 e 28). Spetta alle **regioni** l'individuazione degli ambiti territoriali per la costituzione delle comunità montane, nonché l'istituzione e la disciplina delle stesse.

In seguito agli interventi legislativi degli ultimi anni, di riduzione e razionalizzazione delle erogazioni in favore degli enti locali, nonché dell'introduzione dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali per i piccoli comuni montani, alcune regioni hanno soppresso le comunità montane e devoluto le relative funzioni ad altri enti locali, mentre altre regioni hanno avviato un percorso di trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni montani.



Le comunità montane - istituite con la legge n. 1102/1971 per attuare il principio costituzionale dello speciale sostegno alla montagna (art. 44, u.c.) – sono previste dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (artt. 27-28 TUEL), che le assimila alla figura dell'«**unione di comuni**», enti dotati di un certo grado di autonomia, non solo dalle Regioni ma anche dai Comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare.

Per consolidata giurisprudenza costituzionale, la disciplina delle comunità montane rientra nella **competenza residuale delle Regioni** (Corte cost., sentenze nn. 27/2010, 237/2009, 456/2005 e 244/2005). Pertanto, alla legge regionale è demandata la disciplina delle comunità montane che comprende tra l'altro, le modalità di approvazione dello statuto, i criteri di ripartizione dei finanziamenti, la regolazione dei rapporti con gli altri enti locali (art. 27 TUEL). In base all'articolo 119 Cost., le Regioni devono provvedere al loro finanziamento insieme ai Comuni di cui costituiscono la «proiezione» (Corte cost., sentenza n. 27/2010).

Le comunità montane esercitano, ai sensi dell'art. 28 del TUEL, oltre alle **funzioni** loro attribuite dalla legge, anche le funzioni conferite da Comuni, Province e Regioni; effettuano inoltre gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Unione Europea e le funzioni dei Comuni che le Comunità intendono esercitare in forma associata; adottano, inoltre, il

piano pluriennale di opere ed interventi ed individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, ivi compresi quelli previsti dalla Unione Europea, dallo Stato e dalla Regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano. Le comunità montane, attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento. Tra le attività esercitate per conto dei Comuni rilevano quelle a favore del territorio (promozione turistica, smaltimento dei rifiuti e protezione civile).

Per quanto riguarda **gli organi**, la comunità montana ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti, nonché un Presidente, la cui carica è cumulabile con quella di Sindaco di uno dei Comuni (art. 27, TUEL).

Nelle ultime legislature le comunità montane sono state interessate da specifiche misure adottate nell'ambito degli **interventi di razionalizzazione** degli apparati istituzionali locali e di riduzione dei contributi ordinari agli enti locali. In particolare, con la **legge finanziaria per il 2008** (art. 2, commi 16-22, L. n. 244/2007) il legislatore statale ha affidato alle regioni un programma di **riordino delle comunità montane**, imponendo loro di intervenire con legge (entro il 30 settembre 2008) per ridurre il numero complessivo delle comunità montane sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici e socio-economici; il numero dei componenti degli organi delle comunità montane e delle indennità da questi percepite. Il riordino era funzionale a limitare, a regime, la spesa corrente per il funzionamento delle comunità, per un importo pari almeno a un terzo della quota del Fondo ordinario spettante alle comunità montane presenti in ciascuna regione. Qualora le Regioni non avessero "adempito" dando attuazione alle disposizioni statali entro il termine previsto, la disciplina stabiliva la produzione di effetti automatici, in gran parte soppressivi delle comunità stesse, che la Corte costituzionale successivamente ha dichiarato illegittimi con **sentenza n. 237 del 2009**.

Contemporaneamente, si è proceduto ad una **progressiva riduzione dei trasferimenti erariali**: dapprima con la L. n. 244/2007 (art. 2, co. 16), successivamente con il **D.L. n. 112/2008** (art. 76, comma 6-*bis*), e con **L. n. 191/2009** (legge finanziaria per il 2010, art. 2, co. 187), che ha disposto la cessazione del finanziamento statale stabilito in favore delle comunità montane dall'art. 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e dalle altre disposizioni di legge recanti finanziamenti dello Stato a favore delle comunità medesime, prevedendo al contempo un regime transitorio per consentire la graduale riallocazione a livello locale della spesa per le comunità montane in questione. Quest'ultima misura, tuttavia, è stata ritenuta dalla Corte costituzionale parzialmente illegittima

con **sentenza n. 326 del 2010** (si cfr. punti 8.11. e seguenti)

Sulla situazione delle Comunità montane in seguito al riordino da parte delle regioni, successivo alla legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) e alla legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), si veda il [Rapporto sui comuni montani curato da IFEL-ANCI](#) (2012).

Sul ruolo istituzionale svolto dalle comunità montane hanno poi inciso le disposizioni di riordino previste dall'art. 14 del D.L. n. 78/2010, da ultimo modificato con l'art. 19 del D.L. n. 95/2012 (c.d. decreto *spending review*) che ha stabilito **l'obbligo per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti se appartenenti a comunità montane, di esercitare le funzioni fondamentali in forma associata**, mediante unione di comuni o convenzione (co. 28). Il termine per l'adeguamento è fissato, da ultimo, al 31 dicembre 2016 (art. 4, co. 4, D.L. n. 210/2015). La legge Delrio ha esentato da tale obbligo per un mandato elettorale, in mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 2.000 abitanti se appartenenti a comunità montane (art. 1, co. 121, L. n. 56/2014).

Sotto il profilo finanziario, la legge di stabilità 2013 (L. n. 228/2012, art. 1, co. 319-322) ha istituito, a decorrere dall'anno 2013, il **Fondo nazionale integrativo per i comuni montani**, che siano classificati interamente montani ai sensi dell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'ISTAT, con una dotazione pari a 1 milione di euro per il 2013 e a 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014 (come successivamente previsto dall'art. 1, co. 352, L. n. 147/2013) da destinare al **finanziamento dei progetti di sviluppo socio-economico**, anche a carattere pluriennale, che devono avere carattere straordinario e che non possono riferirsi alle attività svolte in via ordinaria dagli enti interessati, rientranti tra numerose tipologie, tra cui: gli incentivi per l'utilizzo dei territori incolti di montagna e per l'accesso dei giovani alle attività agricole, nonché per l'agricoltura di montagna; lo sviluppo del sistema agrituristico, del turismo montano e degli sport di montagna; gli incentivi per le attività e i progetti del Club alpino italiano (CAI), del Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico (CNSAS), del Collegio nazionale delle guide alpine e del Collegio nazionale dei maestri di sci.

Le risorse sono state allocate inizialmente sul capitolo 1370 dello stato di previsione del Ministero dell'interno, per poi essere trasferite, in sede di assestamento 2013, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 2126) in quanto la materia (montagna) è di competenza del Ministro per gli affari regionali.

Con successivo D.M. del 16 gennaio 2014 sono state individuate le procedure per la determinazione dei criteri di valutazione e per la formulazione del decreto di riparto dei fondi.



Nel corso delle ultime legislature, contestualmente alla riduzione dei trasferimenti erariali in favore delle comunità montane, è stato promosso un ampio progetto di riordino di tali enti con finalità di razionalizzazione e semplificazione, affidato alle regioni che hanno la competenza in materia.

L'introduzione dell'**obbligo** per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti se appartenenti a comunità montane, di **esercitare le funzioni fondamentali in forma associata** (art. 14, co. 28, D.L. n. 78/2010) ha avviato, in alcune regioni, un processo di trasformazione delle comunità montane in **unioni montane di comuni**.

Per reintegrare le risorse in favore delle aree montane, la legge di stabilità 2013 (l. n. 228/2012, art. 1, co. 319-322) ha istituito, a decorrere dall'anno 2013, il **Fondo nazionale integrativo per i comuni classificati interamente montani**, con una dotazione pari a 1 milione di euro per il 2013 e a 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014.

ROMA CAPITALE

Roma capitale

L'articolo 114, terzo comma, Cost. riconosce Roma quale capitale della Repubblica e rimette alla legge statale la disciplina del suo ordinamento.

La cd. 'legge delega sul federalismo fiscale' ha configurato, in luogo del comune di Roma, il nuovo **ente territoriale "Roma capitale"**, dotato di una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione (L. n. 42/2009, art. 24).

L'ordinamento di Roma Capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche.

A tale ente la medesima legge attribuisce, oltre a quelle svolte attualmente, ulteriori **funzioni amministrative**, relative alla valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo e del turismo, allo sviluppo urbano, all'edilizia pubblica e privata, ai servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità, e alla protezione civile.

L'ordinamento di Roma Capitale



Le disposizioni fondamentali dell'ordinamento di Roma Capitale sono stabilite dal decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156.

Sono **organi di governo** di Roma Capitale:

- l'Assemblea capitolina;
- la Giunta capitolina;
- il Sindaco (art. 2).

L'**Assemblea capitolina** è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

È composta dal Sindaco di Roma Capitale e da quarantotto Consiglieri (art. 3).

Per l'approvazione dello **statuto** di Roma Capitale, la procedura è la stessa prevista dal testo unico sugli enti locali (TUEL) per gli statuti

comunali. Lo statuto è deliberato con il voto favorevole dei due terzi dei Consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte, in altrettante sedute consiliari, il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri.

Lo statuto – da approvare entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo –disciplina, nei limiti stabiliti dalla legge, i municipi di Roma Capitale, quali circoscrizioni di decentramento, in numero non superiore a quindici, favorendone l'autonomia amministrativa e finanziaria .

Esso stabilisce altresì i casi di decadenza dei Consiglieri per la non giustificata assenza dalle sedute dell'Assemblea capitolina e prevede strumenti di partecipazione e consultazione, anche permanenti, al fine di promuovere il confronto tra l'amministrazione di Roma Capitale e i cittadini (art. 3).

Lo [statuto di Roma Capitale](#) è stato approvato dall'Assemblea Capitolina il 7 marzo 2013 ed è entrato in vigore il 30 marzo 2013.

Con la sua entrata in vigore, i Municipi di Roma Capitale sono stati ridotti da 19 a 15.

Il **Sindaco** è il responsabile dell'amministrazione di Roma Capitale, nell'ambito del cui territorio esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti, quale rappresentante della comunità locale e quale ufficiale del Governo.

Il Sindaco può essere udito nelle riunioni del Consiglio dei Ministri all'ordine del giorno delle quali siano iscritti argomenti inerenti le funzioni conferite a Roma Capitale (art. 4).

La **Giunta capitolina** è composta dal Sindaco di Roma Capitale che la presiede, e da un numero massimo di Assessori pari ad un quarto dei Consiglieri assegnati all'Assemblea capitolina, ossia 12 assessori.

Il Sindaco di Roma Capitale nomina, entro il limite sopra indicato, nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi, i componenti della Giunta capitolina, tra cui un Vice sindaco, e ne dà comunicazione all'Assemblea capitolina alla prima seduta successiva alla nomina (art. 4).

Gli Assessori sono nominati dal Sindaco, anche al di fuori dei componenti dell'Assemblea capitolina fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, conferibilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere dell'Assemblea.

Lo statuto (art. 25, comma 3) prevede in proposito che fra i nominati è garantita la presenza, di norma in pari numero, di entrambi i sessi, motivando le scelte difformemente operate con specifico riferimento al

principio di pari opportunità.

Il Sindaco può revocare uno o più Assessori, dandone motivata comunicazione all'Assemblea.

La Giunta collabora con il Sindaco nel governo di Roma Capitale. Compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge all'Assemblea capitolina e non ricadano nelle competenze previste dalla legge o dallo statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento.

Come già previsto dalla normativa vigente per i comuni, il Sindaco cessa dalla carica in caso di approvazione di una **mozione di sfiducia** votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei Consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il Sindaco, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.

Se la mozione viene approvata la Giunta decade e si procede allo scioglimento dell'Assemblea capitolina, con contestuale nomina di un commissario, secondo quanto previsto dal TUEL.

Il voto dell'Assemblea contrario ad una proposta del Sindaco o della Giunta non comporta le loro dimissioni (art. 4)

È altresì disciplinato lo status degli amministratori di Roma capitale, ossia del Sindaco, degli Assessori e dei Consiglieri. (art. 5)

Agli organi di governo Roma Capitale si applicano, per quanto non previsto dal decreto legislativo, le disposizioni vigenti per i comuni (art. 7)

Le norme del decreto legislativo costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dell'Ente e possono essere modificate, derogate o abrogate dalle leggi dello Stato solo espressamente (art. 1).

Le funzioni

Il conferimento di **funzioni amministrative** a Roma Capitale è stato disposto con il decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 (successivamente modificato dal decreto legislativo 26 aprile 2013, n. 51.)

Sono conferite a Roma capitale funzioni amministrative relative a:

- a) **beni storici e artistici**, relativamente al concorso alla valorizzazione dei beni presenti nel territorio di Roma capitale appartenenti allo Stato (con esclusione di quelli amministrati dal Fondo edifici di culto) (art. 6);
- b) **paesaggio**, con riferimento alla tutela e valorizzazione del paesaggio di Roma capitale, e beni ambientali e fluviali, con

- riferimento all'individuazione ed alla gestione delle riserve statali non collocate nei parchi nazionali (art. 7)
- c) **fiere**, per ciò che attiene al coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale e nazionale, promosse sul territorio di Roma capitale (art. 8);
 - d) **turismo**, per ciò che attiene alla promozione turistica all'estero Roma capitale, in coordinamento con lo Stato e la Regione; le linee guida del piano strategico nazionale prevedono altresì una sezione per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico di Roma capitale (art. 9);
 - e) **protezione civile**, relativamente alla emanazione di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza. Inoltre, per l'attuazione degli interventi da effettuare sul territorio di Roma Capitale per rimuovere le situazioni di emergenza connesse al traffico, alla mobilità ed all'inquinamento atmosferico o acustico, il Sindaco provvede con proprie ordinanze, anche in deroga ad ogni disposizione di legge e comunque nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, in esecuzione di un piano autorizzato con delibera del Consiglio dei Ministri (art. 10).

Roma capitale dispone altresì di poteri regolamentari in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 11).

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto è determinato il maggior onere derivante per Roma capitale dall'esercizio delle funzioni connesse al ruolo di capitale della Repubblica (art. 2).

Ai fini dell'individuazione ed attuazione degli interventi di sviluppo infrastrutturale Roma capitale adotta il metodo della programmazione pluriennale. Roma capitale stipula una apposita intesa istituzionale di programma con la Regione Lazio e con le amministrazioni centrali competenti, approvata dal CIPE, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata. Gli interventi previsti dall'intesa istituzionale di programma possono essere inseriti nel programma delle infrastrutture strategiche previsto dalla cd. 'legge-obiettivo' (l. n. 443/2001).

Nelle more, l'eventuale rimodulazione del programma di interventi per Roma capitale, finanziati ai sensi della cd. legge su Roma Capitale (L. n. 396/1990), è adottata dal medesimo ente con le procedure previste dal proprio ordinamento e trasmessa al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per l'approvazione definitiva con apposito decreto, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. (art. 3).

Per assicurare il raccordo istituzionale tra Roma capitale, lo Stato, la Regione Lazio e la Provincia di Roma sulle funzioni amministrative conferite a Roma capitale è istituita un'apposita sessione nell'ambito della Conferenza Unificata, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro delegato, composta dal Sindaco di Roma capitale, dal Presidente della Regione Lazio, dal Presidente della Provincia di Roma e dal Ministro competente per materia. In tutti i casi in cui la Conferenza Unificata svolge le funzioni relative a materie e compiti di interesse di Roma capitale, alle sedute della stessa partecipa, quale componente, il Sindaco di Roma capitale (art. 4).

È istituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la Conferenza delle Soprintendenze ai beni culturali del territorio di Roma capitale, con funzioni di coordinamento delle attività di valorizzazione della Sovrintendenza ai beni culturali di Roma capitale e degli organi centrali e periferici del Ministero per i beni e le attività culturali aventi competenze sul patrimonio storico e artistico presente in Roma (art. 5).

Per ciò che attiene infine all'**ordinamento finanziario**, entro il 31 maggio di ciascun anno Roma capitale concorda con il Ministero dell'economia le modalità e l'entità del proprio concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; a tal fine, entro il 31 marzo di ciascun anno, il Sindaco trasmette la proposta di accordo. In caso di mancato accordo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il concorso di Roma capitale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica è determinato sulla base delle disposizioni applicabili ai restanti comuni. Nel saldo finanziario utile ai fini del rispetto del patto di stabilità interno non sono computate le risorse trasferite dal bilancio dello Stato e le spese, nei limiti delle predette risorse, relative alle funzioni amministrative conferite a Roma capitale.

Per il finanziamento degli investimenti compresi nei programmi di per gli interventi di Roma capitale, quest'ultima può istituire, limitatamente al periodo di ammortamento delle opere, un'ulteriore addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti della città di Roma, fino ad un massimo di 1 euro per passeggero. Le disposizioni in materia di imposta di soggiorno, infine, si applicano a Roma capitale anche per il finanziamento degli investimenti compresi nel predetto programma limitatamente al periodo di ammortamento delle opere.



In relazione alla situazione finanziaria di Roma Capitale, l'art. 16 del decreto-legge n. 16/2014 ha previsto che Roma capitale, entro 120 giorni, trasmette al Ministero dell'interno, al

Ministero dell'economia, alle Camere e alla Corte dei conti un rapporto che evidenzi le cause della formazione del disavanzo di bilancio di parte corrente negli anni precedenti, anche con riferimento alle società controllate e partecipate, nonché l'entità e la natura della massa debitoria da trasferire alla gestione commissariale.

Roma Capitale trasmette contestualmente un piano triennale per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale di bilancio, che indica le misure per il contenimento dei costi e la valorizzazione degli attivi, prevedendo a tali fini l'adozione di specifiche azioni amministrative volte a: a) applicare le disposizioni ed i vincoli in materia di acquisto di beni e servizi e di assunzioni di personale, previsti dalla legge a tutte le società controllate, con esclusione di quelle quotate; a-bis) operare una ricognizione di tutte le società controllate e partecipate, evidenziando il numero dei consiglieri e degli amministratori e le somme complessivamente erogate a ciascuno di essi; a-ter) avviare un piano rafforzato di lotta all'evasione tributaria e tariffaria; b) operare la ricognizione dei costi unitari della fornitura dei servizi pubblici locali e adottare misure per riportare tali costi ai livelli *standard* dei grandi comuni; c) operare una ricognizione dei fabbisogni di personale nelle società partecipate, prevedendo per quelle in perdita il necessario riequilibrio con l'utilizzo degli strumenti legislativi e contrattuali esistenti; d) adottare modelli innovativi per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale, di raccolta dei rifiuti e di spazzamento delle strade, anche ricorrendo alla liberalizzazione; e) procedere, ove necessario per perseguire il riequilibrio finanziario, alla fusione delle società partecipate che svolgono funzioni omogenee, alla dismissione o alla messa in liquidazione delle società partecipate che non risultino avere come fine sociale attività di servizio pubblico, nonché alla valorizzazione e dismissione di quote del patrimonio immobiliare del comune; e-bis) responsabilizzare i dirigenti delle società partecipate, legando le indennità di risultato a specifici obiettivi di bilancio.

LE CITTÀ METROPOLITANE

Le novità della legge n. 56/2014

La legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. 'legge Delrio') ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo, nelle more dell'approvazione della riforma costituzionale del titolo V, l'**istituzione** e la disciplina delle **Città metropolitane** e la **ridefinizione del sistema delle province**, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni.

Le **città metropolitane** sostituiscono le province in dieci aree urbane del paese; il loro territorio corrisponde a quello delle province.

Sono organi della città metropolitana:

- il sindaco metropolitano, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo;
- il consiglio metropolitano, organo elettivo di secondo grado, per cui hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci ed i consiglieri comunali;
- la conferenza metropolitana, composta da tutti i sindaci dei comuni della città metropolitana.

La legge definisce altresì il contenuto fondamentale dello statuto della città metropolitana.

Per quanto riguarda il **riordino delle province**, per esse è previsto un assetto ordinamentale analogo a quello della città metropolitana.

Sono pertanto organi della provincia: il presidente della provincia (che però è organo elettivo di secondo grado), il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci.

La legge definisce altresì le funzioni fondamentali, rispettivamente, di città metropolitane e province, riconoscendo un contenuto più ampio alle prime, e delinea, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni.

La Corte costituzionale, nella [sentenza n. 50 del 2015](#), ha ritenuto infondate le questioni di legittimità costituzionale promosse da alcune regioni nei confronti della riforma, relative, principalmente, al mancato

rispetto della procedura prevista dall'art. 133 Cost. per l'istituzione delle città metropolitane ed alla natura indiretta dell'elezione degli organi.

Le **città metropolitane** sono riconosciute quali enti territoriali di area vasta, con le seguenti **finalità istituzionali generali** (comma 2):

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione della città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

La legge individua **nove città metropolitane**: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria; ad esse si aggiunge la città metropolitana di **Roma capitale**. La disciplina delle predette città metropolitane è dettata in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione (comma 5).

La legge riguarda esclusivamente le regioni a statuto ordinario.

Per le **regioni a statuto speciale**, i principi della legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale, conformemente ai rispettivi statuti, per la disciplina di città e aree metropolitane nelle regioni Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia, (comma 5), che adeguano i propri ordinamenti interni entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge (comma 145).

Il territorio

Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima (comma 6).

Per il **passaggio di comuni da una provincia limitrofa alla città metropolitana** (o viceversa) si applica il procedimento previsto dall'articolo 133, primo comma, Cost., che richiede per il mutamento delle circoscrizioni provinciali una legge dello Stato, adottata su iniziativa dei comuni interessati, sentita la regione. Rispetto a tale procedimento, viene peraltro **rafforzato il ruolo della regione**, dal momento che, in caso di parere negativo della stessa sulle proposte dei comuni, il Governo

è tenuto a promuovere un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definirsi entro 90 giorni; in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro tale termine, la decisione spetta al Consiglio dei ministri, che, previo parere del Presidente della regione, delibera in ordine all'approvazione e presentazione al Parlamento del disegno di legge sulle modifiche territoriali di province e città metropolitane (comma 6).

Gli organi

Gli organi della città metropolitana (comma 7) sono:

- il sindaco metropolitano;
- il consiglio metropolitano;
- la conferenza metropolitana.

Il **sindaco metropolitano** è di diritto il **sindaco del comune capoluogo** (comma 19).

Il sindaco metropolitano ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti ed esercita le funzioni attribuite dallo statuto; ha potere di proposta per ciò che attiene al bilancio dell'ente (comma 8).

Il sindaco metropolitano può nominare un **vicesindaco**, scelto tra i consiglieri metropolitani, che esercita le funzioni del sindaco in caso di impedimento; qualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla carica di sindaco del proprio comune, il vicesindaco resta in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco (comma 40).

Il sindaco metropolitano può assegnare **deleghe** al vicesindaco e, nel rispetto del principio di collegialità e secondo le modalità e nei limiti previsti dallo statuto, a consiglieri metropolitani (commi 40 e 41).

Il **consiglio metropolitano** è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente:

- 24 consiglieri, se la popolazione è superiore a 3 milioni di abitanti;
- 18 consiglieri, se la popolazione è compresa tra 800.001 e 3 milioni di abitanti;
- 14 consiglieri, se la popolazione è pari o inferiore a 800.000 abitanti (comma 20).

È un organo elettivo di secondo grado e dura in carica cinque anni; in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede comunque a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco (comma 21) (*v. infra per il sistema elettorale*).

La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano (comma 25).

È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto; ha altresì potere di proposta sullo statuto e sulle sue modifiche e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio (comma 8).

La **conferenza metropolitana** è composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e presiede, e dai sindaci dei comuni della città metropolitana (comma 42).

È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi e consultivi (commi 8 e 9).

Gli incarichi di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana sono svolti a **titolo gratuito**, anche con riferimento agli organi previsti per la prima costituzione delle città metropolitane. Restano a carico della città metropolitana gli oneri per i permessi retribuiti, per i rimborsi per le spese di viaggio e per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali, nonché gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi (comma 24).

Il sistema elettorale

Il **consiglio metropolitano** è organo elettivo di secondo grado.

Hanno diritto di **elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni** della città metropolitana.

La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano (comma 25).

Il sistema elettorale (commi 26-38) è un **sistema proporzionale per liste**.

Ai fini della presentazione, le liste devono essere sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto e devono essere composte da un numero di candidati non inferiore alla metà dei consiglieri da eleggere e non superiore al numero dei consiglieri da eleggere.

L'elezione avviene in un'unica giornata presso l'ufficio elettorale costituito presso il consiglio metropolitano.

Ciascun elettore esprime un voto per una lista e può esprimere un voto di preferenza per un candidato della lista. Il voto è in entrambi i casi ponderato.

I seggi sono assegnati alle liste secondo il metodo d'Hondt.

Sono proclamati eletti, per ciascuna lista, i candidati che hanno ottenuto la maggiore cifra individuale ponderata.

Il **voto** dei sindaci e consiglieri ha dunque un valore diverso legato alla popolazione del comune di appartenenza, tanto più alto quanto maggiore è la popolazione. Esso è pertanto **ponderato** in base ad un indice rapportato alla popolazione complessiva della fascia demografica di appartenenza del comune (le fasce demografiche sono determinate dal comma 33).

Nella ponderazione sono adottati due correttivi volti a ridurre il peso degli elettori appartenenti ad un solo comune la cui popolazione superi il 45% della popolazione complessiva della città metropolitana e degli elettori appartenenti ad una fascia demografica la cui popolazione superi il 35% della popolazione complessiva (Allegato A).

Ai fini di promuovere la **rappresentanza di genere**, nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, a pena di inammissibilità. Tale disposizione troverà peraltro applicazione decorsi 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 215/2012, sulle rappresentanze di genere negli organi elettivi degli enti locali, ossia dal 26 dicembre 2017 (commi 27-28).

I seggi che rimangono vacanti per qualunque causa, compresa la cessazione dalla carica di sindaco o di consigliere comunale, sono attribuiti ai candidati che, nella medesima lista, hanno ottenuto la maggiore cifra individuale ponderata. Non si considera cessato dalla

carica il consigliere eletto o rieletto sindaco o consigliere in un comune della città metropolitana (comma 39).

Sono inoltre disciplinate le **ineleggibilità e incompatibilità** dei membri del consiglio metropolitano, attraverso apposite modifiche al TUEL (comma 23).

Lo **statuto** della **città metropolitana** può **prevedere l'elezione diretta a suffragio universale** del sindaco e del consiglio metropolitano, previa approvazione della legge statale sul sistema elettorale (comma 22).

Per prevedere l'elezione diretta è altresì necessaria l'articolazione del comune capoluogo in più comuni, secondo una complessa procedura, che prevede:

- la proposta del comune capoluogo, deliberata dal consiglio comunale con la stessa maggioranza richiesta per l'approvazione e le modifiche dello statuto (due terzi dei componenti o, in caso di mancato raggiungimento, due successive deliberazioni favorevoli adottate a maggioranza assoluta);

- un *referendum* tra i cittadini della città metropolitana, sulla base delle rispettive leggi regionali;

- l'istituzione con legge regionale dei nuovi comuni, ai sensi dell'art. 133 Cost.

Nelle città metropolitane **con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti**, è prevista una procedura meno onerosa, alternativa a quella descritta. È infatti necessario che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee e che il comune capoluogo abbia ripartito il territorio in zone dotate di autonomia amministrativa in coerenza con lo statuto della città metropolitana.

Lo statuto

Lo **statuto** della città metropolitana (commi 10-11) stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, comprese le attribuzioni e le competenze degli organi, nonché:

- a) regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;

- b) disciplina i rapporti tra i comuni e la città metropolitana per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali,

prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali. Mediante convenzione, i comuni e le unioni di comuni possono avvalersi di strutture della città metropolitana e possono delegare l'esercizio di funzioni alla città metropolitana e viceversa;

c) può prevedere la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento con la città metropolitana; a tal fine è necessaria la proposta o comunque l'intesa con la regione, il cui dissenso può essere superato con decisione della conferenza metropolitana, adottata a maggioranza di due terzi dei componenti;

d) individua le modalità per istituire accordi con i comuni non compresi nella città metropolitana.

Lo **statuto della città metropolitana** può inoltre **prevedere l'elezione diretta a suffragio universale** del sindaco e del consiglio metropolitano, secondo le condizioni previste dalla legge (*v. sub Il sistema elettorale del consiglio metropolitano*).

Il procedimento di **approvazione dello statuto** e delle relative modifiche prevede la proposta del consiglio metropolitano e l'approvazione da parte della conferenza metropolitana con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni e la maggioranza della popolazione residente (comma 9).

Il bilancio

Per ciò che attiene al **bilancio**, i relativi schemi sono proposti dal sindaco metropolitano, adottati dal consiglio metropolitano e sottoposti al parere della conferenza metropolitana, espresso con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni e la maggioranza della popolazione. Il bilancio è successivamente approvato in via definitiva dal consiglio (comma 8).

Le funzioni

Con riferimento alle funzioni (comma 44), alle città metropolitane sono attribuite:

- o le **funzioni fondamentali delle province**, ossia, ai sensi del comma 85, pianificazione territoriale di coordinamento e tutela e

- valorizzazione dell'ambiente; pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; programmazione provinciale della rete scolastica; raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; gestione dell'edilizia scolastica; controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.
- le funzioni attribuite alla città metropolitana nell'ambito del **processo di riordino** delle funzioni delle province delineato dai commi 85-97 (v. *infra*);
 - le **funzioni fondamentali proprie** della città metropolitana:
 - a) **piano strategico del territorio metropolitano** di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni;
 - b) **pianificazione territoriale generale**, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni;
 - c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei **servizi pubblici di interesse generale** di ambito metropolitano; a tale riguardo, la città metropolitana può, d'intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive;
 - d) mobilità e viabilità;
 - e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
 - f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano;
 - **ulteriori funzioni** attribuite dallo Stato o dalle regioni, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (comma 46).

La prima istituzione delle città metropolitane

La ‘legge Delrio’ dispone che le città metropolitane sono costituite alla data di entrata in vigore della legge, prevedendo peraltro un procedimento articolato per la prima istituzione in base al quale le stesse assumono il pieno esercizio delle funzioni dal 1° gennaio 2015 (commi 12-17).

A seguito del commissariamento dei comuni capoluogo, una disciplina speciale vige per l’istituzione delle città metropolitane di Reggio Calabria (comma 18) e di Venezia (art. 23, commi 1-*ter* e 1-*quater*, D.L. n. 90/2014).



L’istituzione della città metropolitana di **Reggio Calabria** avviene alla scadenza naturale degli organi provinciali o comunque entro trenta giorni dalla decadenza o scioglimento anticipato degli stessi, con ingresso nelle funzioni comunque successivo al rinnovo degli organi del comune di Reggio Calabria. Il termine per l’elezione del consiglio metropolitano è fissato al centottantesimo giorno dalla costituzione della città metropolitana; i termini per l’approvazione dello statuto e per il subentro della città metropolitana alla provincia sono fissati, rispettivamente, al duecentoquarantesimo giorno dalla scadenza degli organi provinciali; il termine per l’esercizio del potere sostitutivo statale è fissato al trecentosessantacinquesimo giorno dalla medesima scadenza.

Le elezioni per il consiglio metropolitano di **Venezia** si svolgono entro 60 giorni dalle elezioni del consiglio comunale di Venezia (che hanno avuto luogo nel turno ordinario delle amministrative 2015). Dalla data di insediamento del consiglio metropolitano, la città metropolitana di Venezia subentra alla provincia omonima, con conseguente assunzione delle funzioni di sindaco metropolitano da parte del sindaco di Venezia e con l’insediamento della conferenza metropolitana. La conferenza metropolitana approva lo statuto nei successivi 120 giorni, decorsi i quali il Governo può esercitare il potere sostitutivo (*ex art. 8 L. n. 131/2003*).

Fino al **31 dicembre 2014**, è prevista la permanenza in carica, a titolo gratuito, del **Presidente della provincia**, che assume anche le funzioni del consiglio provinciale, e della **giunta provinciale** per l’ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e improrogabili. Per le province commissariate, il **commissariamento** è stato prorogato al **31 dicembre 2014** (comma 14).

Si applicano le disposizioni sul **riordino delle funzioni delle province** di cui ai commi 85-97 (comma 14).

Entro il **12 ottobre 2014** la legge prevede le elezioni del consiglio metropolitano, indette dal sindaco del comune capoluogo, ed il successivo insediamento del consiglio metropolitano e della conferenza metropolitana (comma 15).

Entro il **31 dicembre 2014** il **consiglio metropolitano** approva lo **statuto** (comma 15). Ove alla predetta data non si pervenga all'approvazione, si applica lo statuto della provincia.

In caso di mancata approvazione dello statuto entro il 30 giugno 2015, si applica la procedura per l'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo prevista dalla cd. 'legge La Loggia' (art. 8, L. 131/2003).



Le elezioni dei consigli metropolitani di [Bari](#), [Bologna](#), [Firenze](#), [Genova](#), [Milano](#), [Napoli](#), [Roma](#) e [Torino](#) hanno avuto luogo tra il 28 settembre e il 12 ottobre 2014. L'elezione del consiglio della città metropolitana di [Venezia](#) si è svolta il 9 agosto 2015. Sono stati complessivamente eletti 162 consiglieri metropolitani.

Allo stato, tutte le città metropolitane in cui si sono svolte le elezioni hanno approvato i rispettivi statuti.

L'**effettivo passaggio** dalla provincia alla città metropolitana è avvenuto il **1° gennaio 2015** (il 31 agosto a Venezia), data a partire dalla quale la città metropolitana è succeduta alla provincia in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercita le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interna. Da tale data il sindaco del comune capoluogo assume le funzioni di sindaco metropolitano e la **città metropolitana opera con il proprio statuto e i propri organi**, assumendo anche le funzioni proprie (comma 16).

Spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse della provincia, comprese le entrate provinciali (comma 47).

Al personale delle città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle province; il personale trasferito dalle province mantiene, fino al successivo contratto, il trattamento

economico in godimento (comma 48). *Per le ulteriori disposizioni sul personale delle città metropolitane, si rinvia al paragrafo sul personale degli enti locali.*

Alle città metropolitane si applicano, ove compatibili, le disposizioni in materia di comuni del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000) e le disposizioni della legge n. 131/2003 (cd. 'legge La Loggia') sulla potestà normativa degli enti locali (comma 50).

La città metropolitana di Roma capitale

Alla **città metropolitana di Roma capitale**, si applicano le norme generali sulle città metropolitane.

Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale disciplina i rapporti tra la città metropolitana, Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri.

Restano ferme le disposizioni dei decreti legislativi già adottati su Roma capitale (D.Lgs. n. 156/2010, D.Lgs. n. 61/2012 e D.Lgs. n. 51/2013) (commi 101-103).

LE PROVINCE

La ‘legge Delrio’ reca una disciplina per il riordino delle **province**, adottata in attesa della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione (comma 51).

Come per le città metropolitane, la legge si applica direttamente nelle regioni a statuto ordinario.

Le disposizioni sulle province non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla regione Valle d'Aosta (comma 53).

Le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della legge, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima (comma 145).

La riforma costituzionale



Il testo di [riforma costituzionale](#) approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta da entrambe le Camere (pubblicato in [G.U. 15 aprile 2016, n. 88](#)), modifica l'**articolo 114 Cost.**, **sopprimendo il riferimento alle province quali enti costitutivi della Repubblica**. Conseguentemente, altre disposizioni del disegno di legge eliminano tale riferimento in tutto il testo costituzionale.

Le province vengono dunque meno quali **enti costituzionalmente necessari**, dotati, in base alla Costituzione, di funzioni amministrative proprie.

Una disposizione finale (art. 40, comma 4), peraltro, disciplinando il riparto di competenza legislativa relativamente agli “enti di area vasta”, attribuisce i profili ordinamentali generali alla legge statale e le ulteriori disposizioni alla legge regionale. Attraverso questa norma finale viene dunque menzionato nel testo della legge costituzionale un nuovo ente territoriale, l’ ‘ente di area vasta’.

La riforma costituzionale, per la parte relativa alla revisione del titolo V della Costituzione sugli enti territoriali, non si applica alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome, fino all’adeguamento dei rispettivi statuti (per il quale è necessaria una legge costituzionale), sulla base di intese con le medesime regioni e province autonome (art. 39, comma 13).

Gli organi

In base al nuovo assetto ordinamentale (comma 54), gli **organi** della provincia sono:

- il **presidente della provincia**;
- il **consiglio provinciale**;
- l'**assemblea dei sindaci**.

Il **presidente della provincia** ed il **consiglio provinciale** sono organi elettivi di secondo grado (*per il sistema elettorale v. infra*) e restano in carica, rispettivamente, quattro anni e due anni (commi 58-59 e 68-69).

Il presidente della provincia ed i consiglieri provinciali decadono dalla carica in caso di cessazione dalla carica elettiva locale (commi 65 e 69). Per i consiglieri provinciali, non si considera cessato dalla carica il consigliere eletto o rieletto sindaco in un comune della provincia (comma 78).

Il riparto di competenza stabilito è analogo a quello fissato per gli organi della città metropolitana.

Il **presidente della provincia** ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici ed esercita le funzioni attribuite dallo statuto (comma 55).

Il presidente della provincia può nominare un **vicepresidente**, scelto tra i consiglieri provinciali, che esercita le funzioni del presidente in caso di impedimento (comma 66).

Il presidente della provincia può assegnare **deleghe** al vicepresidente e, nel rispetto del principio di collegialità e secondo le modalità e nei limiti previsti dallo statuto, a consiglieri provinciali (comma 66).

Il **consiglio provinciale** è composto dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente:

- 16 consiglieri, se la popolazione è superiore a 700.000 abitanti;
- 12 consiglieri, se la popolazione è compresa tra 300.000 e 700.000 abitanti;
- 10 consiglieri, se la popolazione è inferiore a 300.000 abitanti (comma 67).

È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio (comma 55).

L'**assemblea dei sindaci** è composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia (comma 56). È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi, consultivi e di controllo (comma 55).

Come per la città metropolitana, gli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci sono svolti **a titolo gratuito**. Restano a carico della provincia gli oneri per i permessi retribuiti, per i rimborsi per le spese di viaggio e per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali, nonché gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi (comma 84).

Il sistema elettorale

Il **presidente della provincia** è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia; sono **eleggibili i sindaci** della provincia il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni.

Il presidente resta in carica **quattro anni** (commi 58-60).

L'elezione avviene sulla base di candidature sottoscritte da almeno il 15 per cento degli aventi diritto al voto (comma 61).

Il presidente della provincia è eletto con voto diretto, libero e segreto. L'elezione avviene in unica giornata presso un unico seggio elettorale costituito presso l'ufficio elettorale (costituito presso la sede della provincia) dalle ore otto alle ore venti.

Ogni elettore vota per un solo candidato ed il voto è ponderato secondo il sistema adottato per l'elezione del consiglio metropolitano (*v. supra*).

È eletto il candidato che consegue il maggior numero di voti, sulla base della predetta ponderazione (commi 62-64).

Per il **consiglio provinciale** hanno diritto di elettorato attivo e passivo **i sindaci e i consiglieri dei comuni** della provincia.

La durata del consiglio provinciale è più breve di quella del presidente della provincia, in quanto il consiglio resta in carica **due anni**.

Il sistema elettorale è del tutto analogo a quello previsto per l'elezione del consiglio metropolitano (*v. supra*).

Lo statuto

Analogamente a quanto previsto per la città metropolitana, il procedimento di **approvazione dello statuto** e delle relative modifiche prevede la proposta del consiglio provinciale e l'approvazione da parte dell'assemblea dei sindaci con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni e la maggioranza della popolazione (comma 55).

Il bilancio

Per ciò che attiene al **bilancio**, i relativi schemi sono proposti dal presidente della provincia, adottati dal consiglio provinciale e sottoposti al parere dell'assemblea dei sindaci, espresso con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione. Il bilancio è successivamente approvato in via definitiva dal consiglio (comma 55).

Anche in tal caso, la procedura riprende quella prevista per la città metropolitana.

Le funzioni

La legge individua le seguenti **funzioni fondamentali delle province**, quali enti con funzioni di area vasta (comma 85):

- a. pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b. pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c. programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d. raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;

- e. gestione dell'edilizia scolastica;
- f. controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Le province possono altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive (comma 88).

Le province montane

Norme specifiche riguardano le province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri (comma 3).

A tali province le regioni riconoscono, nelle materie di propria competenza, forme particolari di autonomia (comma 52).

Gli statuti delle province montane possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali, senza maggiori oneri per la finanza pubblica (comma 57).

A tali province sono inoltre attribuite funzioni fondamentali ulteriori rispetto a quelle attribuite alla generalità delle province (comma 86), riguardanti:

- a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione in forma associata di servizi in base alle specificità del territorio medesimo;
- b) cura delle relazioni istituzionali con altri enti territoriali, compresi quelli di altri Paesi, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni (comma 86).

La prima costituzione dei nuovi organi provinciali

Per la prima attuazione, la legge n. 56 ha stabilito che l'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale abbia luogo (comma 79):

- o entro il 12 ottobre 2014 per le province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014;
- o entro novanta giorni dalla scadenza per fine mandato o dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali,

qualora tali eventi si verificano dal 2015 in poi (il termine è stato posticipato da 30 a 90 giorni dall'art. 1, co. 9-ter del D.L. n. 210/2015).

In sede di prima costituzione degli organi, sono eleggibili anche i consiglieri provinciali uscenti (comma 80).



Tra il 28 settembre e il 12 ottobre 2014, si sono svolte le elezioni dei presidenti e dei consigli in 64 province. Dei 64 [nuovi presidenti](#) 53 sono sindaci di comuni, 17 dei quali governano il Comune capoluogo (i restanti sono Presidenti della provincia o consiglieri provinciali uscenti, eleggibili solo in sede di prima applicazione della legge).

I consiglieri provinciali eletti sono stati complessivamente 760.

Nella transizione dal vecchio al nuovo ordinamento, si prevede che il presidente della provincia in carica ovvero, qualora la provincia sia commissariata, il commissario, restano in carica a titolo gratuito per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e indifferibili, fino all'insediamento del presidente della provincia eletto (comma 82). Nella formulazione originaria, la *prorogatio* del presidente della provincia riguardava esclusivamente le province i cui organi fossero scaduti per fine mandato nel 2014, mentre l'art. 1, co. 9-ter del D.L. n. 210/2015 ha esteso l'applicazione della norma anche per gli scioglimenti successivi al 2014.

La legge dispone, inoltre, che l'assemblea dei sindaci approva le modifiche statutarie conseguenti alla nuova legge entro il 31 dicembre 2014, per le province le cui elezioni si svolgono nel predetto anno, o entro sei mesi dall'insediamento del consiglio provinciale, per le altre province. In caso di mancata approvazione delle modifiche statutarie, rispettivamente, entro il 30 giugno 2015 o entro i sei mesi dall'insediamento si applica la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo di cui all'articolo 8 della legge n. 131/2003 (commi 81 e 83).

Il trasferimento delle funzioni provinciali

Oltre alla individuazione delle funzioni fondamentali, la legge prevede un complesso procedimento per il riordino delle altre funzioni

attualmente esercitate dalle province, non riconosciute come fondamentali ai sensi del comma 85.

Lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, con le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali (comma 89).

Per quanto riguarda il procedimento da seguire:

- entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, Stato e Regioni individuano, mediante accordo sancito in Conferenza unificata, le funzioni oggetto del riordino e le relative competenze (comma 91);
- entro la medesima data, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza unificata, sono determinati i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento. Il decreto dispone anche in ordine alle funzioni amministrative delle province in materie di competenza statale (comma 92);
- entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con legge regionale si provvede a dare attuazione all'accordo sul riordino delle funzioni; decorso tale termine, il Governo esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 (comma 95);
- entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua i criteri generali per il trasferimento delle funzioni, il Governo è delegato ad adottare, uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quella sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti (comma 97).

Le funzioni trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione ai sensi del comma 95 per le funzioni di competenza regionale (comma 89).

Nello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali riguardanti servizi a rete di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, le leggi statali o regionali, ovvero il d.P.C.M. di cui al comma 92, prevedono la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale. Per le regioni che si adeguino sono individuate misure premiali (comma 90).

Circa i profili relativi al personale, si rinvia al paragrafo relativo al personale degli enti locali.



I provvedimenti attuativi

In data 11 settembre 2014, è stato sancito in sede di Conferenza unificata l'[accordo](#) per l'individuazione delle funzioni oggetto di riordino, previsto dal comma 91.

Tale accordo individua quali funzioni amministrative oggetto di riordino di competenza statale unicamente funzioni relative alla materia della tutela delle minoranze linguistiche.

Le regioni si impegnano ad adottare le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014.

L'accordo ha inoltre istituito un Osservatorio nazionale, con il compito di coordinare l'attività di riordino delle funzioni e monitorare l'attuazione della riforma, in raccordo con gli analoghi Osservatori regionali, previsti dall'accordo stesso.

Con [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri](#) del 26 settembre 2014 (pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 12 novembre 2014) sono stati dettati i criteri per l'individuazione

dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali, in attuazione del comma 92.

Con [circolare](#) del 1° gennaio 2015 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie sono state dettate le linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle province e delle città metropolitane. Per ciò che attiene all'attuazione a livello regionale, la Conferenza delle regioni e delle province effettua il relativo monitoraggio.

Alla data del 30 ottobre 2015 le regioni che hanno adottato la normativa sul riordino delle funzioni delle Province in attuazione della legge n. 56 del 2014 e dell'accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014 sono: Toscana, Marche, Liguria, Calabria, Lombardia, Emilia Romagna, Abruzzo, Veneto, Piemonte, Basilicata, Campania, Molise, Puglia. La Puglia ha approvato la relativa legge il 27 ottobre 2015, in attesa di pubblicazione. Il Lazio non ha invece ancora adottato la relativa legislazione, sebbene l'iter sia stato comunque attivato.

Al fine di incentivare il completamento del riordino in corso, dapprima è stata introdotta una disposizione che prevede che le regioni che entro il 30 ottobre 2015 non hanno approvato in via definitiva le leggi relative al trasferimento delle funzioni provinciali non fondamentali, sono obbligate al versamento annuale (entro il 30 novembre per il 2015 e entro il 30 aprile per gli anni successivi), a ciascuna provincia e città metropolitana situata nel proprio territorio, delle somme corrispondenti alle spese sostenute da queste per l'esercizio delle funzioni non trasferite (art. 7, co. 9-quinquies, D.L. n. 78/2015). L'obbligo del versamento cessa a partire dalla data di effettivo esercizio della funzione da parte dell'ente individuato dalla legge regionale.

Successivamente, la **legge di stabilità 2016** (art. 1, co. 765-767, L. 208/2015) ha previsto, ferma restando l'applicazione

della precedente disposizione, la nomina di un Commissario al fine di assicurare nelle Regioni ancora inadempienti il completamento delle misure di attuazione del riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane e il conseguente trasferimento delle rispettive risorse umane, strumentali e finanziarie. Il **completamento del trasferimento** delle risorse deve avvenire **entro il 30 giugno 2016**. In particolare, al Commissario è attribuito il potere di adottare, sentita la Regione interessata, gli atti necessari per il trasferimento delle risorse relative a funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane. In mancanza di disposizioni legislative regionali e fatta salva la loro successiva adozione, le funzioni non fondamentali di Province e Città metropolitane si intendono attribuite alla Regione. Nelle Regioni che non hanno completato il trasferimento delle risorse, pur avendo adottato la legge di riordino delle funzioni, il Commissario adotta le decisioni d'intesa con il Presidente della Regione, secondo le modalità previste con legge regionale.

GLI ENTI LOCALI E LA PARTECIPAZIONE ALL'UNIONE EUROPEA

Agli enti locali è riconosciuto un coinvolgimento nel processo europeo, nell'ambito della formazione e dell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

La valorizzazione e la tutela del sistema delle autonomie locali si fondano, in primo luogo, sulle norme fondamentali contenute nel **Trattato sull'Unione europea** (TUE), che intendono garantire un ampio coinvolgimento della dimensione regionale e locale come parte integrante del patrimonio costituzionale nell'Unione.

Alcune disposizioni espressamente tutelano il sistema delle autonomie locali. L'Unione europea, infatti, rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura politica e costituzionale, ricomprendendo esplicitamente il sistema delle autonomie locali e regionali (art. 4, par. 2).

Un ulteriore riconoscimento è presente nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, alla quale il TUE attribuisce lo stesso valore giuridico dei trattati (art. 6), che salvaguarda le identità nazionali degli Stati membri e l'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale.

In un'ottica di legittimazione democratica, viene inoltre enunciato il principio di **prossimità**, in forza del quale le decisioni assunte dall'Unione dovrebbero essere prese più vicino possibile ai cittadini (art. 1, par. 2 e art. 10, par. 3). A tale principio si ricollega il principio di **sussidiarietà** in forza del quale l'intervento dell'Unione è previsto solo qualora gli obiettivi dell'azione non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale e locale (art. 5).

Dall'applicazione di tali principi, nel quadro del processo normativo, scaturisce una presa in considerazione delle prerogative dei livelli di governo locale rispetto all'esercizio delle competenze concorrenti da parte dell'Unione Europea.

La partecipazione degli enti locali viene garantita già nelle fasi preparatorie della proposta legislativa, a partire dalle consultazioni promosse a tal fine dalla Commissione europea.

Secondo quanto disposto dal **Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà**, infatti, la Commissione europea - prima di proporre un atto legislativo - si impegna ad effettuare ampie consultazioni che, "se del caso", devono tener conto "della dimensione regionale e locale delle azioni previste" (art. 2). Inoltre, si prevede che ogni progetto di atto legislativo dovrebbe tener conto degli oneri, finanziari o amministrativi, che ricadono - tra gli altri - sugli enti locali, affinché siano resi meno gravosi e commisurati agli obiettivi (art. 5).

La valorizzazione delle autonomie locali degli Stati membri nei meccanismi decisionali europei costituisce un profilo importante del processo di integrazione europea - come emerge dalle norme fondamentali sopra citate - e passa anche dal riconoscimento di un ampio coinvolgimento delle realtà territoriali substatali nel **quadro istituzionale europeo**.

E' infatti previsto che i rappresentanti delle collettività regionali e locali, titolari di un mandato elettorale nell'ambito della collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta, possono far parte del **Comitato delle regioni**, cui spettano compiti di assistenza nei riguardi del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea e che il Trattato annovera tra gli organi consultivi dell'Unione europea (art. 300 TFUE).

La rilevanza riconosciuta agli enti locali nel processo di integrazione europea si conferma, in secondo luogo, a livello di **ordinamento nazionale**: precisamente, nelle disposizioni legislative sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo europeo che valorizzano ampiamente il ruolo delle autonomie locali.

In ragione delle innovazioni apportate nel Trattato di Lisbona del 2009, il sistema della partecipazione al processo d'integrazione europea è stato adeguato con la **legge n. 234 del 2012**, che, oltre ad intervenire sulle procedure di formazione e attuazione del diritto dell'Unione Europea nelle fasi ascendente e discendente, conferma e precisa il ruolo

degli enti locali, anche con riferimento alla responsabilità per non corretta applicazione o violazione del diritto dell'Unione europea.



La **legge 24 dicembre 2012, n. 234** regola la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, sulla base dei principi di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica.

In questo ambito la sede propria del coinvolgimento degli enti locali al processo europeo è definito attraverso la partecipazione delle Associazioni rappresentative dei comuni, delle province e delle comunità montane alle attività del **Comitato per gli affari europei e gli enti territoriali (CIAE)**.

Il Comitato, i cui compiti e funzionamento sono specificati all'articolo 2 della legge 234, che ne definisce altresì la struttura, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento dei compiti di cui alla legge n. 234/2012, tenendo conto degli indirizzi espressi dalle Camere.

Il CIAE è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per gli affari europei e vi partecipano: il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, il Ministro per la coesione territoriale e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all'ordine del giorno.

Le linee generali, le direttive e gli indirizzi deliberati dal CIAE sono comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee ai fini della definizione unitaria della posizione italiana da rappresentare successivamente, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione europea.

L'articolo 2, in particolare, precisa che alle riunioni del CIAE, in cui si trattano materie che interessano le regioni o le province autonome, partecipano, per i rispettivi ambiti di competenza il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), il presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCCEM).

Si tratta peraltro di una presenza stabile, prevista dalla legge, che rafforza il ruolo di questi enti, a differenza di quanto stabilito dalla legge n. 11 del 2005, che riconosceva ai presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali la possibilità di "chiedere di

partecipare” alle riunioni del Comitato.

Il Capo IV della legge n. 234 del 2012 recante norme sulla *Partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'unione europea* si occupa più specificamente del ruolo delle autonomie locali, sia nella fase ascendente di formazione delle politiche e degli atti normativi dell'Unione, sia nella fase discendente dell'attuazione interna degli obblighi comunitari.

Sul piano della partecipazione alla fase ascendente, la legge disciplina il ruolo politico della **Conferenza Stato-città ed autonomie locali**.

In questa sede, l'**articolo 23** dispone l'istituzione di una sessione europea della Conferenza (da convocarsi almeno due volte l'anno da parte del Presidente del Consiglio o il Ministro degli affari europei, anche su richiesta dei presidenti dell'ANCI, dell'UPI o dell'UNCHEM) per un confronto sugli aspetti delle politiche dell'Unione europea di diretto interesse degli enti locali e per l'espressione di un parere sui criteri e le modalità per raccordare l'esercizio delle funzioni di interesse degli enti locali agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Quanto alla partecipazione alle decisioni relative alla formazione di atti normativi in sede europea di specifica rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali, l'**articolo 26** richiede che il Presidente del Consiglio o il Ministro degli affari europei assicurino una adeguata consultazione dei comuni, delle province e delle città metropolitane per la formazione della posizione dell'Italia in sede europea. Analogamente, si dispone la trasmissione degli atti o dei progetti di atti dell'Unione europea di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che ha il compito di trasmetterli a sua volta all'ANCI, all'UPI e all'UNCHEM per l'eventuale espressione di osservazioni al Presidente del Consiglio o alle Camere. Inoltre, tali atti possono essere sottoposti all'esame della Conferenza stessa.

E' prevista altresì la convocazione di esperti designati dagli enti locali - secondo modalità stabilite dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali - ai gruppo di lavoro istituiti presso il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea nelle materie che investono la competenze degli enti locali.

La disciplina nazionale delinea pertanto un modello di partecipazione delle autonomie locali al processo europeo fondato su un duplice confronto: di natura generale, sugli aspetti delle politiche dell'Unione europea di diretto interesse locale, e di carattere specifico, su singoli atti o progetti di atti dell'Unione europea.

La partecipazione diretta degli enti locali alla formazione delle politiche dell'Unione europea avviene invece, come sopra ricordato, attraverso la nomina di membri presso il **Comitato delle regioni**.

L'**articolo 27** stabilisce che la nomina dei membri spettanti all'Italia presso il Comitato delle regioni, avviene su proposta del Presidente del Consiglio al Consiglio dell'Unione europea, e per quanto concerne specificamente i rappresentanti delle Province e dei Comuni, sulla base delle indicazioni fornite, rispettivamente, dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCCEM, secondo criteri definiti di intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Un ulteriore ambito partecipazione delle realtà territoriali locali al processo europeo, è delineato nelle disposizioni della legge n. 234 del 2012 concernenti i compiti spettanti agli enti territoriali nell'**adempimento degli obblighi degli Stati nazionali** derivanti dalla normativa dell'Unione europea.

Nell'ambito delle norme sul contenzioso, l'**articolo 43** - al fine di prevenire l'instaurazione di procedure di infrazione o di porvi termine - stabilisce misure volte ad assicurare l'adempimento degli obblighi europei e internazionali dello Stato, ponendo in capo a: Regioni, Province autonome, Enti territoriali, altri enti pubblici e soggetti equiparati l'obbligo di adottare ogni misura necessaria a **porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili**, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa dell'Unione europea. Analogo obbligo è sancito in relazione alle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE).

Inoltre, l'articolo 43 disciplina il **diritto di rivalsa dello Stato** nei confronti dei citati soggetti, ove responsabili dell'inadempimento degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea.

In particolare, si stabilisce che lo Stato può esercitare il diritto di rivalersi nei confronti di tali enti nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e di altri fondi aventi finalità strutturali. La norma precisa inoltre che tale diritto di rivalsa è esercitato dallo Stato per compensare gli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione europea *ex* articolo 260, paragrafi 2 e 3 del TFUE. Vengono infine disciplinate le specifiche modalità di esercizio del diritto di rivalsa dello Stato, che sono differenziate a seconda che il destinatario sia un ente territoriale, ovvero un ente od organismo pubblico diverso assoggettato al sistema di tesoreria unica, ovvero altro ente.

La legge n. 234 del 2012 attribuisce agli enti locali numerosi obblighi di comunicazione, monitoraggio, pubblicità e trasparenza in

materia di **aiuti di Stato**, che sono volti a garantire l'effettività del controllo pubblico sul rispetto del divieto di cumulo delle agevolazioni.

L'**articolo 46** prescrive la collaborazione delle amministrazioni locali nella fornitura di **informazioni, nelle verifiche e nei controlli richiesti ai fini della concessione di aiuti**. Le amministrazioni che concedono aiuti di Stato devono verificare che i beneficiari non rientrino tra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato aiuti che lo Stato è tenuto a recuperare in esecuzione di una decisione di recupero; a decorrere dal 1° gennaio 2017, tali verifiche andranno effettuate attraverso l'accesso al *Registro nazionale degli aiuti di Stato*, di cui all'articolo 52 della medesima legge. Inoltre, le amministrazioni locali che ne sono in possesso devono fornire, ove richieste, le informazioni e i dati necessari alle verifiche e ai controlli alle amministrazioni che intendono concedere aiuti.

Con riguardo al **recupero degli aiuti dichiarati incompatibili** dalla Commissione europea, e che sono oggetto di decisione di recupero, l'**articolo 48** prevede che le relative procedure e provvedimenti siano adottati dall'ente territoriale competente, qualora diverso dallo Stato, attraverso il concessionario per la riscossione delle entrate dell'ente interessato.



La disciplina del diritto di rivalsa, di cui all'articolo 43, ha subito **numerose modificazioni** successivamente all'approvazione della legge n. 234 del 2012. La **legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014)** ha disposto che "l'articolo 43, comma 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, si interpreta nel senso che il diritto di rivalsa si esercita anche per gli oneri finanziari sostenuti dallo Stato per la definizione delle controversie dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo che si siano concluse con decisione di radiazione o cancellazione della causa dal ruolo ai sensi degli articoli 37 e 39 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848". Successivamente, il **decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1** (convertito con modificazioni dalla L. 4 marzo 2015, n. 20,) ha inserito il **comma 9-bis** che - ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e al pagamento degli oneri finanziari a esse connessi - autorizza il *Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie* ad anticipare gli oneri derivanti dalle sentenze di condanna a sanzioni pecuniarie, con successiva **rivalsa** sulle

amministrazioni responsabili delle violazioni, anche **tramite compensazione con le risorse accreditate dall'Unione europea per i finanziamenti** loro assegnati per interventi comunitari riguardanti iniziative a titolarità delle stesse amministrazioni e corrispondenti cofinanziamenti nazionali. Con riguardo al reintegro delle somme anticipate da parte del *Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie*, il **decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78** (convertito con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n. 125) ha successivamente sancito la necessità di **un'intesa** con le amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna. Da ultimo, la **legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)** ha **sostituito integralmente il sopracitato comma 9-bis**, prevedendo che al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze a carico dell'Italia si provveda - per un limite massimo di 50 milioni di euro per il 2016 e di 100 milioni di euro per il periodo 2017-2020 - col ***Fondo per il recepimento della normativa europea***. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiverà il procedimento di **rivalsa** a carico delle amministrazioni responsabili, prevedendo espressamente la possibilità di attivare la **compensazione con trasferimenti dello Stato** verso le suddette amministrazioni.

Il ***Fondo per il recepimento della normativa europea*** è previsto dall'articolo **41-bis** della legge n. 234 del 2012 (introdotto con legge 29 luglio 2015, n. 115 - legge europea 2014) nello Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione iniziale di 10 milioni di euro per il 2015 e di 50 milioni annui a partire dal 2016, al fine di consentire il tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi imposti dalla normativa europea, nei soli limiti occorrenti per l'adempimento degli obblighi medesimi e in quanto non sia possibile farvi fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni.

In materia di **aiuti di Stato**, il nuovo **articolo 45-bis** della legge n. 234 del 2012 (introdotto con **legge 29 luglio 2015, n. 115 (legge europea 2014)**) dispone che le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Province e i Comuni sono tenuti a fornire i dati relativi alle compensazioni concesse alle imprese incaricate della gestione dei Servizi di interesse economico generale (SIEG) alle amministrazioni centrali di settore, le quali redigono le relazioni di rispettiva competenza sulla base dei predetti dati, ai fini della predisposizione della relazione periodica sugli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, da inoltrare alla Commissione europea. Sempre con **legge europea 2014** è stato sostituito l'**articolo 52**, che ora istituisce il ***Registro nazionale degli aiuti*** ponendo agli enti locali obblighi di trasmissione

delle informazioni e di interrogazione, ai fini del **controllo sul rispetto del divieto di cumulo** delle agevolazioni nazionali ed europee, nonché dell'assolvimento di obblighi di trasparenza e di pubblicità in materia di aiuti di Stato. Il Registro è destinato a raccogliere informazioni ed a consentire controlli sugli aiuti di Stato e sugli aiuti "*de minimis*" concessi alle imprese a valere su risorse pubbliche, inclusi quelli concessi a titolo di compensazione per i servizi. In particolare, i soggetti pubblici che concedono ovvero gestiscono i predetti aiuti sono tenuti a: **trasmettere** le relative informazioni al Registro, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico; utilizzare il Registro per le **verifiche propedeutiche** alla concessione o all'erogazione degli aiuti di Stato e degli aiuti "*de minimis*", comprese quelle relative al rispetto dei massimali di aiuto stabiliti dall'UE e dei divieti di cui all'art. 46; **aggiornare** costantemente i dati del Registro relativi agli aiuti concessi, anche con riguardo alle vicende modificative degli stessi. Il funzionamento del Registro è demandato ad decreto regolamentare del Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e delle politiche agricole alimentari e forestali, **sentita la Conferenza unificata** di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. L'adempimento degli obblighi riferiti al Registro costituiscono **condizione legale di efficacia** dei provvedimenti che dispongono concessioni ed erogazioni degli aiuti. L'inadempimento di detti obblighi, rilevato anche d'ufficio, comporta la **responsabilità** patrimoniale del responsabile della concessione o dell'erogazione degli aiuti, ed è inoltre rilevabile dall'impresa beneficiaria ai fini del risarcimento del danno.

IL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

I Segretari comunali e provinciali

Attualmente al **segretario comunale e provinciale** sono affidati compiti di **collaborazione e assistenza giuridico-amministrativa** nei confronti degli organi dell'ente locale in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. Ciascun comune e ciascuna provincia ha un segretario titolare iscritto all'apposito albo cui si accede per concorso (TUEL art. 97 e 98).

Il segretario coordina, in particolare, i dirigenti e sovrintende allo svolgimento delle loro funzioni; ha funzioni consultive nei confronti del Consiglio e della Giunta (di cui verbalizza le sedute); può rogare i contratti nei quali l'ente è parte.

Oltre a queste, al segretario possono essere attribuite ulteriori funzioni per statuto e regolamento oppure su impulso del sindaco o del presidente della provincia. Il segretario, inoltre, svolge **funzioni in materia di prevenzione della corruzione e di controllo interno dell'ente nonché di trasparenza**.

La gestione dell'**albo dei segretari comunali e provinciali** spetta al Ministero dell'interno.



Il sindaco e il presidente della provincia nominano e revocano il segretario, il cui incarico ha la durata corrispondente dell'organo che lo ha nominato (TUEL art. 99). Il provvedimento di revoca deve essere motivato e deliberato dalla giunta. La revoca può avvenire solo per violazione dei doveri di ufficio (TUEL art. 100). Il provvedimento di revoca è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'ANAC rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione (L. 190/2012, art. 1, co. 82).

Con il decreto-legge 78/2010 la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali è stata affidata al Ministero dell'interno, così ripristinando la disciplina in vigore prima del 1997, quando è stata istituita l'Agenzia che aveva sostituito il Ministero dell'interno quale datore di lavoro dei segretari (Legge 127 del 1997, c.d. "Bassanini 2").

Sempre nell'ottica della *spending review* vanno inquadrati i limiti alle assunzioni dei segretari comunali e provinciali disposte dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (art. 14, comma 6), ai sensi del quale a decorrere dal

2012 le assunzioni dei segretari comunali e provinciali sono autorizzate per un massimo dell'80% delle cessazioni dal servizio, con le modalità di cui all'articolo 66, comma 10, del D.L. n. 112/2008.

Negli ultimi anni, inoltre, ai segretari sono state attribuite nuove funzioni in materia di anticorruzione e controllo interno. In particolare, la legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge anticorruzione) ha individuato nel segretario comunale e provinciale il responsabile della prevenzione della corruzione negli enti locali, salvo diversa e motivata determinazione (art. 1, co. 7).

In base alla legge, infatti, le pubbliche amministrazioni centrali e gli enti locali individuano un responsabile della prevenzione della corruzione. Nelle prime, questi è scelto di norma tra i dirigenti di ruolo di prima fascia in servizio, mentre negli enti locali coincide con il segretario, salva diversa motivazione (co. 7). Il responsabile (co. 8 e 10): propone all'organo di indirizzo politico l'adozione del piano di prevenzione della corruzione, ne verifica poi l'attuazione e la sua idoneità, proponendo eventuali modifiche dello stesso in caso di inosservanza o malfunzionamento; definisce, entro il 31 gennaio di ogni anno, procedure idonee per selezionare e formare il personale destinato ad operare nei settori più esposti al rischio di corruzione.

Attualmente, il segretario comunale e provinciale svolge altresì le funzioni in materia di trasparenza dell'amministrazione introdotte dal decreto legislativo 33/2013, adottato in attuazione della delega prevista dalla legge anticorruzione (art. 43). Il D.Lgs. 33, che ha riordinato la disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, dispone che all'interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione (e quindi negli enti locali il segretario) svolge anche, di norma, le funzioni di responsabile per la trasparenza con i seguenti compiti: controllare l'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione ed, eventualmente segnalare i casi di mancato o ritardato adempimento; aggiornare il programma triennale per la trasparenza e l'integrità; assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico (si tratta di un nuovo istituto introdotto dal medesimo D.Lgs. 33 sulla base del quale ciascuno ha il diritto di accedere a documenti dell'amministrazione - per i quali esiste l'obbligo di pubblicazione - nei casi in cui questa è stata omessa). Da ultimo, il ruolo svolto dal segretario nell'ambito dei controlli interni degli enti locali, è stato rafforzato ad opera del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla L. 213/2012 (art. 3). 2012, n. 174, convertito dalla L. 213/2012 (art. 3).

Per quanto riguarda il trattamento economico del segretario comunale e provinciale, si ricorda che di recente (art. 10 DL 24 giugno 2014, n. 90) è stata soppressa l'attribuzione ai segretari comunali e provinciali delle

quote loro spettanti dei diritti di segreteria e del diritto di rogito, che sono ora interamente acquisiti ai bilanci degli enti locali. Gli effetti dell'abolizione sono in parte attenuati per i segretari che non hanno la qualifica dirigenziale e per quelli che prestano la loro opera presso enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale; una quota dei diritti di segreteria spettanti ai comuni è comunque attribuita ai predetti segretari quale diritto di rogito in misura non superiore ad un quinto dello stipendio. Sono fatte inoltre salve le quote maturate prima della data di entrata in vigore del decreto-legge.

Nel XVI legislatura è stata operata una riforma della disciplina dei segretari comunali e provinciali con **l'abrogazione dell'Agenzia per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali** ad opera del decreto-legge n. 78 del 2010 (art. 7, comma da 31-ter a 31-septies) ed il conseguente affidamento della gestione dell'albo al Ministero dell'interno.

Negli ultimi anni ai segretari sono state attribuite nuove **funzioni in materia di anticorruzione e controllo interno**. In particolare, la legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge anticorruzione) ha individuato nel segretario comunale e provinciale il responsabile della prevenzione della corruzione negli enti locali, salvo diversa e motivata determinazione (art. 1, co. 7). Al contempo, al segretario comunale e provinciale sono state altresì attribuite le **funzioni in materia di trasparenza dell'amministrazione** introdotte dal decreto legislativo 33/2013, adottato in attuazione della delega prevista dalla legge anticorruzione (art. 43).



L'art. 4, comma 4-bis del D.L. 78/2015 consente di stipulare **convenzioni** per la gestione in forma associata del **servizio di segreteria**, non solo tra comuni, ma anche **tra comuni e province e tra province**.

Attualmente le funzioni **di segreteria comunale** possono essere gestite dai comuni in forma associata. Secondo quanto previsto dall'articolo 98, comma 3, del TUEL, infatti, i comuni possono stipulare convenzioni per l'**ufficio di segretario comunale**, con l'unica prescrizione di comunicarne la costituzione alla sezione regionale dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali (AGES) e provinciali. A seguito della abolizione dell'AGES le relative

funzioni sono state trasferite al Ministero dell'interno (D.L. n. 78/2010); le funzioni delle sezioni regionali dell'AGES sono ora svolte dalle prefetture.

Di recente, con la lettera c) del comma 1 dell'art 1 D.L. n. 201/2015 è stata prorogata al 31 dicembre 2016 la possibilità (prevista fino al 31 dicembre 2015 dall'articolo 1, comma 6-quater, del D.L. 216/2011) per il Dipartimento della funzione pubblica (per le specifiche esigenze funzionali indicate nell'articolo 10-bis, comma 2, del D.L. 203/2005) di utilizzare temporaneamente il contingente di 30 unità attinto dal novero dei segretari comunali e provinciali in posizione di disponibilità, in servizio al 28 dicembre 2012 (data di entrata in vigore della L. 14/2012, di conversione del D.L. 216/2011) secondo le modalità del comma 3 del medesimo articolo 10-*bis*.

I commi da 2 a 4 dell'articolo 10-*bis* del D.L. 203/2005 hanno stabilito che il Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri si avvalga, per un periodo massimo di quattro anni (2006-2009) di un **contingente di personale pari a 30 unità, attingendo al tal fine al novero dei segretari comunali e provinciali** in posizione di disponibilità. Peraltro, non essendo state previste proroghe di tali disposizioni, l'utilizzo di tale personale avrebbe dovuto esaurirsi nel 2009.

La finalità della disposizione è quella di rafforzare talune attività di competenza del Dipartimento e in particolare quelle attinenti:

- § alla semplificazione delle norme e delle procedure amministrative;
- § al monitoraggio dei servizi resi dalla pubblica amministrazione alle imprese e ai cittadini;
- § alla gestione del personale in eccedenza di cui agli artt. 34 e 34-*bis* del D.Lgs. 165/2001.

La disciplina relativa all'utilizzo del contingente di personale richiamato è stata emanata con il D.M. 7 agosto 2006.

La **legge 124/2015 di riforma della pubblica amministrazione** reca – all'articolo 11 - una delega al Governo per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica nel cui ambito è disposta la confluenza delle attuali figure dei segretari comunali e provinciali nel ruolo dei dirigenti degli enti locali con **soppressione del relativo Albo**. Nel nuovo quadro di riferimento, è previsto altresì l'obbligo per gli enti

locali di nominare comunque un dirigente apicale (in sostituzione del segretario comunale), con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Per i comuni di minori dimensioni demografiche è previsto che tale funzione di direzione apicale debba essere gestita in forma associata. E' infine prevista una disciplina transitoria, secondo cui - fino ai primi tre anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo delegato - vi è l'obbligo per i comuni di affidare l'incarico di direzione apicale, con le funzioni sopra ricordate, a soggetti già iscritti nell'albo segretariale, indi confluiti nel ruolo dirigenziale locale.

I dirigenti

La normativa applicabile ai dirigenti degli enti locali è contenuta in via principale nel TUEL (art. 107 e seguenti) nonché, relativamente ai principi da esse ricavabili, nelle disposizioni contenute nel Capo II del Titolo II del D.Lgs. n. 165/2001 (Testo unico del pubblico impiego).

Ai **dirigenti degli enti locali** è attribuita la direzione degli uffici e dei servizi, secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti, da uniformarsi al principio di separazione tra politica e gestione.

In base al D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL) tutti i compiti non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, spettano ai dirigenti (art. 107).

Nei comuni con popolazione superiore ad una determinata soglia è previsto che il sindaco (e il presidente della provincia), previa deliberazione della Giunta, possa nominare, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato un **direttore generale negli enti locali**, la cui durata non può eccedere quella del mandato del sindaco. Al direttore generale spetta l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente e la sovrintendenza alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza (art. 108 TUEL).



Le funzioni e le responsabilità della dirigenza locale sono disciplinate, in particolare, dall'art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL). Viene in primo luogo declinato il principio di separazione tra i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, che spettano agli organi di governo, ed i poteri di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica che spettano ai dirigenti, dotati di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. È ai dirigenti che spetta la direzione degli uffici e dei servizi, secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti, da uniformarsi al principio di separazione tra politica e gestione.

Secondo un criterio di competenza residuale, l'art. 107 prevede che tutti i compiti non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del

direttore generale, di cui rispettivamente agli artt. 97 e 108 TUEL, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, spettano ai dirigenti.

Nello specifico, il comma 3 del citato art. 107 prevede che **sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi** definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente:

- a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso;
- c) la stipulazione dei contratti;
- d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa;
- e) gli atti di amministrazione e gestione del personale;
- f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie;
- g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale;
- h) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza;
- i) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco.

In via conclusiva e generale, il comma 6 dell'art. 107 attribuisce, in via esclusiva la responsabilità ai dirigenti direttamente in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.

Specularmente e parallelamente, il comma 2 dell'art. 4 del D.Lgs. n. 165/2001 prevede che spetta ai dirigenti l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

A sua volta, il **direttore generale negli enti locali** (di cui all'articolo 108 del TUEL) è quella figura che il sindaco nei comuni con popolazione superiore ad una determinata soglia (e il presidente della provincia) -

previa deliberazione della Giunta - può nominare, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato (la durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco) affinché attui gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente e sovrintenda alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete, in particolare, al direttore generale la proposta di piano esecutivo di gestione e la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dal piano esecutivo di gestione.

Il TUEL prevedeva una soglia minima di 15.000 abitanti di popolazione del Comune, affinché il direttore generale potesse essere nominato (per il singolo Comune o, in caso di popolazione inferiore, per più comuni raggiungenti assieme quella soglia e stipulanti all'uopo una convenzione). Successivamente, l'articolo 2, comma 186, lettera d) della legge n. 191 del 2009 ha disposto la soppressione della figura del direttore generale, tranne che **nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.**

La normativa applicabile ai dirigenti degli enti locali è dunque contenuta in via principale nel D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL) al Capo III del Titolo IV, art. 107 e seguenti nonché, relativamente ai principi da esse ricavabili, nelle disposizioni contenute nel Capo II del Titolo II del D.Lgs. n. 165/2001 (Testo unico del pubblico impiego). Per effetto del richiamo operato dall'art. 111 del TUEL e dall'art. 27 del D.Lgs. n. 165/2001, infatti, i principi contenuti nel D.Lgs. n. 165/2001 in materia di dirigenza pubblica costituiscono elementi ai quali i comuni devono adeguarsi nell'adozione di atti statutari e regolamentari: il comma 1 dell'art. 27 prevede infatti che "Le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'art. 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità". Specularmente, l'art. 111 TUEL prevede che gli enti locali, tenendo conto delle proprie peculiarità, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano lo statuto ed il regolamento ai suddetti principi.

Riguardo alla formazione dei dirigenti degli enti locali, il decreto-legge 78/2010 ha disposto la soppressione della Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale stabilendo, altresì, le regole per tutti gli adempimenti successivi e consequenziali a tale soppressione (art. 10, commi 2-6). Il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70, adottato in attuazione dell'articolo 11, co. 1, del D.L. n. 95/2012 (conv. L. n. 135/2012), ha quindi istituito il Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica.

Una serie di interventi normativi hanno, nel corso degli ultimi anni,

riguardato la dirigenza degli enti locali. Da ultimo, con il DL 90/2014, è stata aumentata dal 10 al 30% dei posti della pianta organica la quota massima di incarichi dirigenziali che gli enti locali possono conferire mediante contratti a tempo determinato. E' espressamente previsto l'obbligo di selezione pubblica per il conferimento di detti incarichi. Inoltre, se tali contratti (compresi quelli con i direttori generali) sono stipulati con dipendenti di pubbliche amministrazioni, questi sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio, mentre la disciplina previgente prevedeva la risoluzione del rapporto di lavoro e l'eventuale riassunzione, subordinata alla vacanza del posto in organico. Infine, è stato stabilito il divieto di effettuare attività gestionale al personale degli uffici di supporto agli organi di direzione politica locale (sindaci, presidenti di provincia e assessori) anche se il loro trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale

Gli enti locali sono inoltre destinatari, insieme alle altre amministrazioni, delle disposizioni in tema di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, introdotte dal decreto legislativo n. 33/2013. In particolare, l'articolo 15 del d.lgs. n. 33/2013 prevede gli obblighi di pubblicità relativi agli incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, che riguardano: gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; il curriculum vitae; i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato. L'obbligo di pubblicazione riguarda anche il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso. La pubblicazione dei dati deve essere assicurata entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e perdura fino a tre anni successivi alla cessazione dell'incarico.



Una serie di interventi normativi hanno, nel corso degli ultimi anni, riguardato la dirigenza degli enti locali. Da ultimo, con il DL 90/2014, è stata aumentata dal 10 al 30% dei posti della pianta organica la quota massima di incarichi dirigenziali che gli enti locali possono conferire mediante contratti a tempo determinato.

Gli enti locali sono inoltre destinatari, insieme alle altre amministrazioni, delle disposizioni in tema di trasparenza e pubblicità nel conferimento degli incarichi da parte delle pubbliche amministrazioni, introdotte dal decreto legislativo n. 33/2013.

La **legge 124/2015 di riforma della pubblica** amministrazione reca – all'articolo 11 - una delega al Governo per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica nel cui ambito è disposta l'istituzione, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di un **ruolo unico di dirigenti degli enti locali**; in sede di prima applicazione, confluiranno nel ruolo unico i dirigenti di ruolo negli enti locali e gli attuali segretari comunali e provinciali.

Contestualmente alla realizzazione dei tre ruoli unici (in cui si articola il sistema della dirigenza pubblica: statali, regionali e enti locali), è prevista l'istituzione di tre commissioni (tra cui la Commissione per la dirigenza locale) competenti, in particolare, per la gestione dei ruoli dei dirigenti. Viene altresì mantenuto ferma la figura del **direttore generale negli enti locali** di maggiore dimensione (cui compete l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente nonché sovrintendere alla gestione dell'ente). Nel nuovo quadro di riferimento, è previsto altresì l'obbligo per gli enti locali di nominare comunque un **dirigente apicale** (in sostituzione del segretario comunale), con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Per i comuni di minori dimensioni demografiche è previsto che tale funzione di direzione apicale debba essere gestita in via associata.

Il personale

La **competenza degli enti locali in materia di personale** è disciplinata dal combinato disposto degli articoli 2, comma 1, del D.Lgs. 165/2001, in base al quale le amministrazioni pubbliche determinano le dotazioni organiche complessive, e 89, comma 2, lettera e), del D.Lgs. 267/2000 (Testo unico sugli enti locali), che attribuisce agli enti locali la potestà regolamentare in materia di ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva, tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale.

Per quanto riguarda **gli interventi normativi** che, negli ultimi anni, hanno riguardato il personale degli enti locali, questi sono stati **diretti** a coinvolgere il sistema delle autonomie locali nel **raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica**, coerentemente con i vincoli imposti dall'Unione europea. In particolare, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno sono stati destinatari di misure volte al contenimento delle spese del personale, attraverso la previsione di specifici **limiti assunzionali**.

Enti soggetti al patto di stabilità



La **disciplina sulle assunzioni negli enti territoriali e sulle limitazioni al *turn over*** è contenuta in vari provvedimenti, oggetto di successive modifiche ed integrazioni. Per una disamina di tale disciplina si deve preliminarmente muovere dall'**articolo 1, commi 557 e ss., della L. 296/2006** che contiene disposizioni per il **contenimento della spesa del personale** degli enti sottoposti al Patto di stabilità interno¹ (senza però individuare alcuna regola sul *turn over*), evidenziando innanzitutto che la riduzione di tali spese include gli oneri riflessi e l'IRAP ed esclude gli oneri relativi ai rinnovi contrattuali.² Allo stesso tempo, vengono indicati i

¹ Si ricorda che la disciplina del patto di stabilità interno è incentrata, per gli enti locali, sul controllo dei saldi finanziari e, per le regioni, sul principio del contenimento delle spese finali. In concreto, per ciascun anno finanziario, la legge stabilisce un tetto massimo di spesa che non può essere superato per l'intero comparto delle regioni (sono distinti gli obiettivi per le regioni a statuto ordinario e per le regioni a statuto speciale). Il livello complessivo di spesa, viene poi determinato per ciascuna regione che, purché rimanga al di sotto del tetto, può modulare le diverse voci di spesa. Come disposto dall'art. 31 della L. 183/2011, sono assoggettati al patto di stabilità interno le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e, a decorrere dal 2013, anche i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti.

² Alcune disposizioni hanno previsto la possibilità di derogare, in specifici casi, ai suddetti vincoli legislativi e di spesa (tra l'altro, art. 2, c. 551, e art. 3, c. 113, della L. 244/2007, art. 9, c. 5, del D.L.102/2013 e art. 11, c. 4-ter e 4-quater, del D.L. 90/2014)

principi sui quali modulare le azioni volte al contenimento dei costi³ (comma 557); in caso di mancato rispetto delle citate disposizioni, si applica l'articolo 76, comma 4, del D.L. 112/2008, che in tali casi prevede il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo (comma 557-ter). Costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale titolare di incarichi a contratto, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente (comma 557-bis). Infine, viene individuato un limite di spesa da prendere come riferimento (comma 557-quater): ai fini dell'applicazione di quanto previsto dal citato comma 557, a decorrere dal 2014, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, gli enti assicurano il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore del comma 557-quater, introdotto dall'articolo 3, comma 5-bis, del D.L. 90/2014 (*vedi infra*).

Per quanto riguarda i **vincoli assunzionali** per gli enti soggetti al patto di stabilità interno (*turn over*), tale disciplina è stata riscritta dall'**articolo 3, commi 5 e ss, del D.L. 90/2014** (che ha abrogato quanto previsto in materia dall'articolo 76, comma 7, del D.L. 112/2008⁴), e dall'**articolo 1,**

³ Tali azioni consistono nella riduzione dell'incidenza percentuale delle spese per il personale sul totale delle spese correnti, attraverso una parziale reintegrazione dei cessati e il contenimento del lavoro flessibile; nello snellimento delle strutture con accorpamento di uffici e la riduzione della percentuale delle posizioni dirigenziali; nel contenimento della crescita della contrattazione integrativa anche in coerenza con le disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

⁴ L'articolo 76, comma 7, del D.L. 112/2008 (così come da ultimo modificato dall'articolo 1, comma 558, della L. 147/2013) stabiliva il divieto, per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse pari o superiore al 50% delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti potevano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Specifici limiti erano poi previsti per il personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale. Ai fini del computo della richiamata percentuale venivano calcolate le spese sostenute anche dalle aziende speciali, dalle istituzioni e società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero con funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero svolgenti attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica (tali disposizioni non si applicavano alle società quotate su mercati regolamentati). Inoltre, si disponeva che con apposito D.P.C.M., da adottare entro il 30 giugno 2014, potesse essere modificata la richiamata percentuale, al fine di tenere conto degli effetti del computo della spesa di personale in termini aggregati. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse pari o inferiore al 35% delle spese correnti erano ammesse, in deroga al citato limite del 40% e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per *turn over* in grado di consentire l'esercizio di specifiche funzioni.

comma 228, della L. 208/2015 (Stabilità 2016), che contengono specifiche norme volte a **rimodulare le limitazioni al *turn over*** per gli enti territoriali (introducendo anche in questo caso il riferimento alle cessazioni di personale a tempo indeterminato di ruolo nell'anno precedente e aumentando altresì la percentuale di assunzioni effettuabili). In particolare:

- si prevede un graduale aumento delle percentuali di *turn over*, con conseguente incremento delle facoltà di assunzioni per gli enti territoriali, per il quinquennio 2014-2018 (nel biennio 2014-2015 assunzioni nel limite di spesa del 60% di quella del personale di ruolo cessato nell'anno precedente, limite che sale all'80% nel biennio 2016-2017 e al 100% dal 2018) (art. 3, c. 5, D.L. 90/2014). Per il triennio 2016-2018 si dispone la possibilità di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente, di fatto allineando tale percentuale a quella prevista, in via generale, per il personale delle amministrazioni pubbliche. In relazione a ciò, vengono comunque confermate le citate percentuali stabilite dalla normativa vigente (80% per il biennio 2016-2017 e 100% dal 2018), al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali (art. 1, c. 228, L. 208/2015);
- si consente il cumulo – dal 2014 - delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a 3 anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile (art. 3, c. 5, D.L. 90/2014);
- si prevede che le regioni e gli enti locali coordinino le politiche di assunzioni delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT, al fine di garantire anche per tali soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti. A questo fine gli enti controllanti, con propri atti di indirizzo, definiscono per i suddetti enti le modalità di attuazione dei principi di contenimento dei costi del personale (art. 18, c. 2-bis, del D.L. 112/2008, come modificato dall'art. 3, c. 5-*quinquies*, del

D.L. 90/2014) (art. 3, c. 5, D.L. 90/2014);

- ai fini del rispetto del principio di riduzione della spesa di personale, il valore di riferimento è quello medio relativo al triennio precedente la data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 90/2014 (19 agosto 2014) (art. 3, c. 5-*bis*, D.L. 90/2014);
- alle regioni e agli enti locali si applicano gli stessi principi validi per le amministrazioni dello Stato in materia di avvio di nuove procedure concorsuali (ex art. 4, c. 3, del D.L. 101/2013) (art. 3, c. 5-*ter*, D.L. 90/2014);
- fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, le regioni e gli enti locali la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015 (art. 3, c. 5-*quater*, D.L. 90/2014). Per il biennio 2017-2018, viene però esclusa per i suddetti “enti virtuosi” la possibilità di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente (art. 1, c. 228, L. 208/2015).

Merita inoltre ricordare quanto previsto in materia di riduzione della spesa degli enti territoriali dall'articolo 16, commi 8 e 9, del D.L. 95/2012: il comma 8, fermi restando i vincoli assunzionali di cui all'articolo 76, del D.L. 112/2008, demanda ad un DPCM (da emanarsi entro il 31 dicembre 2012, ma che allo stato attuale non risulta ancora pubblicato) la definizione di parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali⁵; il comma 9 (fatto espressamente salvo dal richiamato art. 3, c. 5, del D.L. 90/2014) stabilisce che nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province, alle stesse sia vietato procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Enti non soggetti al patto di stabilità

Per gli **enti non sottoposti al Patto di stabilità**, la disciplina è contenuta nell'articolo 1, comma 562, della L. 296/2006, che ha previsto che tali enti possano assumere nel limite delle cessazioni dei rapporti di

⁵ A decorrere dalla data di efficacia del decreto gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 20% rispetto alla media non possono effettuare assunzioni a qualsiasi titolo; gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 40% rispetto alla media applicano le misure di gestione delle eventuali situazioni di soprannumero di cui all'art. 2, c. 11 e ss., del D.L. 95/2012.

lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente considerato che le "spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008.



Nell'ambito della riforma degli enti locali disposta dalla L. 56/2014 (che ha disposto l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane, la ridefinizione del sistema delle province ed una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni), **i commi da 421 a 428 dell'articolo 1 della L. 190/2014** (Stabilità 2015) dispongono, in primo luogo, la **riduzione** del 50% e del 30% della **dotazione organica**, rispettivamente, di province e città metropolitane (che comunque possono deliberare una riduzione superiore - nel rispetto dei divieti individuati dal precedente comma 420 per le province delle regioni a statuto ordinario - a decorrere dal 1° gennaio 2015) con la contestuale **definizione di un procedimento** volto a favorire la **mobilità del personale eccedentario verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni**, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione. Sul tema, si ricorda che con Circolare del 29 gennaio 2015, n. 1, il Dipartimento della funzione pubblica ha definito le **linee guida** per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane⁶, mentre con il **DPCM 26 giugno 2015** (pubblicato nella GU del 17 settembre 2015) sono state definite le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione del personale non dirigenziale. I criteri e i tempi per l'attuazione delle procedure di mobilità sono stati definiti, come previsto dalla norma, con il **decreto ministeriale 14 settembre 2015** che si applica al personale delle province che non sia stato già ricollocato dalle regioni stesse nell'ambito dei processi previsti dall'articolo 7,

⁶ Sul punto, si veda anche la Nota del 27 marzo 2015 del Dipartimento della funzione pubblica.

comma 9-*quinquies* del D.L. 78/2015 (*decreto enti locali*) - e concordati in sede di Conferenza unificata nell'accordo 11 settembre 2014 - che indicava nel 31 ottobre 2015 il termine per procedere al riordino delle funzioni non fondamentali delle province.

Da ultimo, si ricorda che la **legge di stabilità 2016** (art. 1, commi 764-769, 770, 771, 772, 774, L. 208/2015) reca disposizioni relative alla ricollocazione del personale delle province e delle città metropolitane, nell'ambito del processo di riordino delle funzioni e del trasferimento definitivo del personale delle province.

Si prevede, in particolare, la costituzione di un **fondo per il 2016**, presso il Ministero dell'interno, con dotazione di **60 milioni di euro**, di cui il **66 per cento** è destinato alle **province** che non riescono a garantire il mantenimento della situazione finanziaria per il 2016 mentre il **34 per cento** è volto a concorrere alla corresponsione del trattamento economico del predetto personale. La ripartizione del Fondo è rimessa ad apposito decreto interministeriale, in proporzione alle unità di personale in mobilità quali risultanti dalla ricognizione effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi delle disposizioni della L. 190/2014 e del richiamato decreto ministeriale 14 settembre 2015.

È altresì disposta l'istituzione di un **Commissario**, onde completare il correlato processo di riordino delle funzioni provinciali, che deve attenersi a quanto disposto dal decreto ministeriale del 14 settembre 2015 circa i criteri e le procedure da adottare per gestire la mobilità di personale tra gli enti. Sono, al contempo, dettate previsioni in ordine al trasferimento di personale provinciale al Ministero della giustizia.

LA FINANZA LOCALE

I fondi per il finanziamento degli enti locali

Per quanto concerne il finanziamento degli enti locali, si rammenta che i provvedimenti attuativi della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale hanno determinato la **soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali** aventi carattere di generalità e permanenza e la loro **sostituzione** - ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali - con **entrate proprie** (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con **risorse di carattere perequativo**.

In particolare, i trasferimenti erariali dei comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario sono stati soppressi a decorrere dal 2011 ai sensi dell'articolo 2, comma 8, del D.Lgs. n. 23 del 2011; i trasferimenti erariali delle province sono stati soppressi a decorrere dal 2012 ai sensi dell'articolo 18 del D.Lgs. n. 68 del 2011.

Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione ai comuni e alle province della fiscalità loro devoluta (si veda il paragrafo relativo a *L'autonomia impositiva degli enti locali*) è stata prevista l'istituzione di due appositi Fondi sperimentali di riequilibrio, destinati ad essere sostituiti dal Fondo perequativo vero e proprio:

- **Fondo sperimentale di riequilibrio per i comuni** delle regioni a statuto ordinario (istituito dall'articolo 2, comma 3, del D.Lgs. n. 23/2011), istituito nel 2011, alimentato con quota parte del gettito della fiscalità immobiliare devoluta ai comuni stessi. A seguito delle modifiche apportate alla disciplina dell'IMU, nel 2013 il Fondo sperimentale è stato **soppresso e sostituito dal Fondo di solidarietà comunale**, alimentato da una quota dell'imposta municipale propria (IMU);
- **Fondo sperimentale di riequilibrio per le province** delle regioni a statuto ordinario (istituito dall'articolo 21 del D.Lgs. n. 68/2011), istituito a decorrere dal 2012, alimentato con quota parte del gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF.



Gli articoli 11 e 13 della legge n. 42/2009 definiscono il nuovo **assetto** finanziario con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane. Nel definire i principi

fondamentali del sistema di finanziamento degli enti locali, l'art. 11 della legge delega distingue tra le spese connesse alle **funzioni fondamentali** degli enti locali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per le quali si prevede la garanzia del **finanziamento integrale**, con riferimento al fabbisogno standard, e le **altre funzioni**, per le quali si prevede la **perequazione** delle capacità fiscali. Il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali è assicurato, in via prioritaria, dai tributi propri, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e dalle addizionali a tributi erariali e regionali e dall'intervento del fondo perequativo.

L'attuazione del nuovo sistema di finanziamento delle spese degli enti locali ha determinato (art. 11, comma 1, della legge n. 42/2009) **la soppressione dei trasferimenti** statali e regionali diretti al finanziamento delle spese **riconguibili alle funzioni fondamentali** degli enti locali e al finanziamento delle spese relative ad ogni altra funzione, **ad eccezione** di quelli:

- aventi la natura di “contributi speciali”, ossia diretti a finanziare, congiuntamente ai finanziamenti dell'Unione europea e ai cofinanziamenti nazionali, gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, comma 5, della Costituzione;
- destinati ai fondi perequativi e ai contributi erariali e regionali sulle rate di ammortamento dei mutui.

Secondo quanto indicato nella prima Relazione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) (8 giugno 2010) - relativa all'analisi dei trasferimenti erariali spettanti ai diversi comparti di enti territoriali e all'individuazione della quota potenzialmente oggetto di fiscalizzazione (e, dunque, di soppressione) ai fini dell'attuazione della legge n. 42/2009 - i trasferimenti erariali spettanti agli enti locali sono stati classificati in tre categorie: trasferimenti di **tipo A**, che presentano il carattere della generalità (ossia della destinazione all'intera platea degli enti di un determinato comparto) e della permanenza (ossia della continuità nel tempo del trasferimento), che sono stati interamente fiscalizzati; trasferimenti di **tipo B**, caratterizzati dalla permanenza ma non destinati alla totalità degli enti, dei quali solo quota parte è stata fiscalizzata; trasferimenti di **tipo C**, inequivocabilmente riconducibili alla nozione di “contributo speciale” prevista dalla Costituzione che, pertanto, non sono stati oggetto di fiscalizzazione. Nella riunione COPAFF del 19 maggio 2011 è stato definito l'elenco dei trasferimenti da fiscalizzare e di quelli da non fiscalizzare a decorrere dall'anno 2011.

I decreti legislativi attuativi della legge delega n. 42/2009 (n. 23/2011 e n. 68/2011) hanno conseguentemente disposto la soppressione della gran parte dei trasferimenti erariali spettanti agli enti locali (comuni, province,

Città metropolitane) e la loro sostituzione con risorse fiscali autonome e con risorse di carattere perequativo - iscritte negli appositi Fondi istituiti per realizzare, in forma progressiva e territorialmente equilibrata, la devoluzione agli enti locali della fiscalità loro assegnata - dirette a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo anche conto della dimensione demografica e della partecipazione degli enti locali a forme associative.

Con riferimento alle **province**, la **soppressione** dei trasferimenti erariali è stata attuata a decorrere dal 2012, ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs. n. 68/2011, con il D.P.C.M. 12 aprile 2012 nell'importo di **1.039,9 milioni**, come risultante dal documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale in data 22 febbraio 2012; i trasferimenti statali **non fiscalizzati** sono stati quantificati nell'importo di **13,4 milioni** per il 2012. Conseguentemente, il **Fondo sperimentale di riequilibrio** (cap. 1352/Interno) è stato determinato nell'indicato importo di **1.039,9 milioni** di euro con il D.M. 4 maggio 2012.

Il Fondo è **alimentato con quota parte del gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF** (in misura corrispondente ai trasferimenti erariali soppressi nonché alle entrate derivanti dalla soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'art. 52 del D.Lgs n. 504 del 1995), e ripartito tra le province delle regioni a statuto ordinario, secondo i seguenti criteri indicati dal D.M. 4 maggio 2012:

- a) **50%** del fondo in proporzione al valore della **spettanza** figurativa dei trasferimenti fiscalizzati di ciascuna provincia;
- b) **38%** in proporzione al **gettito della soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica**, negli importi quantificati per ciascuna provincia;
- c) **5%** in relazione alla **popolazione** residente;
- d) **7%** del fondo in relazione all'estensione del **territorio** provinciale.

Negli anni successivi, l'ammontare complessivo di risorse finanziarie lorde a titolo di Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale è stato confermato in 1.039 milioni per il 2013 (con il D.M. 10 dicembre 2013) e rideterminato in 1.047 milioni per il 2014 (D.M. 24 ottobre 2014) e per il 2015 (D.M. 29 settembre 2015), in base all'importo recato dal documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale in data 22 febbraio 2012, integrato di 7 milioni di euro per la cessazione dell'efficacia, a decorrere dal 2014, della riduzione dei contributi ordinari prevista dall'art. 1, comma 183, della legge n. 191/2009. Il riparto è stato effettuato, anche in questi anni, sulla base dei medesimi criteri recati dal D.M. 4 maggio 2012.

Per quanto concerne i **comuni**, la **soppressione** dei trasferimenti

erariali è stata formalizzata con il D.M. Interno 21 giugno 2011 nell'importo complessivo di **11.264,9 milioni** di euro per l'anno **2011**, in applicazione dell'art. 2, comma 8, del D.Lgs. n. 23/2011. L'operazione è stata finanziariamente neutrale per i comuni nel loro insieme, in quanto a fronte della riduzione dei trasferimenti sono state attribuite ai comuni risorse da federalismo fiscale municipale di pari importo (nello specifico, **2.889 milioni** per compartecipazione **IVA** e **8.376 milioni** per **fondo sperimentale di riequilibrio**). Inoltre, sono stati conservati, per il 2011, trasferimenti erariali **non fiscalizzati** per circa **610,6 milioni di euro**, che continuano ad essere assegnati come spettanza ed erogati alle scadenze indicate nel D.M. Interno 21 febbraio 2002.

Il **Fondo sperimentale di riequilibrio comunale** (cap. 1365/Interno) - **alimentato** con il gettito, o quote di gettito, di alcuni **tributi** attribuiti ai comuni e **relativi ad immobili** ubicati nel loro territorio - è stato determinato nell'importo di **8.376 milioni** per il **2011** con D.M. Interno 21 giugno 2011 e nell'importo di **6.825 milioni** per il **2012** con il D.M. 4 maggio 2012.

A seguito delle **modifiche apportate alla disciplina dell'IMU** - dapprima dall'articolo 13 del D.L. n. 201/2011 (che ha anticipato "in via sperimentale" la decorrenza dell'IMU al 2012, estendendola anche all'abitazione principale e destinandone il gettito per circa la metà direttamente allo Stato) e poi dall'articolo 1, commi da 380 a 394, dalla legge n. 228/2012 (stabilità per il 2013) - l'assetto dei **rapporti finanziari tra Stato e comuni** è stato profondamente **ridefinito**, rispetto a quanto delineato dal D.L. n. 23/2011.

In estrema sintesi, il comma 380 della legge di stabilità per il 2013:

- ha **sospeso**, per gli anni 2013 e 2014, **la devoluzione** ai comuni del gettito della **fiscalità immobiliare prevista nel D.Lgs. n. 23/2011** (imposte di registro, ipotecarie, ipocatastali, cedolare secca ed altre), nonché della **partecipazione comunale al gettito IVA**;
- ha **attribuito**, per il medesimo biennio, ai **comuni l'intero gettito IMU**, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato;
- ha **soppresso il Fondo sperimentale di riequilibrio** (nonché il meccanismo dei trasferimenti erariali "fiscalizzati" per i comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna), prevedendo **l'istituzione** di un **Fondo di solidarietà comunale**, alimentato da una quota dell'imposta municipale propria (IMU) e da ripartirsi sulla base di criteri espressamente indicati.

La successiva **legge di stabilità per il 2014** (legge n. 147/2013, art. 1, commi 639 e seguenti) è intervenuta ancora sulla materia recando il complessivo **riordino della tassazione immobiliare** e **confermando a regime** l'attribuzione ai **comuni** dell'intero **gettito IMU**, ad esclusione

di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato, come delineata dalla legge n. 228/2012. Di conseguenza, sono stati **abrogati** i commi (da 1 a 5 e dal 7 a 9 dell'articolo 2) del D.Lgs. n. 23/2011 relativi alla **devoluzione** di gettito di **imposte erariali immobiliari** in favore dei **comuni**.

La legge di stabilità per il 2014 (commi 729-731) ha pertanto **ridefinito la disciplina di alimentazione del Fondo di solidarietà** ai fini dell'assegnazione ai comuni del gettito IMU di loro spettanza in forma territorialmente equilibrata, stabilendone altresì la sua **dotazione annuale** (fissata in 6.647,1 milioni per l'anno 2014 e in 6.547,1 milioni di euro per gli anni 2015 e successivi), assicurata, per un importo pari a **4.717,9 milioni** di euro, attraverso una **quota dell'IMU**, di spettanza dei comuni, che viene a tal fine versata all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

I criteri e le modalità di **alimentazione e di riparto** del Fondo di solidarietà comunale sono rinviati ad annuali **decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri**, da emanarsi su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Secondo quanto disposto dall'ultima legge di stabilità 2016, i **termini** per l'emanazione dei suddetti decreti sono fissati al **30 aprile 2016** per l'anno 2016 ed **entro il 30 novembre dell'anno precedente** a quello di riferimento per gli anni 2017 e successivi (comma 17, lettera c) della legge n. 208 del 2015).

Il D.L. n. 78/2015 ha inoltre stabilito nuove modalità di **erogazione** del Fondo di solidarietà comunale dal 2016, disponendo che entro il **31 marzo** di ogni anno il Ministero dell'interno disponga il pagamento di un **primo acconto** pari **all'8%** delle risorse di riferimento di ciascun ente, da contabilizzare nei bilanci a titolo di riscossione IMU, e che poi, entro il 1° giugno, il Ministero dell'interno comunica all'Agenzia delle entrate l'ammontare da recuperare nei confronti dei singoli comuni, dall'IMU riscossa tramite il sistema del versamento unitario, ai fini della riassegnazione per il reintegro del FSC nel medesimo anno.

Si ricorda, inoltre, che dal 2014 una **quota parte** dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà viene accantonata per essere redistribuita tra i comuni, con il medesimo D.P.C.M. di riparto del Fondo, secondo logiche di tipo perequativo, sulla base delle **capacità fiscali** e dei **fabbisogni standard**. In tal modo, è stato introdotto nel riparto del Fondo di solidarietà comunale un meccanismo perequativo finalizzato a consentire il passaggio graduale dal criterio della distribuzione delle risorse in base alla spesa storica ad un criterio di distribuzione basato su fabbisogni e capacità fiscali. Tale quota

percentuale, originariamente fissata al 10 per cento dal comma 730 della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013, che ha introdotto il 380-*quater* nell'articolo 1 della legge n. 228/2012), è stata innalzata al 20 per cento per l'anno 2015 dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 459, legge n. 190/2014).

I **fabbisogni standard**, che costituiscono il rapporto ideale tra risorse e risultati, non solo indicano il livello di spesa necessario a finanziare i servizi fondamentali degli Enti locali, ma essi sono, pertanto, anche indicatori per la determinazione dei trasferimenti perequativi.

La nota metodologica e i fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali dei **comuni** sono stati adottati con i D.P.C.M. 21 dicembre 2012 (polizia locale); D.P.C.M. 23 luglio 2014 (funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo per comuni e province) e D.P.C.M. 27 marzo 2015 (istruzione pubblica, viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, settore sociale). Per le **province**, sono stati adottati i fabbisogni relativi alla funzione dei servizi del mercato del lavoro (D.P.C.M. 21 dicembre 2012) e alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (D.P.C.M. 23 luglio 2014); i fabbisogni relativi alle ulteriori funzioni sono stati approvati in via definitiva in sede di Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale in data 18 dicembre 2014, ma il relativo D.P.C.M. non risulta ancora adottato. Tale circostanza appare con tutta evidenza da mettere **in relazione con il riordino delle province** in corso ai sensi della legge n.56 del 2014 adottata in attesa della riforma costituzionale del Titolo V (ora all'esame della Camera per la seconda deliberazione, A.C. 2613-D) e delle relative norme di attuazione (art. 1, co. 51, L. n. 56/2014).

Per quel che concerne le **capacità fiscali**, la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la **stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario**, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater* della legge n. 228 del 2012 sono state adottate con il **D.M. Economia 11 marzo 2015**. Si tratta, in sintesi, del gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale. Un aggiornamento della suddetta nota metodologica e della stima delle capacità fiscali per singolo comune è ora all'esame del Parlamento, con lo schema di decreto (A.G. 284) presentato dal Governo alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

I fabbisogni standard e la capacità fiscale, si ricorda, costituiscono la base di riferimento per l'applicazione del **criterio di riparto della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale**. Tale criterio è costituito dalla **differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard**.

Per gli anni 2015 e 2016, si rammenta, l'ammontare della capacità

fiscale da prendere in considerazione ai fini dell'applicazione del criterio di riparto del Fondo è determinata in misura pari alle risorse nette spettanti ai comuni a titolo di IMU, TASI nonché a titolo di Fondo di solidarietà netto, ed equivale al **45,8 per cento** della capacità fiscale complessiva dei comuni.



Sulla disciplina di alimentazione e di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale è di recente intervenuta la **legge di stabilità per il 2016**, che in ragione del nuovo regime di esenzione IMU e TASI sull'abitazione principale da essa introdotto, ha **rideterminato la dotazione del Fondo** a compensazione del relativo minor gettito per i comuni, stabilendo, al tempo stesso, la **sospensione**, per l'anno 2016, **dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali** per la parte in cui **aumentano i tributi e le addizionali** attribuite ai medesimi enti territoriali, con esclusione della tassa sui rifiuti.

Di conseguenza, la dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale è stata **incrementata di 3.767,45 milioni** di euro a decorrere **dal 2016**, quale **ristoro del minor gettito** derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dalle esenzioni disposte dalla legge di stabilità 2016 per l'IMU e la TASI per gli immobili adibiti ad abitazione principale (e, con riferimento alla sola IMU, per i terreni agricoli). Al tempo stesso, è stata **rideterminata la quota parte dell'imposta municipale propria**, di spettanza dei comuni, che **alimenta il Fondo** - ridotta da 4.717,9 (corrispondente al 38,22% del gettito IMU) a **2.768,8 milioni** di euro dal 2016 - che viene a tal fine recuperata direttamente dall'Agenzia delle entrate sui versamenti dei contribuenti e versata all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi per essere destinata, appunto, al finanziamento del riequilibrio delle risorse all'interno del comparto.

Per i **comuni delle regioni a statuto speciale** cui la legge attribuisce competenza in materia di finanza locale (Friuli

Venezia Giulia e Valle d'Aosta) è stato invece disposto, a compensazione del minor gettito IMU e TASI, un **minor accantonamento sulle quote di compartecipazione** ai tributi erariali di 85,978 milioni (comma 19 della legge n. 208 del 2015).

Come rilevato dalla Corte dei conti nella [Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali](#), di febbraio 2016, i recenti interventi introdotti dalla legge di stabilità 2016 in tema di abolizione della TASI sull'abitazione principale, sull'esclusione dalla tassazione locale dei terreni agricoli e sulle altre misure agevolative fiscali ed il contestuale incremento del Fondo di solidarietà comunale a compensazione delle relative perdite di gettito, hanno in sostanza ridefinito un **impianto centralistico del sistema di finanziamento dei comuni**, che sembra via via allontanarsi dal progetto di federalismo fiscale municipale avviato con di cui al D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

L'obiettivo della **perequazione**, tuttavia, ha assunto una maggiore consistenza con la legge di stabilità per il 2016, la quale ha **aumentato progressivamente** negli anni la percentuale del Fondo di solidarietà comunale da accantonare e redistribuire tra i comuni in funzione perequativa, sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard, al fine di superare le situazioni di criticità di quegli enti sottodotati in termini di capacità fiscali standard (costituita, si ricorda, da gettito Imu-Tasi ad aliquota base e da assegnazioni del Fondo di solidarietà). Tale quota - già fissata al 20 per cento nel 2015 - viene ora portata al **30 per cento** per l'anno **2016**, al **40 per cento** per l'anno **2017** e al **55 per cento** per l'anno **2018**.

Va peraltro considerato che l'emergenza economico-finanziaria di questi ultimi anni e la conseguente necessità del consolidamento dei conti pubblici si sono sovrapposti al processo di riforma della fiscalità locale disegnato dalla legge n. 42/2009, condizionando e limitando l'autonomia fiscale locale.

Il **contributo alla finanza pubblica** richiesto agli enti locali in questi ultimi anni è stato, infatti, assicurato oltre che attraverso le regole e gli obiettivi del patto di stabilità interno (disciplina peraltro sostituita, a decorrere dal 2016, dalla nuova regola fiscale del **pareggio di bilancio**, di cui si dà conto in altro paragrafo del presente dossier, relativo al Bilancio), anche tramite interventi di progressiva **riduzione delle risorse** a disposizione delle Amministrazioni locali, allocate sui predetti Fondi di riequilibrio istituiti a seguito del varo della legge di attuazione del federalismo fiscale, che hanno obbligato gli enti ad intraprendere percorsi di **revisione della spesa corrente**.

Secondo quanto affermato dalla Corte dei conti nella citata [Relazione di febbraio 2016](#), la dimensione complessiva cumulata del **concorso finanziario** richiesto agli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in termini di riduzione dell'indebitamento netto, "ha raggiunto, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2015, i **40 miliardi** (pari al 2,4 per cento del PIL)", quale effetto di misure di inasprimento del **patto di stabilità interno** di cui **19 miliardi** a valere sul patto degli **enti locali** e 21 miliardi a valere sul patto delle Regioni.

A queste misure vanno aggiunti, quale concorso al miglioramento del saldo netto da finanziare, quasi **22 miliardi** di **tagli nei trasferimenti** provenienti dallo Stato (di cui circa 10 miliardi a carico delle Regioni e i restanti **12 miliardi** a carico degli enti locali).

Tra questi ultimi, va considerato il contributo finanziario cumulato richiesto dai tre principali interventi di **spending review** (D.L. n. 95/2012, D.L. n. 66/2014 e legge n. 190/2014), che ammonta attualmente a oltre 4,3 miliardi per il comparto dei comuni e a oltre 3,8 miliardi per le province.

Per quanto concerne i **comuni**, il contributo alla finanza pubblica richiesto in questi anni è stato posto interamente a valere sul Fondo di solidarietà comunale. Per l'anno 2016, nella legge di bilancio il Fondo (iscritto sul cap. 1365/Interno) presenta una dotazione di 6.398,6 milioni - inferiore rispetto a quanto teoricamente previsto dalla legge – in quanto sul

Fondo è contabilizzato il contributo disposto dal **D.L. n. 95/2012 (2,6 miliardi** di euro a decorrere dal 2015), poi dall'articolo 47, comma 8, del **D.L. n. 66/2014** (riduzione di 375,6 milioni per il 2014 e di **563,4 milioni** per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018) e, più di recente, dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 435, **legge n. 190/2014**), che ha disposto la riduzione del Fondo di ulteriori **1.200 milioni** a decorrere dall'anno 2015.

Anche con riferimento alle **province**, va segnalato che le disponibilità di bilancio del **fondo sperimentale** di riequilibrio (iscritto sul cap. 1352/Interno) sono state **significativamente erose** nel corso di questi anni per effetto delle manovre di finanza pubblica e delle riduzioni disposte da diversi provvedimenti normativi che ne hanno, di fatto, inficiato la finalità perequativa ad esso assegnata dal legislatore.

Di fatto, già il taglio disposto dal primo decreto-legge di *spending review* (D.L. n. 95/2012, che a decorrere dal 2015 raggiunge l'importo di oltre 1,2 miliardo di euro) ha sostanzialmente **azzerato** il **Fondo sperimentale di riequilibrio**. Nella legge di bilancio, il Fondo presenta per gli anni 2016-2018 una dotazione pari a 26,5 milioni di euro.

A seguito della riforma avviata con la **legge n. 56/2014**, il contributo al risanamento della finanza pubblica è pertanto richiesto alle province e alle città metropolitane in termini di **risparmi di spesa corrente** da versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio. Si tratta, in particolare, delle disposizioni di cui all'articolo 47, comma 1, del **D.L. n. 66/2014** (risparmi pari a 444,5 milioni per il 2014, a 576,7 milioni per il 2015 e a **585,7 milioni** per ciascuno degli anni dal 2016 al 2018) e di cui alla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 418, **legge n. 190/2014**), che stabilisce il concorso di province e città metropolitane al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di tali enti nell'importo di 1 miliardo di euro per il 2015, di **2 miliardi** per il **2016** e di 3 miliardi di euro a decorrere dal 2017.

L'autonomia impositiva degli enti locali

L'autonomia degli enti locali in materia tributaria discende da norme di rango costituzionale. In particolare, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, gli enti locali hanno risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. L'articolo 117 Cost. attribuisce agli enti locali potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Il sistema delle **entrate tributarie degli enti locali** si configura come un **quadro complesso**, in particolare la **fiscalità comunale**, in ragione dei ripetuti interventi che si sono susseguiti in materia e a seguito dei quali l'assetto normativo ha evidenziato frequenti elementi di incertezza. Tali interventi – aventi anche carattere di urgenza - hanno più volte modificato la disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale, emanato in attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale.



Come già anticipato, il **sistema delle entrate comunali** presenta un **quadro complesso e stratificato** a causa del sovrapporsi - a decorrere dal 2011 - di numerosi interventi normativi, anche con carattere di urgenza, che hanno concorso a determinare un assetto normativo caratterizzato da elementi di transitorietà, ulteriormente confermato dalle disposizioni intervenute nel corso del 2013 in relazione alla complessa vicenda dell'abolizione dell'imposta municipale propria (IMU) sull'abitazione principale e dalla legge di stabilità 2014 (L. n. 147 del 2013), la quale ha introdotto una nuova articolazione della tassazione immobiliare di spettanza dei comuni. Anche nel 2014 vi sono stati diversi interventi d'urgenza sulla tassazione immobiliare (decreti-legge nn. 16, 47, 66, 88, 185 e 192 del 2014) e ulteriori modifiche sono state apportate dalla legge di stabilità 2015 (L. n. 190 del 2014). Nel corso del 2015 sono intervenute sostanziali modifiche alla disciplina IMU in agricoltura per effetto del decreto-legge n. 4 del 2015 e della legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015). La richiamata legge di stabilità 2016 ha ulteriormente rideterminato il sistema delle entrate locali, in particolare esentando l'abitazione principale del contribuente dalla TASI.

In via preliminare si rammenta che i provvedimenti attuativi della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale hanno determinato la **soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali** aventi carattere

di generalità e permanenza e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali - con **entrate proprie** e con **risorse di carattere perequativo**.

E' stata prevista l'istituzione di due appositi Fondi sperimentali di riequilibrio (destinati ad essere sostituiti dal Fondo perequativo vero e proprio nell'arco di massimo tre anni): il **Fondo sperimentale di riequilibrio per i comuni** e il **Fondo sperimentale di riequilibrio per le province**.

Per dettagli, (cfr. il paragrafo *I trasferimenti statali*).

Si rammenta preliminarmente che la **legge di stabilità 2016** ha disposto la **sospensione, per l'anno 2016**, dell'efficacia delle leggi regionali e **delle deliberazioni comunali** per la parte in cui **umentano i tributi e le addizionali** attribuite ai medesimi enti territoriali rispetto ai livelli di aliquote applicabili per l'esercizio 2015. Da tale sospensione è **esclusa** – tra l'altro – la **Tari**.

Per quanto concerne i **comuni**, in estrema sintesi detti enti dispongono delle seguenti forme di **entrate tributarie**:

- **imposta unica comunale - IUC**, istituita dalla legge di Stabilità 2014 (legge 147 del 2013), che si basa su due presupposti impositivi: il primo costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore, mentre il secondo collegato è all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali. Le componenti della IUC sono **l'IMU**, di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali non "di lusso". Per la componente riferita ai servizi, il tributo per i servizi indivisibili (**TASI**), a carico sia del possessore sia dell'utilizzatore dell'immobile, che dal 2016 non si applica alle abitazioni principali "non di lusso"; la **tassa rifiuti (TARI)** corrisposta dall'utilizzatore del locale o dell'area scoperta, che sostituisce i precedenti prelievi sui rifiuti ed è destinata a finanziare integralmente i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, nel rispetto del principio comunitario "chi inquina paga". Per maggiori approfondimenti sul punto si rinvia al [tema web relativo all'imposizione immobiliare](#);
- **[L'imposta di soggiorno e il contributo di sbarco](#)**, di cui all'articolo 4 del D. lgs. n. 23 del 2011. **L'imposta di soggiorno** è a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul territorio dell'ente locale, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali. **Il contributo di**

sbarco è stato istituito dall'articolo 33 della legge n. 221 del 2015 (cd. collegato ambientale) ed ha **sostituito la previgente imposta di sbarco**. Resta fermo che tale contributo, come l'imposta di sbarco, è alternativo all'imposta di soggiorno. Esso si applica fino ad un massimo di euro 2,50 (maggiorabili a 5 euro dai comuni in via temporanea, ovvero in relazione all'accesso a zone disciplinate nella loro fruizione per motivi ambientali, in prossimità di fenomeni attivi di origine vulcanica) ed è riscossa, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi anche non di linea;

- **l'imposta sulla pubblicità ed i diritti per le pubbliche affissioni**, la cui disciplina è stabilita con il D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, ai sensi del quale (articolo 1) la pubblicità esterna e le pubbliche affissioni sono soggette, rispettivamente, ad una imposta o ad un diritto a favore del comune nel cui territorio sono effettuate. Restano escluse da tale disciplina la pubblicità editoriale, radiofonica e radiotelevisiva, che non rientrano nell'ambito di applicazione del tributo comunale. L'art. 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, ha attribuito all'ente la facoltà di escludere l'applicazione, nel proprio territorio, dell'imposta sottoponendo le iniziative pubblicitarie che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente ad un regime autorizzatorio, assoggettandole al pagamento di un canone in base a tariffa;
- **la Tosap e il Cosap, ossia - rispettivamente - la tassa e il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche**. La tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche è disciplinata dal Capo II del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507; sono soggette alla tassa le occupazioni di qualsiasi natura, effettuate, anche senza titolo, nelle strade, nei corsi, nelle piazze e, comunque, sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni e delle province. Sono parimenti soggette alla tassa le occupazioni di spazi soprastanti il suolo pubblico e le occupazioni sottostanti il suolo medesimo. I comuni, a norma dell'art. 63 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 hanno facoltà - in sostituzione della predetta tassa - di assoggettare l'occupazione, sia permanente che temporanea, di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile, ad apposito canone;
- **altre entrate**, quali le tasse di ammissione ai concorsi, i diritti di peso e misura pubblica, i sovracanonici sugli impianti idroelettrici.

La **legge di stabilità 2016 ha abrogato l'Imposta Municipale Secondaria - IMUS** (comma 25 della legge n. 208 del 2015). Essa, disciplinata dall'articolo 11 del D.Lgs. n. 23 del 2011, avrebbe dovuto

sostituire la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni.

Per quanto concerne le addizionali, si rammenta in questa sede anzitutto **l'addizionale comunale all'IRPEF**, istituita dall'articolo 1 del D.Lgs. 28 settembre 1998, n. 360 a decorrere dal 1° gennaio 1999. Essa è dovuta al comune nel quale il contribuente ha il domicilio fiscale alla data del 1° gennaio dell'anno cui si riferisce l'addizionale stessa. Sono obbligati al pagamento dell'addizionale comunale, se deliberata, i soggetti residenti e non residenti nel territorio dello Stato se, con riferimento all'anno di imposta, sono tenuti al pagamento dell'Irpef. La variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale non può eccedere complessivamente 0,8 punti percentuali. Il **d.lgs. 175 del 2014** – di attuazione della delega fiscale – ha semplificato alcuni adempimenti in riferimento alla struttura delle addizionali regionali e comunali e uniformata al 1° gennaio la data di riferimento del domicilio fiscale ai fini dell'addizionale regionale e comunale (oggi, rispettivamente, 31 dicembre e 1° gennaio).

La legge 24 dicembre 2003, n. 350 (articolo 2, comma 11), ha istituito **l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di passeggeri sugli aeromobili**, pari ad 4,5 euro per passeggero imbarcato (misura così risultante in relazione agli aumenti alla stessa apportati dall'art. 6-*quater* del D.L. n. 7/2005, e dal comma 1328 della Finanziaria 2007). Sebbene sia denominata "addizionale comunale", essa è versata all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione. In particolare, parte è assegnata ad apposito fondo istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti destinato a compensare ENAV Spa, secondo modalità regolate dal contratto di servizio, per i costi dalla stessa sostenuti per garantire la sicurezza ai propri impianti e per garantire la sicurezza operativa. L'eventuale, residua quota eccedente 30 milioni di euro è assegnata in un apposito fondo presso il Ministero dell'interno, ripartito sulla base del traffico aeroportuale: il 40% del totale è assegnato ai comuni del sedime aeroportuale o con lo stesso confinanti.

Maggiore stabilità presenta invece il **sistema delle entrate delle province**, il cui assetto è stato modificato in misura meno incisiva di quello comunale dalla normativa attuativa della delega recata dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, che è intervenuta sulla fiscalità provinciale con gli articoli da 16 a 21 del decreto legislativo n. 68 del 2011, recante norme in materia di autonomia di entrata delle regioni e delle province. Come già anticipato in precedenza, anche per le province

si è operata la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali e la loro sostituzione con entrate proprie (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con risorse di carattere perequativo. In attesa della istituzione, a regime, di un **fondo perequativo** l'articolo 21 del D.lgs. n. 68 del 2011 ha istituito il **Fondo sperimentale di riequilibrio delle province** (cap.1352/Interno), la cui durata è fissata per un periodo biennale a decorrere dal 2012, o comunque fino all'entrata in vigore del fondo perequativo.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale è alimentato anzitutto dal gettito della **compartecipazione provinciale all'IRPEF**, la cui aliquota è determinata in misura tale da compensare la soppressione dei trasferimenti erariali, prevista a partire dall'anno 2012, ed il venir meno delle entrate legate all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa soppressa dall'anno 2012. Tale compartecipazione è stata fissata in misura **pari allo 0,60 dell'Irpef** (D.P.C.M. 10 luglio 2012).

Il **sistema delle entrate provinciali** ricomprende inoltre i seguenti cespiti:

- **imposta provinciale di trascrizione (IPT)**, iscrizione ed annotazione dei veicoli iscritti al pubblico registro automobilistico che, vigente dal 1999, è stata poi modificata, da ultimo, con il D.Lgs. n.68 del 2011, che ne ha disposto l'equiparazione della misura sugli atti soggetti ad Iva rispetto agli atti non soggetti all'Iva medesima; l'importo base è stabilito con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, mentre le Province possono deliberare di aumentare l'importo stabilito dal Ministero fino ad un massimo del 30 per cento (articolo 17);
- **imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto**, in vigore dal 1999 e anche essa modificata dal medesimo decreto legislativo n.68/2011, che nello stabilirne l'aliquota nella misura del 12,5% ha altresì attribuito alle province – ivi incluse quelle situate nelle regioni a statuto speciale – la facoltà di variarla in aumento o in diminuzione di 3,5 punti percentuali (articolo 17);
- va inoltre segnalato che il decreto legislativo n.68 del 2011 prevede, all'articolo 19, l'istituzione di una **compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale**, a compensazione, dal 2013, della soppressione dei trasferimenti regionali diretti al finanziamento delle spese delle province. Al momento, tuttavia, benché l'articolo 19 suddetto prevedesse il termine del 20 novembre 2012 per la fissazione di tale compartecipazione, la stessa **non risulta ancora stabilita** (articolo 19).
- **altri tributi propri derivati**, riconosciuti alle province dalla legislazione vigente. Tra questi si ricorda:

- il **tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi**, istituito e disciplinato dall'articolo 3, commi 24-41, della legge n. 549/1995. Presupposto dell'imposta è il deposito in discarica dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili. Soggetto passivo dell'imposta è il gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento;
- il **tributo cosiddetto ambientale**. Si segnala che l'articolo 14 del D.L. 201 del 2011 che ha istituito la Tares (tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, ora Tari, tassa sui rifiuti), al comma 28 fa salva l'applicazione del tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente (di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504). Il tributo provinciale, commisurato alla superficie dei locali ed aree assoggettabili a tributo, è applicato nella misura percentuale deliberata dalla provincia sull'importo del tributo;
- il **canone occupazione di spazi ed aree pubbliche**, dovuto dal titolare dell'atto di concessione o dall'occupante (anche abusivo) in proporzione della superficie sottratta all'uso pubblico per le occupazioni effettuate nelle strade, aree e comunque sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile della Provincia (articolo 63 del D.Lgs. n. 446 del 1997);
- la **tassa per l'ammissione ai concorsi**, di cui all'articolo 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361;
- i **diritti di segreteria**, disciplinati dall'articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604;
- è prevista inoltre la **possibilità** di istituire con D.P.R. un'**imposta di scopo provinciale** (articolo 20, comma 2, del D.Lgs. 68 del 2011).

Merita peraltro segnalare che la **legge n. 56 del 2014** detta un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'**istituzione delle città metropolitane**, la **ridefinizione del sistema delle province** ed una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. La disciplina delle province, definite enti di area vasta, è espressamente qualificata come **transitoria**, nelle more della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione. Per maggiori dettagli si rinvia al paragrafo *Le entrate extra-tributarie locali*.



Il **sistema della fiscalità municipale** delineato dal **decreto legislativo n. 23 del 2011** intendeva sopprimere i tradizionali trasferimenti erariali con carattere di generalità e permanenza e

sostituirli con entrate proprie (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con risorse di carattere perequativo.

Il decreto è stato ripetutamente modificato nel corso del tempo. In prima battuta, l'applicazione dell'IMU (**D.L. n. 201 del 2011**) è stata anticipata al **2012** e la sua disciplina è stata profondamente innovata. Il predetto decreto 201 ha altresì avviato la razionalizzazione delle diverse forme di prelievo vigenti sui rifiuti, TARSU, TIA 1 e TIA 2, istituendo un diverso e unico tributo, la TARES, a totale copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, nonché dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni, introducendo per quest'ultimo fine una significativa maggiorazione del tributo.

Nel corso del **2013** il dibattito politico si è concentrato proprio sull'esonero dall'IMU dell'abitazione principale.

La legge di stabilità per il 2014 ha realizzato la complessiva riforma della tassazione immobiliare, abolendo l'IMU sull'abitazione principale e su alcune fattispecie assimilate, nonché la componente della TARES relativa ai servizi indivisibili, con contestuale introduzione della citata imposta unica comunale (IUC). L'istituzione della IUC fa comunque salva la disciplina dell'IMU e la possibilità da parte dei comuni di istituire l'imposta di scopo, al fine di proseguire l'iter prefigurato dalla legge di delega n. 42/2009.

L'assetto così delineato non è stato tuttavia definitivo, dal momento che si è nuovamente reso necessario intervenire, principalmente mediante la decretazione d'urgenza (**decreti-legge nn. 16, 47, 66, 88 e 192 del 2014**) e con le successive leggi di stabilità (**legge di stabilità 2015**, L. n. 190 del 2014 e **legge di stabilità 2016**, L. n. 208 del 2015).

In origine, la legge di stabilità per l'anno 2014 non aveva introdotto alcuna **detrazione di base** per la TASI, come era invece previsto per l'IMU sull'abitazione principale; si prevedeva invece, mediante lo stanziamento di un fondo di

500 milioni, la possibilità di finanziare l'eventuale previsione da parte dei comuni di detrazioni dalla TASI a favore dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei familiari dimoranti abitualmente e residenti nell'immobile adibito ad abitazione principale. Il **D.L. n. 16 del 2014** ha consentito ai comuni nel 2014 di innalzare l'aliquota della Tasi - stabilita in via generale all'1 per mille con possibilità di aumento fino al 2,5 - di un ulteriore 0,8 per mille rispetto al limite del 10,6 per mille fissato per la sola IMU ordinaria al 31 dicembre 2013. La facoltà di aumentare l'aliquota è stata condizionata al finanziamento di detrazioni d'imposta sulle abitazioni principali che generino effetti equivalenti alle detrazioni IMU. Il medesimo provvedimento ha esteso alla TASI le esenzioni previste per l'IMU, compatibili con il presupposto impositivo della TASI; ha esentato inoltre da TASI i terreni agricoli (assoggettati parzialmente a IMU; per le vicende dell'IMU in agricoltura si veda successivamente) e ha sottoposto a TASI, oltre che ad IMU, le aree scoperte pertinenziali e le aree condominiali non occupate in via esclusiva.

Il **decreto-legge n. 88 del 2014** ha modificato la disciplina relativa al versamento della TASI per l'anno 2014, fissando diverse scadenze per il pagamento del tributo da parte dei contribuenti, a seconda della tempestività del Comune nell'adozione e comunicazione al MEF delle delibere e dei regolamenti relativi al tributo stesso. Le disposizioni di tale decreto, non convertito, sono confluite nel **decreto-legge n. 66 del 2014**.

La **legge di stabilità 2015** (legge n. 190 del 2014, comma 679) ha confermato, anche per l'anno 2015, il livello massimo di imposizione della TASI già previsto per l'anno 2014. Per il medesimo anno 2015 è stata confermata la possibilità di superare i limiti di legge relativi alle aliquote massime di TASI e IMU, per un ammontare complessivamente non superiore allo 0,8 per mille, alle condizioni sopra descritte. L'IMU, resa permanente, dal 2014 non si applica all'abitazione principale e alle relative pertinenze, nonché ad altre tipologie di immobili

individuate *ex lege*.

La **legge di stabilità 2016** (legge n. 208 del 2015) ha **ridisegnato il panorama dell'imposizione immobiliare**, ampliando le ipotesi di **esenzione IMU sui terreni agricoli** ed esentando da imposte immobiliari i c.d. **macchinari imbullonati**.

Inoltre, è stata disposta **l'esenzione TASI per la prima casa**, cui già dal 2014 non veniva applicata l'IMU; **dal 2016**, infatti, **la TASI non si applica più sull'abitazione principale** (ad eccezione degli immobili di pregio), anche nell'ipotesi in cui sia il detentore a destinare l'immobile ad abitazione principale. La medesima legge di stabilità dispone **un'aliquota ridotta per gli immobili-merce**. Resta ferma la possibilità per i comuni, per il **2016**, di **maggiorare dello 0,8 per mille l'aliquota TASI per gli immobili non esenti rispetto alle misure "di base"**, con espressa delibera del Consiglio comunale. Dunque anche nel 2016 l'aliquota TASI può essere deliberata dai Comuni, al massimo, nella misura del **3,3 per mille**.

Si ricorda che il nuovo assetto delle imposte immobiliari oggi assoggetta a IRPEF per il 50 per cento il reddito degli immobili ad uso abitativo non locati. Sono esentati da IMU, a decorrere dal 2014, i fabbricati rurali ad uso strumentale.

Anche **il D.L. n. 47 del 2014** ha apportato modifiche alla materia dell' IMU, assoggettando dal 2015 al regime dell'abitazione principale l'unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani pensionati non residenti nel territorio dello Stato e iscritti all'Anagrafe degli Italiani residenti all'estero (AIRE), non locata o data in comodato d'uso. In sostanza detti immobili godono *ex lege* dell'esenzione da IMU, se non si tratta di immobili "di lusso" (categorie catastali A/1, A/8 ed A/9); altrimenti usufruiscono dell'aliquota agevolata allo 0,4 per cento e della detrazione di 200 euro prevista dalla legge.

Si ricorda in questa sede che la Provincia autonoma di Bolzano ha istituito e disciplinato **l'imposta municipale immobiliare (IMI)** con la legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3. L'imposta, nel territorio della Provincia, sostituisce

integralmente le imposte comunali immobiliari istituite con leggi statali, anche relative alla copertura dei servizi indivisibili. Anche la **Provincia autonoma di Trento** ha istituito la propria imposta immobiliare (**IMIS, Imposta Municipale Immobiliare Semplice**), con gli articoli 1-14 della legge finanziaria provinciale per il 2015 (legge provinciale n. 14 del 2014), nell'ambito della competenza legislativa in materia di finanza locale, attribuita alle Province autonome dall'articolo 80 dello Statuto (D.P.R. n. 670/1972). La legge di stabilità 2016 (articolo 1, **comma 12** della legge n. 208 del 2015) ha esteso a tali imposte **il principio di sostituzione imposte immobiliari/IRPEF**, con efficacia **dal 2014**. Di conseguenza, con la suddetta decorrenza anche le imposte immobiliari delle province autonome sostituiscono, per la componente immobiliare, **l'IRPEF e le addizionali** dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai **beni non locati**, fatto salvo il parziale assoggettamento a IRPEF del reddito di immobili non locati siti nello stesso comune dell'abitazione principale.

All'interno della disciplina dei tributi immobiliari comunali, numerosi interventi normativi effettuati nel corso del 2014 e del 2015 hanno riguardato l'applicazione degli stessi ai **terreni agricoli**, in particolare per quanto concerne le esenzioni IMU.

Al fine di dar conto degli ultimi sviluppi, si ricorda che sulla questione è dapprima intervenuto il decreto-legge n. 4 del 2015, che esentava da IMU i terreni agricoli e a quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati totalmente montani (di cui all'elenco dei Comuni italiani ISTAT); i terreni agricoli e a quelli non coltivati ubicati nei Comuni delle isole minori individuati ex lege; i terreni agricoli e a quelli incolti posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali (IAP), iscritti nella previdenza agricola, ubicati nei Comuni classificati parzialmente montani ai sensi del citato elenco ISTAT. Si prevedeva che dal 2015, ai terreni ubicati nei comuni di cui in apposito elenco, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola, fosse applicata una detrazione di 200 euro dall'IMU.

La **legge di stabilità 2016** (articolo 1, comma 10, lettere *c*) e *d*) e comma 13 della richiamata legge n. 208 del 2015) ha provveduto al complessivo **riassetto delle agevolazioni per i terreni agricoli**, a tal fine **esentando da IMU**:

- i terreni agricoli ricadenti in **aree montane o di collina**, come individuati *ex lege*;
- i terreni agricoli posseduti e condotti dai **coltivatori diretti** e dagli **imprenditori agricoli professionali** iscritti nella previdenza agricola, indipendentemente dalla loro ubicazione;
- **i terreni agricoli ubicati nei comuni delle isole minori** indipendentemente, dunque, dal possesso e dalla conduzione da parte di specifici soggetti;
- i terreni agricoli con specifica destinazione, ossia con **immutabile destinazione agro-silvo-pastorale** a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile, dunque indipendentemente in tal caso da ubicazione e possesso.

Le entrate extra-tributarie locali

Le entrate extra-tributarie costituiscono le fonti di finanziamento dell'ente locale che non derivano dalla riscossione dei tributi, ma dall'erogazione dei servizi e dalla fruizione dei beni dell'ente. Costituiscono, in sintesi, i proventi delle proprie attività, come i pagamenti dei servizi, i dividendi di società partecipate, i proventi da beni patrimoniali e da contravvenzioni, gli interessi percepiti su anticipazioni e crediti; i proventi diversi.

Esse rappresentano mediamente il 20 per cento del totale delle entrate dei Comuni. La categoria che fornisce maggiori entrate è quella dei proventi dei servizi pubblici.



Ai sensi dell'**articolo 117 del TUEL**, gli enti interessati approvano le **tariffe** dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione. I criteri per il calcolo della tariffa relativa ai servizi stessi sono i seguenti:

- a) la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;
- b) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale investito;
- c) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;
- d) l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato.

Le entrate di natura extra-tributaria correlate allo svolgimento di un

servizio od anche alle concessioni di beni da parte dell'ente locale sono soggette all'applicazione dell'Iva se non effettuate, in via generale, nello svolgimento di compiti istituzionali. Per l'addebito dei corrispettivi relativi alle somministrazioni di acqua, gas, energia elettrica, vapore e teleriscaldamento urbano, per le operazioni relative al servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, di fognatura e depurazione, nonché per il servizio lampade votive nei cimiteri, possono essere emesse bollette che tengono luogo delle fatture, anche agli effetti di cui all'art. 26 del D.P.R. n. 633/1972.

La riscossione spontanea delle entrate extra-tributarie può essere svolta direttamente dall'ente locale tramite il suo tesoriere, tramite società *in house*, oppure a un soggetto terzo individuato tramite procedura ad evidenza pubblica.

Per la riscossione coattiva delle entrate non tributarie occorre rilevare che, trattandosi di rapporti qualificabili come "paritetici", non viene di norma riconosciuto all'amministrazione il potere di agire unilateralmente in via autoritativa, dovendo anch'essa avvalersi dei mezzi ordinari apprestati in materia. La riscossione coattiva è effettuata sulla base dell'ingiunzione prevista dal R.D. 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare. Procedere alla riscossione nelle forme previste dal D.P.R. n. 602/1973 (iscrizione a ruolo) è possibile soltanto in presenza di un titolo certo, liquido ed esigibile: possono essere iscritte a ruolo quando risultano da titolo avente efficacia esecutiva.



Il decreto-legge n. 210 del 2015, cd. milleproroghe (articolo 10, comma 1) ha differito al 30 giugno 2016:

- il termine entro cui le società **Agenti della riscossione cessano** di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle **entrate, tributarie o patrimoniali, dei Comuni e delle società da essi partecipate;**
- il termine a decorrere dal quale le suddette società possono svolgere l'attività di riscossione, spontanea o coattiva, delle **entrate degli Enti pubblici territoriali,**

nonché le altre attività strumentali, soltanto a seguito **di affidamento mediante procedure ad evidenza pubblica**.

È dunque prorogata al **30 giugno 2016** l'operatività delle vigenti disposizioni in materia di **gestione delle entrate locali** (sia per i tributi che per le entrate di natura diversa, di pertinenza di tutti gli enti territoriali e non solo dei comuni), superando la scadenza del 31 dicembre 2015, a decorrere dalla quale la società Equitalia e le società per azioni dalla stessa partecipata avrebbero dovuto cessare - secondo quanto stabilito all'articolo 7, lettera *gg-ter*), del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, e successive proroghe - di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate dei comuni e delle società da questi ultimi partecipate.

Si ricorda in questa sede che la **legge n. 23 del 2014 (c.d. "delega fiscale")** aveva previsto la **riforma della riscossione delle entrate locali** al fine di assicurarne **certezza, efficienza ed efficacia** nell'esercizio dei poteri di riscossione. Si segnala tuttavia che la delega, per tale parte, non è stata attuata (il termine è decorso il 27 giugno 2015).

Il patrimonio

Il patrimonio degli enti locali è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente. Gli enti locali includono nello stato patrimoniale i beni del demanio, con specifica distinzione, ferme restando le caratteristiche proprie, in relazione alle disposizioni del codice civile.

Per quanto concerne i beni immobili, nel corso degli ultimi anni anche gli enti locali sono stati coinvolti in un processo di valorizzazione e di dismissione degli stessi, al fine di reperire risorse da destinare alla riduzione del debito e agli investimenti.

Sul fronte della devoluzione di immobili statali agli enti locali, il c.d. federalismo demaniale ha previsto l'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti a comuni, province, città metropolitane e regioni che ne dispongono nell'interesse della collettività rappresentata favorendone la "massima valorizzazione funzionale".



Gli enti locali valutano i beni del demanio e del patrimonio, comprensivi delle relative manutenzioni straordinarie, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3 del **D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118**, di attuazione del federalismo fiscale in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.

Il **decreto legislativo n. 85 del 2010**, anch'esso attuativo del federalismo fiscale, ha previsto un articolato percorso di individuazione e di attribuzione, a titolo gratuito, a diversi livelli di governo sub statale di beni immobili, demaniali o patrimoniali, di proprietà dello Stato, prevedendo modalità diverse di attribuzione, in funzione dei beni e delle amministrazioni che curano la gestione dei vari immobili. La necessità della concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'acquisizione delle prescritte intese ovvero dei pareri, ha comportato una dilatazione dei tempi del procedimento.

Successivamente, con il **D.L. n. 98 del 2011** è stata disciplinata la creazione di un **sistema integrato di fondi immobiliari**, con l'obiettivo di accrescere l'efficienza dei processi di sviluppo e di valorizzazione dei patrimoni immobiliari di proprietà degli enti territoriali, di altri enti pubblici e delle società interamente partecipate dai predetti enti.

Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 19 marzo 2013 è stata istituita la **Invimit SGR** (Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio società per azioni) con il compito di istituire fondi che partecipano a quelli immobiliari costituiti da enti

territoriali, anche tramite società interamente partecipate, a cui conferire immobili oggetto di progetti di valorizzazione ("fondi di fondi"). Al fine di conseguire la riduzione del debito pubblico la Invimit SGR può istituire anche fondi a gestione diretta di asset pubblici, di enti territoriali e previdenziali ("fondi diretti"). Sono previsti, infine, fondi comuni di investimento immobiliare a cui conferire gli immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero della difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione (cd. "fondi difesa").

Nell'ambito del processo di valorizzazione del territorio si ricorda la disciplina per la formazione di **programmi unitari di valorizzazione territoriale** per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà di Regioni, Province e Comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione ai sensi del decreto legislativo sul federalismo demaniale (articolo 3-ter del D.L. 351/2001, introdotto dal D.L. n. 201 del 2011). Per la realizzazione dei PUVAT è possibile avvalersi di quanto previsto dai citati articoli 33 (società di gestione del risparmio) e 33-bis (società, consorzi o fondi immobiliari) del D.L. n. 98 del 2011 e delle procedure di cui all'articolo 58 del D.L. n. 112 del 2008 (piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari), senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al fine di semplificare e accelerare le **procedure di valorizzazione degli immobili pubblici** non utilizzati è stato riconosciuto all'accordo di programma sottoscritto tra le amministrazioni interessate il valore di variante urbanistica. Pertanto il **comune** nel quale si trova un immobile non utilizzato di un ente pubblico può presentare un progetto di recupero al Ministero cui è attribuito in uso il bene stesso, che dovrà valutarlo positivamente, salvo il caso in cui sia già prevista una diversa utilizzazione del bene in questione, e che costituirà oggetto dell'accordo di programma. Sulla base della variante urbanistica così realizzata, l'Agenzia del demanio potrà procedere all'alienazione, alla concessione o alla costituzione del diritto di superficie (**articolo 26 del D.L. n. 133 del 2014**).

In tal modo i Comuni possono stimolare operazioni di partenariato istituzionale, funzionali al soddisfacimento delle esigenze dei territori, sia in termini di riutilizzi per finalità di interesse pubblico (social housing), sia in termini di individuazione di nuove funzioni urbane.



Il legislatore ha introdotto una **procedura semplificata per il trasferimento agli enti territoriali di immobili di proprietà dello Stato**, attraverso l'articolo **56-bis del D.L. n. 69 del 2013**, con una tempistica più certa (c.d. federalismo

demaniale).

La **nuova procedura** ha previsto un meccanismo diretto di interlocuzione tra enti territoriali ed Agenzia del demanio, che valorizza la verifica delle effettive esigenze ovvero delle opportunità di utilizzo degli immobili. Dal 1° settembre 2013 e fino al 30 novembre 2013, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno presentato richiesta di acquisizione di determinati beni immobili dello Stato.

I beni appartenenti al demanio storico - artistico possono essere trasferiti con le procedure di cui all'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85/2010, il quale ne prevede il trasferimento da parte dello Stato, entro un anno dalla data di presentazione della domanda di trasferimento, nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale definiti ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42 del 2004).

Come già previsto nella legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale, le disposizioni dell'articolo 56-*bis* del D.L. n. 69 del 2013 non si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'Agenzia del demanio ha comunicato **la situazione complessiva al 29 gennaio 2016**: sono state presentate **9367** richieste di trasferimento effettuate su tutto il territorio nazionale; a fronte delle **5648** istanze accolte, sono stati emessi **3429** provvedimenti di trasferimento. Per le restanti istanze l'Agenzia del demanio è in attesa di ricevere, da parte degli enti richiedenti, le delibere propedeutiche all'emissione del provvedimento di trasferimento. Per 3608 istanze di attribuzione è stata riscontrata l'insussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 56-*bis*. In relazione a 111 istanze, di cui alcune particolarmente complesse, i pareri sono ancora in via di definizione.

Si ricorda che non possono essere trasferiti i beni in uso per finalità dello Stato o per quelle in materia di razionalizzazione degli spazi e di contenimento della spesa; i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le

medesime finalità; i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione ai sensi dell'art. 33 D.L. 98/2011.

Per quanto riguarda il trasferimento dei beni appartenenti al **demanio storico-artistico** (c.d. federalismo demaniale culturale, di cui all'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 85 del 2010) l'Agenzia del Demanio ha reso noto di aver ricevuto richieste di trasferimento per 648 immobili. Al 29 gennaio 2016 sono attivi **233** Tavoli Tecnici con i Comuni richiedenti e con il Ministero dei Beni Culturali e del Turismo per definire i Programmi di valorizzazione con finalità culturali. Su un totale di **144** Programmi di valorizzazione presentati dagli Enti locali, si è arrivati all'approvazione di **98** programmi e l'iter di trasferimento si è definitivamente concluso per **67** immobili, che sono stati devoluti definitivamente ai Comuni.

Si evidenzia che da ultimo, il decreto-legge n. 210 del 2015 (articolo 10, *comma 6-bis*) ha **riaperto i termini della procedura di trasferimento di beni immobili dallo Stato agli enti territoriali** (prevista dal menzionato articolo 56-*bis* del decreto-legge n. 69 del 2013). In particolare gli enti territoriali possono fare richiesta all'Agenzia del demanio di attribuzione di tali beni, eccetto le tipologie specificamente indicate, **entro il termine del 31 dicembre 2016**.

Le regole di bilancio

Il **sistema di bilancio** degli enti locali si sostanzia in una serie di atti e di documenti previsti dall'ordinamento finanziario e contabile degli enti. Gli atti e i documenti sono riferibili in particolare alla programmazione, alla gestione, alla rendicontazione, alla revisione economico-finanziaria e al controllo interno.

In particolare il bilancio deve assolvere, principalmente, ad una **funzione politico-amministrativa** e ad una **funzione economico-finanziaria**, alle quali si aggiunge una generale funzione informativa nei riguardi dei cittadini e di altre istituzioni. Per il primo aspetto (politico-amministrativo), i documenti contabili sono lo strumento essenziale per l'esercizio delle **prerogative di indirizzo e di controllo che il consiglio dell'ente** deve esercitare sulla giunta; quanto alla seconda funzione (economico-finanziaria), questa ha **natura autorizzatoria** con riguardo al prelievo ed alla destinazione delle risorse iscritte nel bilancio di previsione, e costituisce la base della verifica del corretto impiego delle stesse in sede di **controllo**.

Il bilancio degli enti locali deve inoltre garantire gli **equilibri** previsti dalla disciplina contabile, vale a dire il **pareggio finanziario** complessivo, il quale prevede il vincolo che il totale delle spese sia eguale al totale delle entrate – vincolo di natura formale, atteso che può essere conseguito anche mediante ricorso all'indebitamento - e l'**equilibrio economico finanziario**, che ha invece **funzione sostanziale**, in quanto impone agli enti di coprire con le entrate correnti le spese correnti ed il rimborso della quota di capitale dei prestiti già contratti (nonché l'eventuale saldo negativo delle partite finanziarie), salvo specifiche deroghe.

Oltre che coerente con queste regole contabili, **fino a tutto l'esercizio finanziario 2015** il bilancio degli enti locali richiedeva la coerenza con i **vincoli** determinati dal **Patto di stabilità interno**, che com'è noto ha incluso anche gli enti medesimi nello sforzo fiscale necessario per il rispetto dei parametri europei. Il Patto incideva sul bilancio locale attraverso il meccanismo dei **saldi-obiettivo**, vale a dire il conseguimento di un determinato saldo finanziario – che variava negli anni in funzione del concorso alla manovra di finanza pubblica richiesto alle autonomie territoriali – tra entrate finali e spese finali. **Dal 2016**, come si illustra di seguito, il vincolo del Patto è sostituito dai nuovi

vincoli derivanti dall'introduzione del principio del **pareggio di bilancio**.

Il **rispetto del Patto** – ora della regola del pareggio - costituisce elemento costitutivo del bilancio, da dimostrarsi da parte dell'ente locale mediante un apposito prospetto da allegare al bilancio di previsione. La coerenza con il Patto è quindi elemento di **legittimità del bilancio** medesimo, e la sua mancanza comporta l'assoggettamento dell'ente ad alcune sanzioni espressamente previste dall'ordinamento.

Le **regole di bilancio** degli enti locali sono attualmente **in corso di evoluzione** per l'operare congiunto di **due diversi interventi normativi** di carattere "sistemico", costituiti il primo dalla nuova disciplina dell'**armonizzazione contabile** degli enti territoriali e, il secondo, dall'introduzione del principio della regola finanziaria del **pareggio di bilancio**.

Quanto al **primo intervento**, esso deriva seguito della **nuova disciplina sull'[armonizzazione contabile](#)** introdotta dal decreto legislativo n. 118 del 2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma della legge n.42/2009 sul federalismo fiscale) che, dopo un fase triennale di sperimentazione, trova applicazione **dal 2015**, salvo alcuni aspetti rinviati al 2016. Il decreto, che ha innovato consistentemente la disciplina di bilancio recata dal TUEL (D.Lgs. n. 267 del 2000), ha operato un intervento organico di riforma diretto a garantire la qualità, la confrontabilità ed il monitoraggio del bilancio, sia per **migliorare la capacità del sistema** di rappresentare i reali fatti economici sia per rendere più **efficaci le azioni** volte al consolidamento dei conti pubblici. Già dal 2015 ha trovato pertanto applicazione, ad esempio, il nuovo **principio della competenza finanziaria** recato dal decreto, che dovrà consentire una affidabile esposizione della reale situazione finanziaria dell'ente, mentre all'obbligo di predisporre da parte di ciascuna autonomia locale il **bilancio consolidato** con i propri enti ed organismi strumentali, società, aziende ed altri organismi controllati, potrà darsi corso anche dal 2016 (dal 2017 per gli enti locali con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti). Ciò in quanto, in ragione della consistente portata innovativa della riforma contabile, nel primo anno della sua entrata in vigore gli enti territoriali

(nonché i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria) hanno avuto la facoltà di rinviare all'anno successivo una parte significativa dei nuovi contenuti della riforma medesima, la cui piena **entrata a regime** si realizza pertanto **nel 2016**. In tale anno si rende quindi necessario **completare gli adempimenti** occorrenti alla definitiva implementazione delle nuove regole, ad iniziare dall'approvazione del bilancio di previsione triennale per missioni e programmi con funzione autorizzatoria. A decorrere da tale anno, inoltre, tutti gli enti territoriali sono tenuti ad **adottare un sistema di contabilità economico patrimoniale**, la cui finalità - come prevedono i principi contabili dettati dal decreto legislativo n.118 del 2011 - è quella di garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto profilo finanziario (come nel previgente sistema contabile) che sotto il profilo, per l'appunto, economico-patrimoniale. Il passaggio al nuovo sistema contabile comporta inoltre, contestualmente, **l'adozione del piano dei conti integrato**, del principio contabile generale della competenza economica e, nell'ambito del principio contabile applicato della contabilità economico-patrimoniale, dello specifico principio relativo all'avvio della contabilità armonizzata.

Il **secondo intervento** che incide profondamente sull'attuale sistema di bilancio degli enti locali è costituito dall'introduzione, in luogo dei vincoli recati dal Patto di stabilità interno, della nuova regola **dell'equilibrio di bilancio**.

Com'è noto, si rammenta brevemente, per gli enti locali l'impostazione del patto di stabilità interno è stata incentrata fino al 2015 sul miglioramento dei **saldi finanziari**. Tale vincolo è risultato funzionale all'impegno di riconoscere agli enti territoriali una maggiore autonomia tributaria responsabilizzandoli nel contempo nella propria gestione finanziaria, anche in relazione ai vincoli finanziari derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Con l'introduzione nella **Carta costituzionale** (con L.cost.n.1 del 2012) del **principio del pareggio di bilancio**, poi dettagliato ad opera della legge "rinforzata" n.243 del 2012, **in luogo del patto di stabilità interno**, che nel corso del tempo ha portato ad addensamento normativo di regole complesse e frequentemente mutevoli, **viene introdotta**, quale nuova regola per i risultati di bilancio degli enti territoriali, il **nuovo vincolo il conseguimento del pareggio di bilancio**. Questo deriva in

particolare dall'articolo 9 della legge suddetta, che ha stabilito il principio dell'equilibrio dei bilanci sia delle regioni che degli enti locali.

Il nuovo vincolo di fonte costituzionale è stato declinato nella normazione ordinaria dalla **legge di stabilità per il 2016**(commi da 707 a 713 e da 719 a 734) con cui si è espressamente stabilito che dal **2016 gli enti locali** (e le regioni) partecipano al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea attraverso l'assoggettamento alle regole del **pareggio di bilancio**. Conseguentemente la legge n. 208 del 2015 **abroga le norme** relative alla disciplina del **patto di stabilità interno degli enti locali**, come disciplinato dall'articolo 31 della legge n.183 del 2011, salvo quelle sulla certificazione del patto per il 2015 e sulle sanzioni per il mancato rispetto dello stesso.

Il contenuto della nuova regola, che costituisce il modo mediante cui comuni, province e città metropolitane concorrono al contenimento dei saldi di finanza pubblica, è dettato dal **comma 710 della legge 208 del 2015** sopra citata, nel quale si stabilisce che tali enti devono conseguire un **saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali**, come eventualmente modificato per effetto dell'applicazione del patto di solidarietà tra enti territoriali, come previsto ai successivi commi da 728 a 732.

Per gli enti locali la nuova *golden rule* risulta radicalmente **diversa rispetto al previgente Patto di stabilità**, che, si rammenta, consiste nel raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario, calcolato quale differenza tra entrate e spese finali - comprese dunque le spese in conto capitale - espresso in termini di competenza mista (criterio contabile che considera le entrate e le spese in termini di competenza, per la parte corrente, e in termini di cassa per la parte degli investimenti, al fine di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con quello del Patto europeo di stabilità e crescita). **I complessi meccanismi del Patto sono ora sostituiti da un vincolo più lineare**, costituito dal raggiungimento di un **unico saldo**. Sulla base degli effetti finanziari ascritti alla nuova disciplina, essa sembra comportare maggiori spazi finanziari per i comuni, che in base al Patto di stabilità erano tenuti ad esporre, nel loro complesso, una posizione di avanzo di bilancio, mentre appare più restrittiva per le province (cui la legge di stabilità ha a tal fine assegnato un contributo compensativo).

Va infine ricordato come sulla redazione dei bilanci degli enti locali incidano **ulteriori vincoli** previsti da norme che si richiamano al principio del coordinamento delle finanza pubblica, che riguardano **specifiche poste di bilancio**, attraverso le quali si realizza il programma di revisione e di **riqualificazione della spesa** da parte degli enti territoriali.

Tra le norme di contenimento della spesa introdotte dal 2012 ad oggi si ricordano quelle relative alla riduzione delle spese per consumi intermedi e al nuovo sistema di acquisizione di beni e servizi attraverso le modalità introdotte dagli strumenti telematici (sistemi c.d. di *e-procurement*), le misure restrittive della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, per missioni, per l'acquisto di autovetture, per i canoni di locazione passiva per gli immobili ad uso istituzionale, per la formazione di personale, acquisto di mobili e arredi, remunerazione di organi collegiali e monocratici, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza.



La disciplina del **sistema di bilancio** degli enti locali è contenuta nel **D.Lgs. n. 267 del 2000**, recante il Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali (**TUEL**), ed in particolare negli articoli da 149 a 198-*bis* - nonché nella recente normativa sull'armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni territoriali emanata con il **D.Lgs. n. 118 del 2011** (come ampiamente modificato dal successivo D.Lgs. n.126 del 2014): normativa che oltre ad integrare molti degli articoli del TUEL sopradetti ha introdotto nuove regole sui principi contabili e sugli schemi di bilancio degli enti in questione.

Il documento di maggiore rilevanza nel sistema di bilancio in esame è costituito ovviamente dal bilancio di previsione finanziario, che deve essere presentato dalla Giunta al consiglio entro il 15 novembre dell'anno precedente ed approvato dal Consiglio entro il 31 dicembre. Il bilancio, riferito ad almeno un triennio (quanto alle previsioni di competenza, mentre quelle di cassa sono solo per il primo esercizio), ha finalità: politico-amministrativa, di programmazione finanziaria, di destinazione delle risorse e di verifica degli equilibri finanziari. In caso di mancata approvazione entro il termine di legge si procede

all'esercizio provvisorio, da autorizzarsi con legge o con apposito DPCM del Ministro dell'interno ovvero, in mancanza di tale autorizzazione, è consentita, con specifici limiti e vincoli, la gestione provvisoria. Dopo l'approvazione del bilancio, la sequenza della programmazione finanziaria prosegue con il Piano esecutivo di gestione (PEG), da approvarsi da parte della Giunta entro i successivi 10 giorni, con il Documento Unico di Programmazione (DUP), da presentarsi da parte della Giunta al Consiglio entro il 31 luglio, la cui Nota di aggiornamento va presentata entro il 15 novembre. Nel frattempo, entro il 31 luglio va approvata la delibera di assestamento del bilancio.

Sulla base delle nuove disposizioni introdotte (nell'articolo 151 del TUEL) dal D.Lgs. n. 118 prima citato, entro il 31 luglio l'ente approva inoltre il bilancio consolidato con i bilanci dei propri organismi e enti strumentali e delle società controllate e partecipate, costituito dal conto economico consolidato e dallo stato patrimoniale consolidato. Sulla medesima base (articolo 227 TUEL) contestualmente al rendiconto l'ente dovrà altresì presentare il rendiconto consolidato, comprensivo dei risultati degli eventuali organismi strumentali (art. 227, c. 2-ter).

Va, infine, rammentato che entro il 30 aprile va approvato il rendiconto dell'esercizio finanziario precedente.

Come si è accennato prima, il sistema contabile qui descritto ha registrato diverse **novità a partire dal 2015**, anno da cui decorrono molte delle innovazioni conseguenti **all'armonizzazione dei sistemi contabili** operata dai decreti legislativi n.118 del 2011 e n.126 del 2014. Va rammentato in proposito come alla base di tale processo di riforma sta il riscontro della difficoltà nel rendere effettivamente disponibili i dati di bilancio delle amministrazioni locali (e, più ancora, regionali), nonché la correlazione degli stessi con il bilancio dello Stato, nonché alla necessità di adottare regole uniformi per ogni amministrazione pubblica, ai fini della comparabilità sia tra amministrazioni appartenenti allo stesso livello di governo che tra livelli di governo diversi.

La riforma stabilisce dunque per gli enti locali (nonché per le regioni) l'adozione di regole contabili uniformi, di un comune piano dei conti integrato e di comuni schemi di bilancio,

l'adozione di un bilancio consolidato con le aziende, società od altri organismi controllati, la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici e misurabili, nonché l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale.

Tra i nuovi principi contabili ci si limita in questa sede a segnalare per la sua rilevanza - oltre al principio dell'equilibrio di bilancio, corollario del principio costituzionale del pareggio di bilancio - il **nuovo principio della competenza finanziaria**, cioè il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo ad entrate e spese.

Si ricorda che il principio della competenza finanziaria attualmente applicato nei documenti contabili di bilancio è quello per cui le entrate e le spese sono imputate all'esercizio finanziario in cui le obbligazioni sono perfezionate (accertamenti di entrata e impegni). **Secondo il nuovo principio di competenza finanziaria**, sancito nel punto 16 dell'allegato 1, del D.Lgs. 118/2011, ma i cui contenuti specifici devono essere definiti dai provvedimenti legislativi correttivi adottati sulla base degli esiti della sperimentazione del medesimo principio, le **obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate**, che danno luogo a entrate e spese per l'ente di riferimento, sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge **ma con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza**. La riforma di tale principio è sostanzialmente finalizzata ad un avvicinamento nella contabilità finanziaria tra competenza e cassa (cioè tra momento dell'impegno e momento del pagamento), si parla infatti di **competenza finanziaria cd. "potenziata"**. Questa consente di conoscere i debiti effettivi delle amministrazioni; evitare l'accertamento di entrate future e di impegni inesistenti; rafforzare la programmazione di bilancio; favorire la modulazione dei debiti secondo gli effettivi fabbisogni.

Conclusasi al 31 dicembre 2014 la fase di sperimentazione triennale dei nuovi principi, l'**entrata in vigore** della riforma contabile degli enti territoriali di cui al D.Lgs. n. 118 del 2011, corretto e integrato dal D.Lgs. n. 126 del 2014, è fissata al 1°

gennaio 2015. A partire da tale data, le amministrazioni pubbliche territoriali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria sono dunque tenuti a conformare la propria gestione a tali regole contabili uniformi e ai relativi principi contabili applicati.

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come integrato dal decreto n. 126, prevede, tuttavia, la **facoltà** per gli enti locali di **rinvviare all'esercizio 2016** gli adempimenti più impegnativi della riforma, quali la **contabilità economico patrimoniale nonché il piano dei conti integrato** (art. 3, comma 12) e il **bilancio consolidato** (art. 11-bis).

Inoltre, **nel 2015**, l'adozione del nuovo schema di bilancio per missioni e programmi è richiesta solo **con finalità conoscitive**. Si tratta pertanto di una sorta di sperimentazione in quanto, nel 2015, gli enti continuano ad adottare lo schema di bilancio utilizzato nel 2014, che conserva valore a tutti gli effetti giuridici. Anche l'adozione del principio applicato della programmazione risulta di fatto rinviata, in quanto l'elaborazione del primo documento di programmazione "armonizzato", il Documento Unico di Programmazione (DUP) per gli enti locali e il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) per le regioni, è richiesto con riferimento al triennio 2016-2018. Con riferimento agli esercizi 2015-2017 gli enti locali continueranno ad adottare la Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) e le regioni i documenti di programmazione previsti dai rispettivi ordinamenti contabili.

In base alla nuova disciplina contabile, in linea generale, **dal bilancio 2015** gli enti territoriali hanno dovuto, in particolare, procedere:

- a. **all'adozione del principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata** e del correlato principio applicato della contabilità finanziaria, riguardanti le modalità di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, fondamentale per consentire, a decorrere dal rendiconto 2015, la conoscenza dei debiti degli enti territoriali nei confronti dei terzi, ed il conseguimento di equilibri di bilancio effettivi (e non meramente contabili), tali da favorire la tempestività dei pagamenti;

- b. all'accantonamento al **fondo crediti di dubbia esigibilità** nel bilancio di previsione degli enti territoriali, il cui ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione;
- c. al **riaccertamento straordinario dei residui**, consistente nella **cancellazione** dei residui propri attivi e passivi, **cui non corrispondono obbligazioni** perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015;
- d. alla costituzione del **Fondo Pluriennale Vincolato**, accantonamento contabile iscritto sia in entrata che in uscita per consentire l'applicazione della competenza finanziaria potenziata, al fine di correlare le entrate vincolate di competenza di un esercizio con le relative spese impegnate nel medesimo esercizio, ma imputate agli esercizi successivi.

Considerato che il fondo iscritto in entrata, in ciascun esercizio riporta tutte le risorse rinviate, sia quelle relative agli impegni imputati all'esercizio a cui si riferisce il bilancio, sia quelle relative agli esercizi successivi, il fondo pluriennale vincolato iscritto nell'entrata del bilancio di previsione 2015 è pari a zero, fino al riaccertamento dei residui, a seguito del quale è valorizzato per un importo pari alla differenza fra i residui passivi e attivi cancellati e reimputati agli esercizi successivi.

Va segnalato che con la **legge di stabilità 2015** si è intervenuti con riferimento alle innovazioni di cui alle lettere b) e c) che precedono, costituite l'una dall'obbligo degli accantonamenti nel bilancio di previsione al **fondo crediti di dubbia esigibilità** in relazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione, e l'altra dal **riaccertamento straordinario dei residui**, che comporta la cancellazione dei residui propri attivi e passivi cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute al 1° gennaio 2015.

Atteso che si tratta di due prescrizioni che incidono consistentemente sui risultati di bilancio degli enti territoriali interessati – l'una, in quanto determina una forte compressione della capacità di spesa degli enti, l'altra perché rischia di determinare l'emersione di un disavanzo di amministrazione di importo rilevante – la legge di stabilità 2015 ha introdotto alcune disposizioni **finalizzate ad attenuarne l'impatto negativo** sui

bilanci e migliorare la sostenibilità finanziaria della riforma medesima.

In sostanza, la riforma chiede agli enti, nell'ambito del riaccertamento straordinario dei residui, di cancellare i residui attivi che non corrispondono a obbligazioni giuridiche perfezionate a favore dell'ente e di accantonare una quota del risultato di amministrazione, di importo pari ai crediti di dubbia e difficile esazione. Entrambe le operazioni comportano il rischio di **emersione del disavanzo di amministrazione effettivo** degli enti, la cui copertura, se effettuata con le modalità ordinarie, potrebbe essere non sostenibile da parte degli enti. Al fine di rendere sostenibile la copertura di tale disavanzo la riforma ne consentiva il ripiano entro il 2017, termine ora prolungato dalla legge 190/2004 come di seguito si precisa.

In particolare, **la legge di stabilità 2015** (legge n. 190/2014) è intervenuta su **quattro diversi profili** concernenti rispettivamente: le modalità di accertamento dei residui attivi e passivi (art. 1, commi 505 e 506), i termini per la copertura dell'eventuale disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da parte degli enti che hanno partecipato alla sperimentazione, che **viene portato a 30 esercizi** (comma 507), una maggiore gradualità rispetto a quanto previsto dal D.Lgs. n. 118 per l'iscrizione annuale in bilancio degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità, per allentare ulteriormente la compressione della capacità di spesa degli enti territoriali (comma 509) ed, infine, i termini di approvazione del **bilancio consolidato** dell'ente locale con i bilanci dei propri organismi e enti strumentali e delle società controllate e partecipate (comma 510).

Con il D.P.C.M. 2 aprile 2015 sono stati definiti i criteri e le modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Come sopra detto, il processo **di implementazione della riforma contabile si completa nell'anno 2016**, mediante i seguenti ulteriori elementi rispetto a quelli già introdotti nell'esercizio finanziario precedente:

1. l'adozione degli schemi di **bilancio** e di rendiconto per

- missioni e programmi**, che assumono valore a tutti gli effetti giuridici (vale a dire non più solo a fini conoscitivi come nel 2015 ma a fini autorizzatori della gestione) con riferimento all'esercizio 2016 e successivi;
2. l'applicazione completa della codifica della **transazione elementare** ad ogni atto gestionale. Com'è noto, la transazione elementare costituisce l'unità minima di rilevazione contabile nel nuovo sistema di bilancio in esame, nel cui ambito viene essere codificata secondo modalità idonee consentire di tracciare tutte le operazioni contabili;
 3. l'adozione del **piano dei conti integrato**, costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali, definito in modo da evidenziare, attraverso i principi contabili applicati, le modalità di raccordo, anche in una sequenza temporale, dei dati finanziari ed economico-patrimoniali, nonché di permettere la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. La funzione del piano è quella di consentire il consolidamento ed il monitoraggio dei conti pubblici, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali nell'ambito delle rappresentazioni contabili;
 4. l'adozione, mediante lo strumento del piano dei conti, di un sistema di **contabilità economico patrimoniale**, garantendo in tal modo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

Tale sistema rende necessario applicare in particolare il principio contabile della competenza economica che, si rammenta, rappresenta il criterio con il quale sono imputati gli effetti delle diverse operazioni ed attività amministrative che la singola amministrazione pubblica svolge durante ogni esercizio e mediante le quali si evidenziano "utilità economiche" cedute e/o acquisite anche se non direttamente collegate ai relativi movimenti finanziari. Per tale l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito

all'esercizio al quale tali operazioni ed eventi si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari.

5. la predisposizione, per gli enti che non vi abbiano già proceduto nel 2015, del **bilancio consolidato**. Trattandosi di un documento che **ricomprende gli enti ed organismi strumentali** dell'ente, nonché le **aziende, società controllate e partecipate**, esso richiede la predisposizione e approvazione in giunta di due distinti elenchi riguardanti:
a) gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, evidenziando gli enti, le aziende e le società che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese; **b)** gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato. L'ente locale interessato dovrà inoltre provvedere alla trasmissione delle direttive agli enti i cui bilanci sono destinati ad essere compresi nel bilancio consolidato, concernenti le modalità e le scadenze per l'invio della documentazione necessaria per l'elaborazione del consolidato.

Il quadro normativo del sistema di bilancio degli enti locali si **completava fino all'esercizio 2015, con il Patto di stabilità interno**, il cui rispetto, come all'inizio accennato, ha fino a tale anno rappresentato un elemento costitutivo del bilancio degli enti locali soggetti al Patto. Il relativo quadro normativo è riconducibile in gran parte all'articolo **31 della legge n.183 del 2011**, inclusivo delle disposizioni contenute nella legge di stabilità 2015 (legge n. 190/2014), che prevede che siano soggetti al Patto di stabilità le province ed i comuni con più di 1.000 abitanti.

L'obiettivo del patto di stabilità per gli enti locali consiste nel **raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario**, calcolato quale differenza tra entrate e spese finali - comprese dunque le spese in conto capitale - espresso in termini di competenza mista (criterio contabile che considera le entrate e le spese in termini di competenza per la parte corrente, e in termini di cassa per la parte degli investimenti, al fine di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con quello del Patto europeo di stabilità e crescita).

Sono previste alcune esclusioni di specifiche voci di entrata e di spesa dal computo del saldo, che non rientrano, pertanto, nei vincoli del patto. Tali esclusioni sono state considerate per evitare che i vincoli del patto potessero rallentare gli impegni e i pagamenti connessi ad interventi considerati prioritari e strategici (spese per calamità naturali o spese sostenute con le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea), sia per correggere eventuali effetti anomali che potrebbero determinarsi sui saldi a causa del non allineamento temporale tra entrata e spesa.

Per quanto concerne i **meccanismi di calcolo degli obiettivi** di saldo, si ricorda che, dal 2011, gli obiettivi del patto sono ancorati alla capacità di spesa di ciascun ente locale, corrispondente al livello di spesa corrente mediamente sostenuto in un triennio, come desunta dai certificati di conto consuntivo. In particolare, fino all'anno 2015 la normativa vigente, come aggiornata dalla legge di stabilità per il medesimo anno, prevede che il **saldo obiettivo** venga determinato, per ciascun ente, applicando alla spesa corrente media da esso sostenuta nel triennio 2010-2012 determinati coefficienti fissati in maniera differenziata per le province e i comuni.

La disciplina prevede altresì **due specifiche declinazioni del Patto** - che in questa sede ci si limita a richiamare, in quanto non più vigenti dal 2016 in poi e sostituite da nuovi meccanismi di flessibilità - volte a renderne più flessibili le regole in sede di gestione, costituite dal **Patto di stabilità orizzontale nazionale** (articolo 4-ter *del decreto-legge n. 16 del 2012*) e dal **Patto di stabilità regionale**, disciplinato, da ultimo, dai commi 480 e seguenti della legge di stabilità 2015



Come già in precedenza illustrato, dal 2016 trova applicazione per il bilancio degli enti locali la **nuova regola dell'equilibrio di bilancio** di cui ai commi da 707 a 713 e da 719 a 734 della **legge di stabilità per il 2016**.

La nuova disciplina prevede che tutti gli enti territoriali concorrono agli obiettivi di finanza pubblica conseguendo un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate

finali e le spese finali, come eventualmente modificato dai meccanismi di flessibilità di cui ai commi da 728 a 732 (vedi oltre). Per la determinazione del saldo valido per la verifica del rispetto dell'obiettivo di finanza pubblica, **le entrate finali e le spese finali**, sono quelle ascrivibili ai seguenti titoli.

Entrate finali: 1-Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa 2- Trasferimenti correnti 3- Entrate extratributarie 4- Entrate in e/capitale 5- Entrate da riduzioni di attività finanziarie.

Spese finali: 1- Spese correnti 2 -Spese in e/capitale 3 -Spese per incremento di attività finanziarie.

Il rispetto della nuova regola risulta agevolato dalla possibilità, concessa dal comma 711 **per il solo 2016**, che nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato **il fondo pluriennale vincolato** di entrata e di spesa al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento. Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Si tratta, più precisamente, di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso. Esso, che in taluni casi prescinde dalla natura vincolata o destinata delle entrate che lo alimentano, risulta immediatamente utilizzabile a seguito dell'accertamento delle entrate che lo finanziano, consentendo in tal modo di poter procedere all'impegno delle spese esigibili nell'esercizio in corso (la cui copertura è costituita dalle entrate accertate nel medesimo esercizio finanziario), e all'impegno delle spese esigibili negli esercizi successivi (la cui copertura è effettuata dal fondo).

La funzione svolta dal fondo in questione, che unitamente all'eliminazione dell'obiettivo di saldo imposto dal previgente patto di stabilità **costituiscono le principali novità** della nuova regola, dovrebbe agevolare, come hanno rilevato i primi commentatori delle norme in esame, **le spese di investimento** degli enti interessati, in particolare da parte dei comuni. Nella

medesima direzione rileva per il **2016 l'esclusione** dal saldo (nel limite massimo di 480 milioni) delle spese sostenute dagli enti locali per interventi **di edilizia scolastica** effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione e su risorse rivenienti dal ricorso al debito.

Ulteriori disposizioni (commi 712 e da 719 a 722) hanno carattere procedurale, quali: **l'esclusione del fondo crediti di dubbia esigibilità** dal prospetto, da allegare al bilancio di previsione, contenente le previsioni di competenza triennali rilevanti in sede di rendiconto ai fini della verifica del rispetto del saldo di equilibrio (esclusione che anche essa, come quella del FPV, favorisce il conseguimento del saldo di equilibrio); la previsione per ciascun ente di inviare alla Ragioneria generale dello Stato entro il 31 marzo di ciascun anno la certificazione dei risultati conseguite ed, infine, l'attribuzione all'organo di revisione economico-finanziaria del ruolo di commissario *ad acta* per assicurare l'assolvimento del suddetto obbligo di certificazione in caso di inadempienza dell'ente. Le modalità applicative delle nuove regole per l'esercizio finanziario 2016 sono state dettagliate dalla [Circolare n.5](#) del febbraio 2016 della Ragioneria Generale dello Stato.

La nuova disciplina è accompagnata da una serie di **sanzioni** per il caso di **mancato conseguimento del saldo di equilibrio**. Queste, per alcuni profili analoghe a quelle già previste per il mancato rispetto del patto di stabilità, comportano per gli enti inadempienti:

- il **taglio delle risorse** del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale **per gli enti locali**, in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato, ovvero, per le province di Sicilia e Sardegna, nella riduzione dei trasferimenti erariali e, per gli enti locali delle restanti autonomie speciali, dei trasferimenti regionali. In caso di incapienza gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue, ed in caso di mancato versamento delle stesse, si prevedono apposite procedure di acquisizione da parte dell'erario degli importi dovuti;
- il **versamento all'entrata** del bilancio statale, nel caso

delle **regioni inadempienti**, entro sessanta giorni dal termine stabilito per certificare il rispetto del saldo, dell'importo corrispondente allo scostamento registrato, disponendosi anche per esse procedure per consentire comunque l'acquisizione degli importi in questione da parte dell'erario;

- il **divieto di impegnare spese correnti** in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente a quello di riferimento, nonché il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- il divieto di procedere ad **assunzioni di personale** a qualsiasi titolo, nonché di stipulare (qualora abbiano finalità elusiva della sanzione in esame) contratti di servizio con soggetti privati;
- l'obbligo di **rideterminare in riduzione** del 30 per cento **le indennità** di funzione ed i gettoni di presenza del presidente, del sindaco e dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione.

Viene inoltre affidata alla **Corte dei conti**, in sede di accertamento circa l'osservanza delle nuove regole sul bilancio, il potere di irrogare **sanzioni agli amministratori** qualora emerga l'artificioso rispetto della nuova disciplina dettata dai commi da 707 a 734, conseguito mediante una non corretta applicazione delle regole contabili.

L'introduzione della nuova regola del pareggio di bilancio viene inoltre accompagnata (commi da 728 a 732) da misure di **flessibilità in ambito sia regionale che nazionale**.

Sul versante regionale si consente alle regioni di autorizzare gli enti locali del proprio territorio a **peggiore il saldo di equilibrio** per permettere esclusivamente un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un **contestuale miglioramento**, di pari importo, del medesimo saldo **dei restanti enti locali** della regione e **della regione** stessa. Gli spazi ceduti dalla regione vanno assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste dei comuni con fino a 1.000 abitanti e dei comuni istituiti per fusione a partire

dall'anno 2011 Criteri specifici sono previsti per i territori delle autonomie speciali.

Per la **rideterminazione degli obiettivi** mediante cui attuare la flessibilità si attribuisce alle regioni il compito di definire i criteri di virtuosità e le modalità operative, dettando **una procedura che a partire dalla data del 15 aprile** di comunicazione da parte degli enti locali degli spazi finanziari di cui necessitano (ovvero degli spazi finanziari che sono disposti a cedere) si **conclude entro il 30 settembre** con la rideterminazione dei saldi obiettivo per ciascun ente locale per la regione di riferimento. A titolo di **premierità** si prevede inoltre nei confronti degli enti locali che cedono spazi finanziari il riconoscimento, nel biennio successivo, di una **modifica migliorativa del saldo** di equilibrio commisurata al valore degli **spazi finanziari ceduti**, fermo restando l'obiettivo complessivo a livello regionale. Di converso, agli enti locali che acquisiscono spazi finanziari sono attribuiti nel biennio successivo saldi obiettivo peggiorati per un importo pari agli spazi finanziari acquisiti.

Sul versante nazionale viene dettata una disciplina di attribuzione di spazi analoga a quella ora illustrata per l'ambito regionale, prevedendosi per **gli enti locali** che ne necessitano la possibilità di **richiedere** entro il 15 giugno alla Ragioneria generale dello Stato gli **spazi finanziari** di cui necessitano per sostenere impegni di spesa in conto capitale, **per la quota non soddisfatta** tramite il meccanismo di solidarietà regionale. Nel contempo, gli enti locali che prevedono di conseguire un differenziale positivo di bilancio comunicano gli spazi che intendono cedere, nello stesso termine del 15 giugno, alla Ragioneria stessa, che entro il 10 luglio aggiorna i nuovi obiettivi degli enti interessati, fermo restando che (come già per la flessibilità regionale) la somma dei maggiori spazi finanziari ceduti e di quelli attribuiti deve essere pari a zero.

Le società a partecipazione pubblica locale

Le società a partecipazione pubblica locale hanno un ruolo essenziale per lo svolgimento delle funzioni degli enti locali, in particolare, quale principale strumento di **gestione dei servizi pubblici locali**.

Le esternalizzazioni dei servizi si sono infatti tradotte, nello scorso decennio, in un forte ampliamento del ricorso a società controllate dalle amministrazioni locali.

Come emerge dall'ultima rilevazione disponibile sul fenomeno delle società partecipate pubbliche, contenuta nel "[Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche](#)" elaborato dal Ministero dell'economia e finanze, diffuso nel dicembre 2015 e relativo all'anno 2013, il fenomeno delle società a partecipazione pubblica è largamente diffuso nell'ambito degli enti territoriali, atteso che le partecipate locali sono pari a circa il 95 per cento del totale e, tra queste, la gran parte è a partecipazione comunale. Circa i principali settori di operatività, esse per il **69% riguardano il terziario** (attività professionali, scientifiche e tecniche, trasporto, servizi di supporto alle imprese e altro) e per il **24% il settore secondario** (servizi idrici, energetici e costruzioni e altro).

Si possono definire **quattro grandi aree** in cui operano le partecipate locali:

- i **servizi strumentali**: in questo settore, le partecipate forniscono beni o servizi quasi esclusivamente all'ente partecipante, forniscono cioè *input* per la produzione dei servizi di cui l'ente partecipante è responsabile. Esse rappresentano circa il 13 per cento del totale e agiscono principalmente in quattro aree: gestione immobili, patrimoniali (essenzialmente *holding*), informatica e servizi amministrativi vari;
- i **servizi pubblici privi di rilevanza economica**: le partecipate in questo settore forniscono servizi alla cittadinanza in settori in cui la finalità di lucro non è presente e si finanziano principalmente attraverso la fiscalità generale (condividendo questa caratteristica con le strumentali) a fronte di un interesse generale alla fornitura di certi servizi. Si tratta di una vasta area che comprende il 42 per cento delle partecipate;
- i cinque tradizionali **servizi pubblici di rilevanza economica a rete**, caratterizzati, in linea di principio, dalla presenza di regolazione del settore (elettricità, acqua, gas, rifiuti, trasporto pubblico locale). Si

tratta del 23 per cento delle partecipate, ma rappresenta una quota intorno al 60 per cento del valore della produzione;

- un **settore residuale** che comprende le partecipate che vendono beni e servizi al pubblico in mercati concorrenziali (il 22 per cento).

Sulla proliferazione delle società a partecipazione locale, nonché sull'uso per finalità non sempre di primario interesse dell'ente locale partecipante, è più volte intervenuta la Corte dei Conti, sia nell'ambito dei Rapporti annuali sul coordinamento della finanza pubblica (l'ultimo è il [Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica](#)) sia mediante la specifica [Relazione sugli organismi partecipati dagli enti territoriali](#) prodotta dal giudice contabile nel luglio del 2015, sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali. Da tali analisi, ai cui contenuti più diffusamente si rinvia, emerge come la costituzione e la partecipazione in società da parte degli enti locali risulta in molti casi venire utilizzata quale strumento per forzare le regole poste a tutela della concorrenza, ovvero essere finalizzata ad eludere i vincoli di finanza pubblica imposti agli enti locali.

Sotto il profilo più strettamente contabile, va segnalato come la nuova disciplina contabile armonizzata degli enti locali, introdotta dal [D.Lgs. n. 118/2011](#), prevede che dal 2015 il bilancio dell'ente locale debba consistere in un **bilancio consolidato** che includa i risultati complessivi sia della gestione dell'ente locale che di quella delle aziende (non quotate) da esso partecipate.

Tale norma risponde alle criticità più volte segnalate dalla Corte dei conti in merito alla possibilità di occultamento di criticità finanziarie dell'ente locale mediante trasferimento delle stesse sui bilanci delle partecipate e, per altro verso, in base alla norma stessa resterebbe precluso il trasferimento di risorse dell'ente al ripianamento di passività delle proprie partecipate.

Oltre che con l'intervento operato con il citato decreto legislativo, a tali fenomeni distorsivi il legislatore ha ritenuto di dover porre rimedio attraverso l'adozione di specifici **divieti alla costituzione e al mantenimento di società** da parte degli enti locali e dei comuni in particolare, che sono a livello locale i maggiori detentori di partecipazioni azionarie.



Per le società pubbliche in generale, ivi incluse le società a partecipazione pubblica territoriale, il **quadro giuridico** di riferimento è composto da numerose **disposizioni speciali** che si intrecciano con la **disciplina codicistica** di carattere generale, componendo in tal modo un assetto normativo molto eterogeneo.

Al regime generale delineato dal codice civile (nel libro V, titolo V, capo V, relativo alle società per azioni: sezione XIII, relativa alle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici - articolo 2449 c.c.) si sovrappongono una serie di disposizioni di carattere speciale introdotte attraverso successivi interventi legislativi adottati nel tempo. Tale quadro è diventato più complesso - negli ultimi anni - in quanto la necessità di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ha indotto ad elaborare stringenti misure e meccanismi di contenimento e di controllo finanziario sulle società a partecipazione pubblica, in quanto soggetti che, pur avendo una veste giuridica privatistica, perseguono interessi generali o svolgono funzioni di natura pubblicistica e sono destinatari di trasferimenti e sovvenzioni da parte dello Stato.

Sulla base degli interventi legislativi più recenti si è assistito ad una sottoposizione delle società pubbliche a misure di contenimento della spesa, a regole di trasparenza, a vincoli sull'organizzazione, nella misura in cui esse costituiscono l'esercizio di funzioni pubblicistiche sotto forma privatistica.

Per quel che concerne, in particolare, le società partecipate locali, un insieme di **interventi** normativi posti in essere **a partire dal 2012** (con i decreti-legge n. 95/2012, n. 174/2012 e n. 179/2012, che hanno interessato anche disposizioni già vigenti), pur operando anche su altri fronti, hanno mirato a rispondere alle più sentite esigenze del settore: a) definendo piani di cessioni e dismissioni societarie ad ampio spettro; b) rafforzando i sistemi di controllo e di *governance* delle società da parte degli enti locali; c) disciplinando le modalità di affidamento, anche diretto, dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, con la scelta di elevare la conformità all'ordinamento comunitario ad elemento di verifica unificante; d) imprimendo all'assetto una più spiccata caratterizzazione per ambiti territoriali. Gli enti locali sono stati spinti, così, a rivedere gli attuali assetti societari, in un'ottica di razionalizzazione, risparmio ed efficienza, adottando nuove soluzioni gestionali, basate prevalentemente su forme associative e su ambiti territoriali ottimali.

Nel complesso, il legislatore si è mosso su tre diversi filoni d'intervento.

Il **primo** è costituito dal contenimento della **spesa per amministratori e dipendenti** nel cui ambito, a decorrere dal 2014, è stato introdotto un obbligo generale di trasparenza sulle **spese di personale** per tutte le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche

– salvo quelle quotate ovvero che emettano strumenti finanziari quotati nei mercati – stabilendo con l’articolo 2 del decreto-legge n. 101 del 2013 che le stesse debbano comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero dell’economia il costo annuo del personale. Uno specifico vincolo è stato inoltre disposto dall’articolo 4 del D.L. n. 138 del 2011 alle partecipate che gestiscono servizi pubblici locali, stabilendo che le stesse adottino per il reclutamento del personale – pena il divieto di assunzioni – i medesimi principi che regolano il reclutamento del personale nelle amministrazioni pubbliche. Da ultimo è intervenuta, ai commi da 672 a 676, la legge di stabilità 2016, come si espone più avanti.

Il **secondo** filone attiene alla riduzione delle **spese di funzionamento**, ad iniziare dall’articolo 6 del D.L. n. 78 del 2011, in base al quale le società inserite nel conto economico della P.A. sono state assoggettate ai principi di riduzione delle spese per taluni consumi intermedi (pubblicità, sponsorizzazioni ed altro) valevoli per le amministrazioni pubbliche, stabilendo che i conseguenti risparmi di spesa debbano essere distribuiti ai soci a titolo di dividendo. Successivamente, alle società a totale partecipazione pubblica sono state estese dall’articolo 1 del D.L. n. 95 del 2012, per specifici settori merceologici, le procedure centralizzate di acquisto valide per tutte le amministrazioni, vale a dire all’obbligo del ricorso alla Consip. Infine, l’articolo 20 del D.L. n. 66 del 2014 ha disposto per il biennio 2014-2015, con riferimento alle società non quotate totalmente partecipate dallo Stato, una riduzione dei costi operativi del 6,5 per cento rispetto ai risultati del 2013.

Un **terzo** filone riguarda infine la **razionalizzazione e la riduzione del numero delle società**. Questo muove dalla constatazione che con la diffusione delle partecipate si è realizzato – in particolare con riguardo alle partecipate delle regioni ed enti locali – un processo di esternalizzazione in forma societaria di funzioni di natura amministrativa. Processo di cui si è una prima volta avviata l’interruzione con la legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), che all’articolo 3 (commi 27-29), ha posto il divieto di costituire società aventi ad oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. A tale primo intervento hanno poi fatto seguito le norme contenute nell’articolo 1, commi da 550 a 569 della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) e, da ultimo, quelle recate dall’articolo 1, commi 611-614, della legge n.190/2014 (legge di stabilità 2015), che prevedono un processo di riorganizzazione delle partecipate degli enti territoriali e di altri organismi pubblici (università, autorità portuali ed altri), con l’obiettivo di ridurre il numero delle società entro il 31 dicembre 2015.



Per quanto concerne la riorganizzazione delle società pubbliche, la legge n. 124/2015 (“**Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche**”) reca all’articolo 18 criteri di delega per il riordino della **disciplina delle partecipazioni societarie** delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, la **lettera m)** reca sette principi di delega che fanno riferimento specifico alle **sole società partecipate dagli enti locali**, prevedendo:

1) per le società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative, la definizione di criteri e procedure per la scelta del modello societario e per l’internalizzazione nonché di procedure, limiti e condizioni per l’assunzione, la conservazione e la razionalizzazione di partecipazioni, anche in relazione al numero dei dipendenti, al fatturato e ai risultati di gestione;

2) per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, l’individuazione di un numero massimo di esercizi con perdite di bilancio che comportino obblighi di liquidazione delle società, e la definizione di criteri e strumenti di gestione volti ad assicurare il perseguimento dell’interesse pubblico e ad evitare effetti distorsivi sulla concorrenza, anche attraverso la disciplina dei contratti di servizio e delle carte dei diritti degli utenti e attraverso forme di controllo sulla gestione e sulla qualità dei servizi;

3) il rafforzamento delle misure volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di qualità, efficienza, efficacia ed economicità, anche attraverso la riduzione dell’entità e del numero delle partecipazioni e l’incentivazione dei processi di aggregazione, intervenendo sulla disciplina dei rapporti finanziari tra ente locale e società partecipate nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e al fine di una maggior trasparenza;

4) la promozione della trasparenza mediante pubblicazione, nel sito internet degli enti locali e delle società partecipate

interessati, dei dati economico-patrimoniali e di indicatori di efficienza, sulla base di modelli generali che consentano il confronto, anche ai fini del rafforzamento e della semplificazione dei processi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche partecipanti e delle società partecipate;

5) l'introduzione di un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione e riduzione di cui al presente articolo, basato anche sulla riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni in materia;

6) l'introduzione di strumenti, anche contrattuali, volti a favorire la tutela dei livelli occupazionali nei processi di ristrutturazione e privatizzazione relativi alle società partecipate;

7) la revisione degli obblighi di trasparenza e di rendicontazione delle società partecipate nei confronti degli enti locali soci, attraverso specifici flussi informativi che rendano analizzabili e confrontabili i dati economici e industriali del servizio, gli obblighi di servizio pubblico imposti e gli standard di qualità, per ciascun servizio o attività svolta dalle società medesime nell'esecuzione dei compiti affidati, anche attraverso l'adozione e la predisposizione di appositi schemi di contabilità separata.

Per quanto riguarda il contenimento della spesa per gli amministratori, i commi da **672 a 676** della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015) hanno esteso la disciplina dei **compensi per gli amministratori, dirigenti e dipendenti delle società controllate** dal Ministero dell'economia a tutte le società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni pubbliche, fissando il limite massimo annuo dei compensi nell'importo di 240mila euro e stabilendo alcuni obblighi di **pubblicità** per gli incarichi ed i compensi relativi agli incarichi di consulenza e di collaborazione presso le società medesime.

Il sistema dei controlli interni ed esterni sugli enti locali

Il sistema dei controlli sugli enti locali è costituito da un insieme di norme contenute nel TUEL, fortemente implementate negli ultimi anni al fine di rendere più efficaci il monitoraggio e le verifiche ex ante ed ex post sulla gestione finanziaria degli enti, anche attraverso il rafforzamento della funzione di controllo esterno della Corte dei Conti.

Il sistema dei controlli degli enti territoriali si fonda sul principio dell'equiordinazione costituzionale di tali enti con gli altri livelli di governo. Tale principio fa sì che l'ente abbia capacità di verifica e di giudizio interno della propria attività.

Parallelamente, accanto al riconoscimento costituzionale dell'autonomia degli enti territoriali, si era venuto via via a ridurre il ruolo dei controlli esterni, sia con l'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità, caratterizzati da un'impostazione di tipo gerarchico e pertanto lesiva dell'autonomia dei vari enti territoriali, sia con il ridimensionamento del ruolo della Corte dei conti, che ha conservato le proprie funzioni di controllore esterno attraverso un rapporto di tipo collaborativo.

Il contesto dinamico e le successive evoluzioni della finanza locale di questi ultimi anni hanno imposto al legislatore riflessioni sull'adeguatezza dei controlli in essere e sulla necessità di migliorarli o integrarli, anche in ragione del principio del coordinamento della finanza pubblica - ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali sulla base degli impegni comunitari - che ha determinato, da un lato, la previsione di vincoli sempre più stringenti alle politiche di bilancio degli enti territoriali e, dall'altro, l'intensificazione, in controtendenza rispetto al passato, del sistema dei controlli esterni sulla gestione finanziaria degli enti, affidato alla Corte dei conti.

La recente crisi economico-finanziaria, peraltro, che ha imposto politiche ulteriormente restrittive di bilancio, ha spinto verso l'adozione di nuovi sistemi contabili uniformi allo scopo di porre in essere meccanismi di controllo della spesa pubblica più efficaci e più efficienti, con l'utilizzo generalizzato delle procedure informatiche.

Pertanto, l'originario assetto delineato nel Testo unico sugli enti locali (T.U.E.L.), D.Lgs. n. 267/2000, è stato modificato sia in ragione dell'introduzione, per tutto il comparto della pubblica amministrazione,

di una nuova modalità di valutazione della dirigenza e dei controlli sulla *performance* organizzativa e individuale nel pubblico impiego, sia in ragione della necessità di ampliare i controlli - *ex ante* ed *ex post* - sugli atti suscettibili di avere effetti finanziari, nell'ottica di un rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e degli strumenti posti a garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Da ultimo, la legge n. 243/2012, di attuazione del principio del pareggio di bilancio, ribadisce le funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche. In particolare, l'articolo 20 stabilisce al comma 1 che la Corte dei conti è competente a svolgere, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali - nonché delle amministrazioni pubbliche non territoriali - ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni sancito dall'articolo 97 della Costituzione, come riformato dalla legge Costituzionale n. 1/2012. Il comma 2 demanda alla legge dello Stato la disciplina delle forme e delle modalità del controllo esercitato dalla Corte medesima.

Il filo conduttore delle recenti riforme in tema di controlli interni, può essere così sintetizzato:

- la spinta al recupero di efficienza nella gestione, attraverso la determinazione chiara e trasparente dei costi delle attività e dei servizi pubblici, che ha messo in luce la necessità di una contabilità economica ed analitica in tutta la PA. Ciò ha segnato un processo irreversibile che ha condotto, per gli enti locali, al D.Lgs. n. 118/2011 sull'armonizzazione dei sistemi contabili, e alla generale applicazione, dal 2016, della contabilità economico-patrimoniale affiancata a quella finanziaria di competenza e di cassa;
- la rivalutazione della fase di programmazione, ai fini della razionalizzazione della gestione delle risorse disponibili, che si esplica, per gli enti locali, sia nella fase di predisposizione dei documenti di bilancio (di previsione e consuntivi) e del Documento unico di programmazione (DUP) sia nella fase di verifica dei programmi e dei progetti che il consiglio deve approvare, almeno una volta l'anno entro il 30 settembre. Da questo punto di vista si segnala la riforma dei controlli interni impostata dal D.L. n. 174/2012 che ha rivalutato

la fase programmatica considerando l'ente locale quale "holding" di tutti i soggetti, privati e pubblici, controllati dall'ente. La programmazione si attua nel rispetto dei principi contabili contenuti nel D.lgs. n. 118/2011;

- l'introduzione di strumenti di valutazione del personale (amministratori, funzionari e dirigenti) – percorso peraltro ancora in atto;
- la spinta verso una maggiore trasparenza, che ha trovato il suo passaggio fondamentale nell'emanazione del D.Lgs. n. 33/2013.



I controlli interni sugli enti locali

L'assetto dei controlli interni negli enti locali era originariamente basato sulle seguenti tipologie di controlli:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- il controllo di gestione;
- il controllo strategico;
- la valutazione della dirigenza.

Tale sistema ha subito una profonda innovazione, in *primis* dal **D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150** e, successivamente, dall'articolo 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, provvedimento quest'ultimo che ha completamente ridisegnato l'assetto sopra descritto, delineato dall'articolo 147 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

In particolare, il **D.Lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009**, c.d. **Decreto Brunetta**, che ha introdotto il concetto di valutazione delle *performance* individuali e organizzative del personale della pubblica amministrazione (compresi dunque gli enti territoriali) da esercitarsi attraverso Organismi indipendenti di valutazione, e si è andato poi sviluppando alla luce della riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e del potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa (ai sensi del **D.Lgs. 30 giugno 2011, n. 123**) e dei **meccanismi sanzionatori e premiali** per regioni, province e comuni, introdotti dal **decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149**, adottato in sede di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

Successivamente, è stato adottato il **decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012**, che ha integralmente rivisto e potenziato il sistema dei controlli, sia interni che esterni, degli enti territoriali, finalizzandolo all'esigenza di rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e di garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Il controllo sulla dirigenza, ora disciplinato per tutte le pubbliche

amministrazioni nel citato D.Lgs. n. 150/2009, è dunque fuoriuscito dal sistema dei controlli interni dell'ente locale delineati dal TUEL, pur restando strettamente legato alle verifiche attinenti al ciclo strategico dell'ente.

Con riferimento alle altre tipologie di controlli, l'articolo 3 del **D.L. n. 174/2012** ha operato diverse novelle al fine di implementare il sistema preesistente. In particolare, oltre ai controlli di regolarità amministrativa contabile, di gestione e di controllo strategico, compaiono ora **nuove attività**, quali:

- il **controllo** sugli **equilibri finanziari dell'ente**, che è strumentale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal **Patto di stabilità interno**, mediante il coordinamento e la vigilanza del responsabile del servizio finanziario, nonché dei responsabili dei servizi;
- la **verifica**, attraverso il controllo sullo stato di attuazione di indirizzi ed obiettivi gestionali, dell'efficacia ed economicità degli **organismi gestionali esterni all'ente**;
- la **verifica** della **qualità dei servizi erogati**, sia direttamente, sia **mediante organismi gestionali esterni**.

In parallelo alle suddette due attività di verifica dell'efficacia degli organismi gestionali esterni all'ente e della qualità dei servizi erogati - le quali appaiono comunque inquadrarsi nell'alveo dei controlli gestionali estesi agli enti facenti parte del bilancio consolidato dell'ente - è stata specificamente introdotta una nuova tipologia di controllo interno, il **controllo sulle società partecipate dagli enti locali**, il quale dovrà essere periodico e prevedere l'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, anche con riferimento ai possibili squilibri economico finanziari rilevati per il bilancio dell'ente locale. Il controllo sulle partecipate riguarda sia aspetti di regolarità amministrativa e contabile (ricomprendendo anche la verifica dell'andamento economico finanziario della società al fine di rilevare possibili ripercussioni sull'ente locale) che aspetti tipici del controllo di gestione e del controllo strategico.

Il sistema di controlli sulle società partecipate, che deve essere definito secondo l'autonomia organizzativa dell'ente, riguarda gli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015.

L'introduzione del controllo sulle società partecipate rappresenta uno degli elementi più innovativi della riforma del sistema dei controlli, quale momento indispensabile alla *governance* dell'ente locale come "gruppo".

In merito si sottolinea come negli ultimi anni si sia registrata una crescente attenzione del legislatore sul tema delle società controllate dagli enti locali che discende dalla effettiva necessità di controllare con sempre maggiore attenzione la spesa complessiva delle amministrazioni locali,

posto che non di rado le situazioni di dissesto o comunque di serio squilibrio economico finanziario dell'ente locale possono essere connesse a circostanze che vedono coinvolti gli enti partecipati.

Altro aspetto importante del controllo sulle società partecipate è previsto dal nuovo articolo 147-*quater* del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), il quale ribadisce l'obbligo di redazione del **bilancio consolidato**, già previsto nell'ambito del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 in tema di **armonizzazione dei sistemi contabili** e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro organismi.

Per ciò che concerne i **controlli pre-esistenti**, quali, in particolare, il controllo sulla regolarità amministrativo contabile, si osservi, infine, che sono stati implementati e resi **più stringenti** dal D.L. n. 174/2012 i **casi** in cui in cui è **obbligatorio il parere di regolarità contabile** del responsabile di ragioneria, stabilendosi che tale parere debba essere richiesto non solo per le proposte di delibere sottoposte alla Giunta e al Consiglio che comportino impegno di spesa o diminuzione di entrata, ma su **ogni proposta** di deliberazione **che** comporti **riflessi** diretti o indiretti **sulla situazione economico-finanziaria** o sul patrimonio **dell'ente**.

L'operazione di rafforzamento del sistema dei controlli interni non poteva, inoltre, non coinvolgere il ruolo svolto dal **revisore contabile dell'ente**, in particolare ampliando la gamma degli atti che necessitano "obbligatoriamente" del parere dell'organo di revisione.

Ai fini della verifica della situazione finanziaria degli enti locali, si ricorda, inoltre, che il D.Lgs. n. 149/2011 (cosiddetto "**premi e sanzioni**"), emanato in attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale) ha introdotto alcuni specifici strumenti volti a garantire il coordinamento della finanza pubblica ed in particolare il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa. In particolare, il decreto legislativo ha previsto per le province e gli enti locali, così come per le regioni, l'obbligo di redigere una "**relazione di fine mandato**", consistente in un documento sottoscritto dal presidente della provincia o dal sindaco, certificato dagli organi di controllo interno dell'ente, e verificato da un apposito Tavolo tecnico interistituzionale.

Il documento costituisce in sostanza uno strumento di rendicontazione delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con particolare riferimento al sistema e agli esiti dei controlli interni, agli eventuali rilievi della Corte dei Conti, alle azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e lo stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard, alla situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti e società controllate dal comune o dalla provincia, alle azioni di contenimento della spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, alla quantificazione della misura dell'indebitamento

provinciale o comunale. Esso deve essere pubblicato, unitamente al rapporto di verifica, sul sito istituzionale della provincia o del comune.

Con il D.L. n. 174/2011, è stato inoltre previsto l'obbligo per comuni e province di redigere anche una **relazione di inizio mandato**, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dei medesimi enti. La relazione di inizio mandato, predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato.

I controlli esterni sugli enti locali

Per quanto concerne i controlli esterni sugli enti locali, l'articolo 3 del D.L. n. 174/2012 ha **potenziato** i poteri **della Corte dei conti**, già da tempo operanti nell'ordinamento (in particolare sulla base di quanto disposto dall'articolo 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, dall'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005 e dall'articolo 11 della legge n. 15 del 2009).

La **funzione di controllo della Corte** nei confronti degli enti locali, ne risulta consistentemente ampliata, e viene ora a comprendere, anche in **corso di esercizio**:

- la **regolarità** della **gestione finanziaria** e degli **atti di programmazione**;
- la **verifica** del funzionamento dei **controlli interni** di ciascun ente.

A tal fine, il nuovo articolo 148 del D.Lgs. n. 267/2000 - come di recente riformulato dall'articolo 33 del D.L. n. 91/2014 - prevede che le sezioni regionali della Corte verifichino, con cadenza annuale (e non più semestrale), tramite l'apposito referto ad esse inviato dall'ente, il funzionamento dei controlli interni adottati al fine del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascun ente locale. Per l'effettuazione dell'attività di verifica annuale le sezioni regionali di controllo della Corte possono avvalersi anche del Corpo della Guardia di finanza o dei servizi ispettivi del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato previsti dall'articolo 14 della legge di contabilità nazionale. Si segnala che il citato art. 33 del D.L. n. 91/2014 è intervenuto sulla materia espungendo dai controlli esterni quelli sulla legittimità e regolarità delle gestioni. La disposizione non abolisce, tuttavia, il controllo sugli enti locali che, in virtù di quanto stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge n. 20/1994, spetta alla Corte di conti in quanto competente al controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali e le regioni

Alla Corte è affidato, inoltre, un **potere sanzionatorio** nei confronti degli amministratori dell'ente locale responsabili.

Il rafforzamento del controllo della **Corte dei conti** sulla gestione finanziaria degli enti locali, disciplinato dal nuovo articolo 148-*bis* del D.Lgs. n. 267/2000, comporta, nello specifico, che le sezioni regionali di controllo sono tenute ad **esaminare i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi** degli enti locali ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal **patto di stabilità interno**, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119 della Costituzione nonché della sostenibilità dell' **indebitamento degli enti territoriali**, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli **equilibri economico-finanziari** degli enti.

L'**accertamento**, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, ha **effetti inibenti** per gli enti locali, i quali sono tenuti a **rimuovere le irregolarità** e a **ripristinare gli equilibri di bilancio**, pena l'impossibilità di dare attuazione ai programmi di spesa per i quali è stata accertata la non sostenibilità finanziaria.

Si consideri, poi, che, ai sensi del **decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, ulteriori conseguenze** – quali la declaratoria dello stato di dissesto dell'ente - sono state previste qualora il **controllo della Corte dei conti** sulla **sana gestione finanziaria** degli enti locali abbia dato esito negativo e gli enti non abbiano provveduto ad adottare le necessarie misure correttive dalla medesima Corte indicate.

In particolare, si prevede che il **dissesto** dell'ente sia disposto da un commissario *ad acta* nominato dal prefetto ed il consiglio dell'ente sia sciolto qualora dalle pronunce delle sezioni regionali emergano comportamenti dell'ente difformi dalla sana gestione finanziaria ovvero irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio tali da provocarne il dissesto, e l'ente perduri nel non adottare le necessarie misure correttive dalla stessa Corte indicate.

I **controlli esterni** sono esercitati, oltre che dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, anche dal **Ministero dell'economia e finanze – Ragioneria Generale dello Stato**, per tramite dei **Servizi ispettivi di finanza pubblica** (SiFiP) - che, in via generale, ai sensi della disciplina sui poteri di monitoraggio attribuiti alla RGS dalla legge di contabilità nazionale (articolo 14, legge n. 196/2009), procede in ogni caso ad effettuare verifiche circa gli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica.

In particolare, l'articolo 5 del D.Lgs. n. 149/2011, già sopra più volte citato, consente al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento

della Ragioneria generale dello Stato – di attivare **verifiche** sulla **regolarità** della gestione **amministrativo-contabile**, qualora un ente, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, evidenzi situazioni di **sbilanciamento finanziario** riferibili ai seguenti **indicatori**: ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi.

Il SiFiP, in tale verifica, come già detto, può essere anche **attivato** dalla **Corte dei conti**.

Parte seconda: Funzioni

LE FUNZIONI DI AMMINISTRAZIONE GENERALE

I servizi relativi all'organizzazione amministrativa

L'art. 19 del D.L. n. 95/2012 (conv. L. n. 135/2012) ricomprende tra le funzioni fondamentali dei comuni quelle relative alla "organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo".

Rientrano in questa categoria innanzitutto i servizi direttamente collegati alla segreteria e alla direzione generale dell'ente, funzioni essenziali che costituiscono il centro dell'organizzazione e dell'attività dei comuni.

In secondo luogo, rientrano in questo ambito le funzioni comunali relative alla tenuta degli archivi, il servizio del cerimoniale, il servizio di provveditorato-economato, i servizi per la giustizia.



Le funzioni di direzione generale e i servizi di segreteria generale assicurano le funzioni necessarie per l'attività degli organi istituzionali del comune. Per l'esame delle stesse si rinvia all'esame delle attribuzioni del direttore generale nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e del segretario comunale, nei paragrafi relativi.

Le funzioni esercitate dai servizi di amministrazione generale assicurano i servizi di assistenza amministrativa ed operativa al sindaco, agli organi elettivi collegiali, al segretario comunale e, ove istituito, al direttore generale. Concorrono all'organizzazione del "sistema dei controlli interni", all'esercizio delle funzioni del Direttore relative all'unità di controllo strategico, al controllo degli equilibri finanziari, alla formazione del referto semestrale sulla regolarità, efficacia ed adeguatezza del sistema dei controlli interni all'ente ed a ogni altro compito, attività ed intervento richiesto dal Direttore generale (art. 148 TUEL). Inoltre coadiuvano il Segretario comunale nell'esercizio delle funzioni allo stesso attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti.

Rientrano nell'amministrazione generale, anche le funzioni di segreteria ed organizzazione per gli organi collegiali: per il proprio funzionamento, il Consiglio comunale può dotarsi di una struttura apposita, disciplinata dal relativo regolamento (art. 38, co. 3, TUEL). In tal caso i servizi di segreteria assicurano il raccordo fra l'ufficio del consiglio, il sindaco, la giunta e la struttura organizzativa. Inoltre, l'art. 90 TUEL stabilisce che il regolamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di

uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge. Questi uffici di supporto agli organi di direzione politica possono avvalersi dei servizi di segreteria e amministrazione generale.

Nelle funzioni di amministrazione generale rientra la **gestione degli archivi**. Il Testo Unico della documentazione amministrativa (D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) fa obbligo a tutte le p.a. di istituire un sistema di gestione informatica per la tenuta e la conservazione dei documenti.

Di norma, nei comuni è istituito un "servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e dell'archivio", come previsto dall'art. 61, co. 1, del T.U. n. 445. Ad esso è preposto un responsabile del servizio archivistico (art. 61, co 2, TU). La gestione dei flussi di documenti comporta: la registrazione di protocollo, obbligatoria *ex art.* 53 del T.U. n. 445/2000, che certifica l'esistenza di un documento in un determinato archivio; la classificazione dei documenti; la costituzione dei fascicoli, delle serie e dei repertori, obbligatoria ai sensi del T.U. n. 445/2000; l'indicizzazione normalizzata. Ogni comune deve definire con proprio regolamento le modalità per la riunione in unica sede, nell'ambito del servizio, delle pratiche esaurite.

Ai sensi del Codice dei beni culturali, gli enti locali hanno l'obbligo di conservare i propri archivi nella loro organicità e di ordinarli; di inventariare i propri archivi storici, costituiti dai documenti degli affari esauriti da oltre quarant'anni ed istituiti in sezioni separate.

L'art. 42 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD, adottato con D.Lgs. n. 82/2005), ha stabilito che le pubbliche amministrazioni valutano in termini di rapporto tra costi e benefici il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e provvedono alla predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici, nel rispetto delle regole tecniche adottate ai sensi dell'art. 71 dello stesso decreto.

Gli archivi degli enti locali sono parte del progetto nato da un accordo di collaborazione tra Mibact, Regioni, l'Associazione Nazionale dei Comuni e l'Unione delle Province, per promuovere e sostenere la conservazione del patrimonio archivistico nazionale, che si esprime nella promozione e realizzazione del [Sistema archivistico nazionale - SAN](#). La Direzione generale degli archivi ha stabilito le "[Linee guida per un manuale di gestione dell'archivio dei comuni](#)" ed un nuovo "Piano di classificazione per l'archivio comunale".

In relazione ai **servizi per la giustizia**, i comuni sostengono:

a) le spese per i locali ed i servizi per gli Uffici Giudiziari, poste a loro carico dalla legge 24 aprile 1941, n. 392., trasferite a carico del bilancio del Ministero della Giustizia - con effetto dal 1° settembre 2015 - dall'art. 2, comma 202, della legge di stabilità 2015 (art. 2, commi 526-530, L. 190/2014);

b) le spese per il mantenimento degli uffici del Giudice di Pace, qualora il Comune ne abbia richiesto ed ottenuto il mantenimento assumendo gli oneri conseguenti, (art. 3, comma 2, D.Lgs. n. 7 settembre 2012, n. 156);

c) la tenuta degli Albi del Giudici Popolari delle Corti di Assise e delle Corti di Assise d'Appello (legge 10 aprile 1951, n. 287). I due separati elenchi sono formati od integrati ogni due anni da una Commissione comunale, di nomina consiliare, composta dal sindaco o da un suo delegato, che la presiede, e da due consiglieri comunali.

I servizi demografici: anagrafe, stato civile, cittadinanza

La **legislazione** nelle materie relative alla **cittadinanza**, allo **stato civile** ed alle **anagrafi** è riservata dalla Costituzione alla **competenza esclusiva dello Stato** (art. 117, 2° comma, lett. *i*) Cost.).

Ferma restando la competenza legislativa statale, i comuni hanno una competenza **gestionale** per tali servizi. Infatti, la legge attribuisce al **comune** la **gestione** dei servizi di competenza statale e, in particolare, dei servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Le relative funzioni sono esercitate dal **sindaco**, quale **ufficiale di governo** il quale sovrintende alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica (artt. 14 e 54 TUEL).

Anagrafe



Ogni comune aggiorna costantemente i dati relativi alla popolazione residente attraverso le iscrizioni, le variazioni e le cancellazioni riguardanti la posizione delle singole persone, delle famiglie e delle convivenze anagrafiche. L'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente è disciplinato dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228 e dal regolamento di esecuzione approvato con D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223. Il Ministero dell'interno vigila sulla corretta attuazione di tali disposizioni attraverso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo e l'Istituto nazionale di statistica.

Tra le informazioni anagrafiche raccolte dai comuni rientrano anche quelle relative ai cittadini stranieri (sia dei Paesi membri dell'Unione europea, sia dei Paesi terzi) e ai cittadini italiani residenti all'Estero.

Per quanto riguarda i cittadini di Paesi terzi, i dati anagrafi relativi sono raccolti dal comune e trasmessi alla questura competente per territorio.

L'ufficiale di stato civile effettua le comunicazioni all'ufficio di anagrafe concernenti le nascite, le morti e le celebrazioni di matrimonio, nonché le sentenze dell'autorità giudiziaria e gli altri provvedimenti relativi allo stato civile delle persone.

Le dichiarazioni anagrafiche concernono i seguenti fatti:

- a) trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero ovvero trasferimento di residenza all'estero;
- b) costituzione di nuova famiglia o di nuova convivenza, ovvero mutamenti intervenuti nella composizione della famiglia o della convivenza;
- c) cambiamento di abitazione;
- d) cambiamento dell'intestataro della scheda di famiglia o del responsabile della convivenza;

- e) cambiamento della qualifica professionale;
- f) cambiamento del titolo di studio.

Inoltre, i comuni, in conformità a quanto disposto dall'art. 46 del D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, effettuano l'aggiornamento e la revisione delle anagrafi della popolazione residente sulla base delle notizie, raccolte con apposito modello in occasione del censimento generale della popolazione, riguardanti il cognome, il nome, il sesso, il luogo e la data di nascita, e il comune di residenza dei soggetti censiti.

Fra le funzioni attribuite al sindaco, quale ufficiale del Governo, è compresa quella di sovrintendere alla regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione.

Il sindaco, quale ufficiale del Governo, è ufficiale dell'anagrafe. Il sindaco dispone affinché siano assicurate le attrezzature occorrenti per la conservazione e la sollecita consultazione degli atti anagrafici.

Il sindaco quale ufficiale del Governo, sovrintende alla tenuta del registro di popolazione. Può delegare e revocare le funzioni di ufficiale di anagrafe al segretario comunale o ad altri impiegati idonei del comune.

Il SAIA (Sistema di Accesso e di Interscambio Anagrafico) e l'INA (Indice Nazionale delle Anagrafi), rappresentano i due strumenti su cui si fonda la comunicazione dei dati anagrafici sul territorio nazionale. L'architettura ha come presupposto che le banche dati anagrafiche siano delocalizzate nei singoli comuni. Sono i comuni, infatti, ad avere la titolarità dei singoli archivi anagrafici, a certificare la correttezza delle informazioni all'esterno e a garantire la congruità e correttezza delle informazioni con un accurato controllo del territorio. Il Ministero dell'Interno tramite le locali Prefetture - UTG garantisce l'uniformità dei comportamenti dei sindaci e loro delegati, nell'esecuzione delle prescrizioni normative. La finalità del sistema SAIA è quella di creare l'infrastruttura per smistare in velocità le comunicazioni anagrafiche agli enti pubblici e concessionari di pubblici servizi che ne hanno necessità. L'INA è lo strumento attraverso il quale si garantisce all'utente esterno la facoltà di conoscere il comune competente a certificare le informazioni relative ad un dato cittadino. (D.L. 28 dicembre 1989, n. 415, art. 15-ter).

Stato civile

L'ordinamento dello stato civile è disciplinato dal D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396.

Ogni comune ha un ufficio dello stato civile e il sindaco, quale ufficiale del Governo, è l'ufficiale dello stato civile. Il sindaco può delegare le funzioni di ufficiale civile.

L'ufficiale dello stato civile esercita le seguenti funzioni:

- a) forma, archivia, conserva e aggiorna tutti gli atti concernenti lo stato civile e cura, nelle forme previste, la trasmissione dei dati al centro

nazionale di raccolta;

b) trasmette alle pubbliche amministrazioni che ne fanno richiesta in base alle norme vigenti gli estratti e i certificati che concernono lo stato civile, in esenzione da ogni spesa;

c) rilascia, nei casi previsti, gli estratti e i certificati che concernono lo stato civile, nonché le copie conformi dei documenti depositati presso l'ufficio dello stato civile;

d) verifica, per le pubbliche amministrazioni che ne fanno richiesta, la veridicità dei dati contenuti nelle autocertificazioni prodotte dai cittadini in tutti i casi consentiti dalla legge. L'ufficiale dello stato civile non può ricevere gli atti nei quali egli, il coniuge, i suoi parenti o affini in linea retta in qualunque grado, o in linea collaterale fino al secondo grado, intervengono come dichiaranti.

L'ufficiale dello stato civile è tenuto ad uniformarsi alle istruzioni che vengono impartite dal Ministero dell'Interno. La vigilanza sugli uffici dello stato civile spetta al Prefetto.

Cittadinanza

L'acquisizione della cittadinanza italiana da parte del figlio di un genitore italiano (padre o madre indifferentemente) avviene automaticamente e non comporta alcun adempimento particolare a carico dei comuni. Diversi compiti, invece sono affidati all'ufficiale dello stato civile per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza da parte di cittadini stranieri.

Il figlio minore privo della cittadinanza, sia nel caso di riconoscimento che di dichiarazione giudiziale di filiazione, acquista la cittadinanza dei genitori in modo automatico, con decorrenza dalla nascita e tale attestazione viene trascritta nei registri di cittadinanza ed annotata a margine dell'atto di nascita. Se il figlio è maggiorenne può rendere una dichiarazione di elezione della cittadinanza italiana di fronte all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza.

Anche la perdita e la rinuncia della cittadinanza è trascritta nei registri di cittadinanza.

Il soggetto che perde la cittadinanza o vi rinuncia deve essere in possesso di altra cittadinanza. L'atto di accertamento è rilasciato dal sindaco.



Il D.L. n. 179 del 2012 ha istituito l'ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente), quale base di dati di interesse nazionale, con l'intento di costituire una banca dati al servizio di tutte le pubbliche amministrazioni e dei gestori di

pubblico servizio che potranno accedervi, attraverso una rete telematica unica, per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali. L'ANPR è destinato a sostituire l'INA. Con il DPCM 23 agosto 2013, n. 109 e il DPCM 10 novembre 2014, n. 194 sono state adottate disposizioni di attuazione e di funzionamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente. Infine, con il DPR 17 luglio 2015, n. 126 è stato adeguato il regolamento anagrafico della popolazione residente alla disciplina istitutiva dell'ANPR.

Il D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 (art. 5) ha introdotto il c.d. cambio di residenza in tempo reale, che semplifica i compiti dell'ufficiale di anagrafe. Con D.P.R. n. 154 del 30 luglio 2012 è stato emanato il relativo regolamento di attuazione.

I servizi elettorali

Ferma restando la competenza **legislativa** statale in materia di elezioni (ai sensi art. 117, secondo comma, lett. *p*) ed *f*) Cost.), i comuni hanno una competenza **gestionale** dei servizi amministrativi elettorali.

Le relative funzioni sono esercitate dal **sindaco**, quale **ufficiale di governo** il quale sovrintende agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, così come alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti in materia di leva militare e di statistica (artt. 14 e 54 TUEL).

Il servizio elettorale, pertanto, è una funzione di competenza dello Stato demandata ai comuni, ed esercitata dal sindaco coadiuvato dal personale dell'Ufficio elettorale.

Spettano al **sindaco** importanti funzioni nel procedimento elettorale preparatorio, ad esempio in occasione delle elezioni politiche i sindaci di tutti i comuni danno comunicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali (pubblicato nella *Gazzetta ufficiale*) con speciali avvisi, mentre per le elezioni comunali, i sindaci sono tenuti a pubblicare con appositi manifesti l'indicazione della data delle elezioni.

Presso ogni comune è istituita la **Commissione elettorale comunale** per gli adempimenti relativi alla tenuta ed aggiornamento dell'albo delle persone idonee all'ufficio di **scrutatore** di seggio elettorale ed alla nomina degli scrutatori nell'ambito dei procedimenti relativi alle consultazioni elettorali e referendarie.

La commissione è composta dal **sindaco** e da un numero variabile di consiglieri, a seconda della dimensione demografica del comune, eletti dal consiglio comunale.

Il compito principale dell'**Ufficio elettorale** consiste nella **tenuta delle liste elettorali** attraverso periodiche revisioni cancellando o iscrivendo elettori che emigrano, immigrano, perdono il diritto elettorale, riacquistano la capacità elettorale, acquisiscono la cittadinanza, ecc.

L'Ufficio elettorale, inoltre, provvede per la parte di competenza dell'amministrazione comunale, all'**organizzazione dei servizi necessari per lo svolgimento di tutte le consultazioni elettorali**.



L'Ufficio elettorale è tenuto ad iscrivere d'ufficio nelle liste elettorali del comune i cittadini italiani, aventi la maggiore età, che risultino compresi nell'anagrafe della popolazione residente nel comune o

nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (A.I.R.E.), e che siano in possesso della capacità elettorale.

Le liste elettorali si distinguono in generali e sezionali; le prime comprendono tutto il corpo elettorale, le seconde i cittadini assegnati a ciascuna delle sezioni in cui è ripartito il comune.

L'ufficio di anagrafe e quello di stato civile sono tenuti a comunicare le variazioni che implicano la modifica delle liste elettorali (come i cambiamenti di indirizzo).

L'aggiornamento delle liste viene effettuato a mezzo di due revisioni semestrali con le quali d'ufficio si provvede all'iscrizione anticipata dei cittadini che compiono il 18° anno di età nel semestre successivo a quello in cui ha luogo la revisione.

Le variazioni apportate alle liste hanno effetto, rispettivamente, il 1° gennaio ed il 1° luglio di ogni anno.

Le liste elettorali generali e sezionali, rettificata a seguito di ciascuna revisione semestrale, debbono essere aggiornate con le variazioni dipendenti dalle cancellazioni (per morte, perdita della cittadinanza italiana ecc.) e dalle nuove iscrizioni derivanti dall'acquisto del diritto elettorale per qualsiasi motivo diverso dal compimento del 18° anno di età (c.d. "revisione dinamica" delle liste elettorali). Le revisioni dinamiche sono effettuate almeno ogni sei mesi e precisamente nei mesi di gennaio e luglio di ciascun anno, in due tornate, la prima entro la prima decade dei mesi predetti, la seconda entro la terza decade.

Tra gli altri compiti dei comuni in materia elettorale si ricordano:

- il rilascio della tessera elettorale;
- la ripartizione del comune in sezioni elettorali e l'assegnazione degli iscritti alle singole sezioni;
- la tenuta dell'Albo delle persone idonee all'ufficio di scrutatore di seggio elettorale comprendente i nominativi degli elettori che presentano apposita domanda;
- la nomina degli scrutatori per ogni sezione elettorale, scegliendoli tra i nominativi compresi nell'albo degli scrutatori.

In materia di propaganda elettorale, i comuni sono tenuti ad allestire appositi spazi per l'affissione dei manifesti elettorali e alla rimozione della propaganda abusiva nelle forme di scritti o affissioni murali e di volantinaggio.

Inoltre, i consigli comunali e provinciali possono prevedere nei loro regolamenti le forme per l'utilizzazione non onerosa di strutture comunali e provinciali idonee ad ospitare manifestazioni ed iniziative dei partiti e movimenti politici.



La legge n. 147/2013, ai commi 398 e seguenti, ha introdotto una serie di misure per razionalizzare i costi relativi al procedimento elettorale. In conseguenza delle dette misure:

a) con decreto interministeriale emanato a scadenza triennale sarà determinata la misura massima del finanziamento delle spese per lo svolgimento delle consultazioni, comprese le somme da rimborsare ai comuni per l'organizzazione tecnica e l'attuazione delle elezioni i cui oneri sono a carico dello Stato a termini della legge n. 136/1976, art. 17, e dell'art. 55 della legge n. 18/1979;

b) in caso di elezioni congiunte l'importo massimo da rimborsare a ciascun comune, fatta eccezione per il trattamento economico dei componenti dei seggi, è stabilito con D.M., nei limiti delle assegnazioni di bilancio con distinti parametri per sezione elettorale e per lettore, calcolati rispettivamente nella misura del 40 e del 60 per cento della totale da ripartire. Per i comuni che hanno fino a tre sezioni elettorali le quote sono maggiorate del 40%;

c) l'autorizzazione ad effettuare lavoro straordinario di cui all'art. 15 del D.L. n. 8/1993 è limitata al periodo decorrente dal 55° giorno precedente la data delle consultazioni al 5° giorno successivo alla stessa data; il numero di ore di lavoro straordinario è ridotto a 40 come limite di spesa mensile e 60 come numero di ore autorizzabili a persona/mese. La relativa autorizzazione è fornita con determina preventiva la cui mancata adozione impedisce l'erogazione del compenso;

d) viene abrogata la disposizione dell'art. 1, c. 4, legge n. 43/1995 che, ai fini del ricevimento delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste regionali, prevedeva l'apertura degli uffici elettorali dei comuni della regione ove si svolgono le elezioni, nei venti giorni precedenti la presentazione delle liste medesime, per almeno 10 ore dal lunedì al venerdì e per almeno 8 ore il sabato e la domenica;

e) in occasione di ogni consultazione, per il rilascio delle tessere elettorali non consegnate, per la consegna dei duplicati

e per il rinnovo, l'ufficio elettorale resta aperto nei due giorni precedenti la votazione dalle ore 9.00 alle ore 18.00 e nel giorno della votazione per tutta la durata delle operazioni di voto.

Gli appalti di forniture e servizi

Gli enti locali rientrano nel novero delle “amministrazioni aggiudicatrici”, che devono **applicare la normativa vigente in materia di appalti pubblici di servizi e di forniture**.

Recenti disposizioni hanno regolato nuove modalità di acquisizione dei beni e servizi per i comuni non capoluogo di provincia al fine di favorire forme di aggregazione.



Il **decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50**, reca la **nuova disciplina in materia di contratti pubblici**. Il nuovo Codice infatti ha abrogato il Codice dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006 e il Regolamento attuativo ed esecutivo del Codice di cui al D.P.R. n. 207 del 2010 dettando una disciplina transitoria nelle more dell'adozione dei provvedimenti attuativi.

Le definizioni di appalti pubblici di forniture e servizi sono riportate nei commi 9 e 10 dell'articolo 3 del Codice.

Riguardo al profilo soggettivo, l'articolo 3 del Codice individua alcune definizioni rilevanti ai fini dell'applicazione della disciplina sugli appalti: “amministrazioni aggiudicatrici”, “stazioni appaltanti”, “soggetti aggiudicatori”. Gli **enti locali sono inclusi nel novero delle amministrazioni aggiudicatrici** di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 3 del nuovo Codice considerato che tale disposizione fa riferimento agli “enti pubblici territoriali”. Si ricorda, inoltre, che l'espressione «stazione appaltante» comprende le amministrazioni aggiudicatrici (lettera o) del comma 1 dell'articolo 3).

Agli appalti di servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si applicano le norme dell'articolo 36 del nuovo Codice.

Le norme riguardanti i settori speciali sono destinate ai soggetti operanti in tali settori tra i quali, tra l'altro, gli “enti aggiudicatori” che, in base a quanto disposto dalla lettera e) del comma 1 dell'articolo 3, comprendono le amministrazioni aggiudicatrici.

Un'altra definizione rilevante, sotto il profilo soggettivo, è quella di **“centrale di committenza”** che, ai sensi della lettera i) del comma 1 dell'articolo 3 del Codice, è un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che forniscono attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenze ausiliarie.



L'articolo 9, comma 4, del D.L. 66/2014 ha dapprima sostituito il comma 3-*bis* dell'articolo 33 del Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 163/2006, introducendo una disciplina per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture da parte dei comuni non capoluogo di provincia.

Tale disciplina è stata, da ultimo, abrogata dalla lettera oo) del comma 1 dell'articolo 217 del **nuovo Codice dei contratti pubblici** di cui al citato decreto legislativo n. 50 del 2016. L'articolo 37 di tale decreto ha, infatti, dettato nuove **disposizioni per l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze** all'articolo 37, che prevede modalità di acquisizione differenziate in relazione alle classi di importo e al possesso o meno della qualificazione delle stazioni appaltanti.

Se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia (fermo restando quanto previsto al comma 1 e al primo periodo del comma 2), procede secondo una delle seguenti modalità:

- ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati;
- mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento;
- ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta ai sensi della legge 56/2014.

Si segnala, infine, che il comma 499, lettera d), della **legge di stabilità 2016** (legge n. 208 del 2015) ha modificato l'articolo 9, comma 2 e comma 3 del citato decreto-legge n. 66/2014, relativo all'individuazione delle categorie di beni e servizi e delle soglie oltre le quali le amministrazioni statali centrali e periferiche, le regioni e gli enti regionali nonché gli enti del SSN ricorrono obbligatoriamente alla **Consip** o agli altri soggetti aggregatori, inserendo tra queste amministrazioni anche **gli enti locali** (i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni).

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

I servizi pubblici locali

L'**organizzazione dei servizi pubblici** di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale, rientra tra le funzioni fondamentali espressamente attribuite dalla legge ai comuni ed alle città metropolitane.

Gli enti locali hanno l'obbligo di partecipare agli **enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei** ai quali è riservata in via esclusiva l'organizzazione del servizio, la scelta della forma di gestione ed il relativo affidamento, il controllo della gestione, la determinazione delle tariffe all'utenza. La scelta delle modalità di affidamento del servizio compete all'ente affidante sulla base di una relazione in cui viene dato conto, in particolare, delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta.

In base a quanto stabilito dalla legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 609, L. 190/2014), in caso di inottemperanza all'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti di governo degli ambiti o ai bacini territoriali ottimali o omogenei entro il 1° marzo 2015, l'esercizio dei relativi poteri sostitutivi è attribuito al Presidente della Regione. La predisposizione della **relazione** richiesta dalla legislazione vigente **per l'affidamento del servizio**, in cui è ricompreso anche un piano economico finanziario, viene così posta in capo ai suddetti enti di governo.

E' inoltre operante l'**Osservatorio per i servizi pubblici locali**, istituito con la finalità di garantire un'informazione completa e aggiornata e di definire linee guida sull'organizzazione e sulla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti urbani, al servizio idrico integrato e al trasporto pubblico locale



Nell'ambito delle funzioni fondamentali dei comuni (individuate dall'art. 14, co. 27 del DL 78/2010, come modificato, in particolare, dal DL 95/2012) è espressamente ricompresa l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale (lett. b)).

Al contempo, nel quadro delle funzioni fondamentali proprie delle

città metropolitane, in base alla legge 56/2014, rientra la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; la città metropolitana può, previa intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive.

Gli enti locali hanno l'obbligo – in base alla normativa più recente - di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei. Agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali la legge riserva in via esclusiva le seguenti funzioni: organizzazione del servizio; scelta della forma di gestione; affidamento della gestione; controllo della gestione; determinazione delle tariffe all'utenza (art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, del D.L. n. 138/2011, introdotto dall'art. 34 del [D.L. n. 179/2012 convertito, con modificazioni, dalla L. 221/2012](#)).

La **scelta delle modalità di affidamento** del servizio compete all'ente affidante sulla base di una relazione (art. 34, co. 20-25, del D.L. n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 221/2012), nel presupposto che la discrezionalità in merito sia esercitata nel rispetto dei principi europei; di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

La relazione, infatti, da rendere pubblica sul sito *internet* dell'ente stesso, deve dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche (se previste). Finalità dell'obbligo di pubblicare la relazione sono: il rispetto della disciplina europea; la parità tra gli operatori; l'economicità della gestione; un'adeguata informazione della collettività di riferimento.

Presso il Ministero dello sviluppo economico è stato istituito [l'Osservatorio per i servizi pubblici locali](#), con i compiti di: monitoraggio, attraverso la raccolta, delle relazioni che gli enti affidanti servizi pubblici locali di rilevanza economica sono tenuti a redigere per motivare le modalità di affidamento prescelte; la definizione di schemi di riferimento e linee guida di supporto agli enti territoriali per favorire la corretta attuazione della normativa vigente; la costruzione di una banca dati recante la raccolta della normativa e della giurisprudenza europee, nazionali e regionali; la predisposizione del Rapporto annuale sullo stato e sull'evoluzione economica, normativa, organizzativa e gestionale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, che deve essere presentato al Parlamento e alla Conferenza unificata (decreto ministeriale 8 agosto 2014). L'Osservatorio opera con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti urbani, al servizio idrico integrato e al trasporto pubblico locale.

Si ricorda che sulla materia dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi di “rilevanza economica” ed alle relative modalità di affidamento della gestione, si sono succedute nell’arco dell’ultimo decennio diverse discipline normative, nel cui ambito si sono inserite sia **un'abrogazione referendaria sia una pronuncia di illegittimità costituzionale**.

In particolare, con il *referendum* che si è svolto il 12 e 13 giugno 2011 è stato abrogato l'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008 che aveva posto il principio della gara come regola generale degli affidamenti di servizi; successivamente la [sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012](#) ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni adottate, dopo il *referendum* del giugno 2011, con l'art. 4 del D.L. n. 138/2011 e delle successive modificazioni, in quanto dirette sostanzialmente a reintrodurre la disciplina abrogata dalla volontà popolare col suddetto *referendum*.



La legge di riforma della pubblica amministrazione (legge 124/2015, art. 19) reca una delega legislativa al Governo per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, da adottare entro il 28 agosto 2016 (entro il 28 agosto 2017 possono essere adottati ulteriori decreti integrativi e correttivi) sulla base dei principi e criteri generali per la semplificazione normativa indicati all'art. 16 e di quelli dettati dall'articolo 19 della medesima legge 124/2015.

I principi e criteri direttivi di cui all'art. 16 della legge 124/2015 (deleghe per la semplificazione normativa) prevedono: l'elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive; coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia; indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile; aggiornamento delle procedure,

prevedendo, in coerenza con quanto previsto dai decreti legislativi di cui all'articolo 1, la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

I principi e criteri direttivi specifici, stabiliti dall'articolo dall'art. 19 della legge 124/2015 prevedono: l'attribuzione attribuita ai comuni ed alle città metropolitane, quale funzione fondamentale, dell'individuazione delle "attività di interesse generale"; la soppressione, previa ricognizione, dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non conformi ai principi generali in materia di concorrenza "e comunque non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio"; l'individuazione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale definendo altresì i criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi ed assicurando il rispetto dei principi di adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità nonché la conformità alle direttive europee; la risoluzione delle antinomie normative in base ai principi del diritto dell'Unione europea, tenendo conto dell'esito del referendum abrogativo del 2011, con particolare riferimento alle società in partecipazione pubblica operanti nei servizi idrici; la definizione dei criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, fermo restando il rinvio alle normative di settore e all'armonizzazione delle stesse; l'individuazione delle modalità di gestione del servizio pubblico e di conferimento della gestione, anche nei casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato; l'individuazione di criteri per la definizione dei regimi tariffari che tengano conto della produttività al fine di "ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese" nonché la definizione delle modalità di tutela degli utenti, l'individuazione di strumenti di tutela non giurisdizionale degli utenti dei servizi nonché l'introduzione e il potenziamento di forme di consultazione dei cittadini e di partecipazione diretta alla formulazione di direttive alle

amministrazioni pubbliche e alle società di servizi sulla qualità e sui costi degli stessi.

Il riordino deve prevedere inoltre: la revisione delle discipline settoriali ai fini del coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi; la distinzione netta tra le funzioni di regolazione e controllo e quelle di gestione dei servizi, anche modificando la disciplina sulle incompatibilità o inconfiribilità di incarichi o cariche; la revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché della disciplina relativa alla cessione di beni in caso di subentro nel rispetto dei principi di tutela e valorizzazione della proprietà pubblica, di efficienza, di promozione della concorrenza, di contenimento dei costi di gestione, di semplificazione; l'individuazione dei poteri di regolazione e controllo da attribuire ai diversi livelli di governo e alle autorità indipendenti al fine di assicurare la trasparenza nella gestione e nell'erogazione dei servizi, l'eliminazione degli sprechi con l'obiettivo di un continuo contenimento dei costi aumentando nel contempo gli *standard* qualitativi dei servizi; la promozione di strumenti per supportare gli enti proprietari nelle attività previste dalla legge, per favorire investimenti nel settore dei servizi pubblici locali e per agevolare i processi di razionalizzazione, riduzione e miglioramento delle aziende che operano nel settore; l'armonizzazione, con la disciplina generale delle disposizioni speciali vigenti nei servizi pubblici locali relative alla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro; gli strumenti per la trasparenza e la pubblicizzazione dei contratti di servizio (relativi a servizi pubblici locali di interesse economico generale) da parte degli enti affidanti anche attraverso la definizione di "contratti di servizio tipo" per ciascun servizio pubblico locale di interesse economico generale. Inoltre, si dovrà provvedere alla definizione di strumenti di rilevazione, anche attraverso banche dati nazionali già costituite, dei dati economici e industriali, degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli *standard* di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di

trasparenza.

La nuova disciplina dovrà infine stabilire termini e modalità di adeguamento alla stessa degli attuali regimi e comprendere anche il sistema delle sanzioni e dei poteri sostitutivi.

I trasporti pubblici locali

Il decreto legislativo n. 422/1997 ha riconosciuto la competenza regionale sul trasporto pubblico locale già prima della riforma costituzionale del 2001, che prevede la competenza residuale regionale. Sulla materia incide peraltro il principio della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e).

Le funzioni in materia di trasporti sono riconosciute dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 216/2010, in coerenza con l'articolo 21 della legge n. 42/2009 (legge delega federalismo fiscale), tra le funzioni fondamentali degli enti locali. Anche la legge n. 56/2014 di riforma delle province e delle città metropolitane ha riconosciuto le funzioni in materia di trasporti tra le funzioni fondamentali di tali province.

Per gli enti locali, conseguentemente, il trasporto pubblico locale, in quanto funzione fondamentale, è finanziato con integrale copertura del fabbisogno standard.



L'impianto normativo in materia di trasporto pubblico locale, sia con riferimento alle modalità di assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale sia con riferimento al finanziamento, risulta piuttosto complesso.

Occorre preliminarmente segnalare che tale assetto normativo sarà profondamente inciso a seguito dell'esercizio della delega legislativa conferita ai sensi dell'articolo 16 e 19 della legge n. 124 del 2015 e, in particolare dallo schema di decreto legislativo recante il Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20 gennaio 2016.

Per quanto riguarda **l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale**, l'articolo 18 del decreto legislativo n. 422/1997 ha stabilito originariamente il principio dell'obbligo di affidamento dei servizi con procedure concorsuali, poi attenuato dall'articolo 61 della legge n. 99/2009 attraverso la facoltà, concessa alle autorità competenti, di aggiudicare direttamente i contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, attraverso un richiamo a specifiche previsioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 (cfr. anche la scheda "*Servizi pubblici locali*").

Lo schema di decreto legislativo recante il Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, sopra ricordato, contiene una **disciplina generale** in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale applicabile anche **all'affidamento dei**

servizi di trasporto pubblico locale (ai sensi dell'articolo 3 del citato schema). Le modalità di affidamento secondo le citate disposizioni sono: procedura ad evidenza pubblica, affidamento a società mista nella quale il socio privato è scelto mediante procedure ad evidenza pubblica, gestione diretta o gestione in economia o mediante azienda speciale. Tuttavia si continua a prevedere la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto nei casi previsti dal regolamento (UE) n.1370/2007 (art. 22, comma 12).

In materia di **affidamento** si ricordano inoltre le seguenti disposizioni:

- l'articolo 4-*bis* del decreto-legge n. 78/2009 ha stabilito che, ove l'ente locale scelga l'affidamento diretto, debba essere messo a gara almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo;

Lo schema di decreto legislativo prevede la progressiva cessazione degli affidamenti diretti con scadenze differenziate (art. 7, comma 6).

- l'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 138/2011 ha rimesso alle regioni e alle province autonome la definizione, entro il 30 giugno 2012, del perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da massimizzare l'efficienza dei servizi pubblici locali (termine prorogato al 31 dicembre 2014 dall'articolo 13 del decreto-legge n. 150/2013) La legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 609, L. n. 190/2014 ha fissato l'obbligo degli enti locali di partecipare agli enti di governo degli ambiti o ai bacini territoriali ottimali entro il 1° marzo 2015.

Lo schema di decreto legislativo prevede che sia rimessa alle regioni, sentiti gli enti locali, la definizione dei bacini di mobilità per i trasporti pubblici regionali e locali precisando che i medesimi comprendono un'utenza minima di 350.000 abitanti. Tale utenza può essere inferiore nel caso in cui il bacino coincida col territorio di un ente di area vasta o una città metropolitana. L'affidamento dei servizi avviene di regola in più lotti (art. 14).

- l'articolo 34 del decreto-legge n. 179/2012 ha previsto l'obbligo per gli affidamenti in essere di adeguarsi ai requisiti previsti dalla normativa europea (si veda in proposito il paragrafo sui *Servizi pubblici locali*) entro il termine del 31 dicembre 2013 (l'articolo 13 del decreto-legge n. 150/2013 ha prorogato il termine al 31 dicembre 2014).
- il medesimo articolo 34 ha stabilito, per tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, a prescindere dalle modalità di affidamento, che lo stesso sia effettuato comunque sulla base di un'apposita relazione, pubblicata sul sito Internet dell'Ente affidante che dia conto delle regioni per la forma di affidamento prescelta;

Lo schema di decreto legislativo prevede che la scelta della modalità di gestione del servizio sia effettuata sulla base di una delibera che comunque deve indicare le ragioni (e comunque la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa dell'unione europea) per le quali una determinata forma di gestione è stata prescelta (art. 7 commi 2 – 4).

- il comma 556 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013) ha stabilito che le società che, in Italia o all'estero, sono destinatarie di affidamenti non conformi alla disciplina dell'Unione europea in materia (che tra le altre cose indicano anche le condizioni nel rispetto delle quali l'affidamento diretto risulta possibile) e la cui durata ecceda il limite del 3 dicembre 2019, non possono partecipare ad alcuna procedura per l'affidamento dei servizi, anche se già avviata. L'esclusione non si applica nei confronti delle imprese affidatarie del servizio oggetto di procedura concorsuale.



Con riferimento al **finanziamento** del settore, il decreto legislativo n. 422/1997, pur attribuendo la competenza in materia alle regioni, non ha riconosciuto agli enti incaricati del servizio autonomia finanziaria. Il settore è stato così per un lungo periodo sostenuto da finanziamenti statali. Da ultimo, al finanziamento del settore provvede il **Fondo nazionale** per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, istituito dall'articolo 1, comma 301, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) ed alimentato da una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. I criteri di ripartizione del Fondo, che ammonta per il 2015 a circa 4.925 milioni di euro, sono stati definiti con DPCM 11 marzo 2013, poi modificato dal DPCM 7 dicembre 2015. La sentenza n. 273/2013 della Corte costituzionale ha riconosciuto la costituzionalità del meccanismo in quanto, stante la perdurante in attuazione dell'art. 119 della Costituzione per la mancata individuazione dei costi standard, l'intervento dello Stato è ritenuto ammissibile nei casi in cui risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione.

Lo schema di decreto legislativo prevede una modifica delle modalità di ripartizione del citato Fondo nazionale diretta a premiare l'affidamento dei servizi con procedure di evidenza pubblica e l'efficienza del servizio (art. 23).

Lo schema di decreto legislativo recante il Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale prevede inoltre specifiche disposizioni relative alla tutela dell'utenza (art. 27) e a specifici obblighi e disposizioni concernenti il trasporto pubblico locale (art. 22).

La IX Commissione Trasporti della Camera ha deliberato, il 19 giugno 2013, un'**indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale**, conclusa nella seduta dell'8 aprile 2014 con l'approvazione del documento conclusivo, che si sofferma sull'esigenza di incrementare le risorse pubbliche a disposizione del settore; di attuare il meccanismo dei costi standard con adeguate procedure di monitoraggio e previsione di poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni che non garantiscano l'esercizio delle attività in condizioni di equilibrio economico; di individuare ambiti territoriali adeguati per l'espletamento del servizio e di prevedere una complessiva politica di mobilità sostenibile, anche attraverso l'utilizzo dei sistemi di trasporto intelligenti.

L'Autorità di regolazione dei trasporti ha definito un nuovo schema di regolazione per il trasporto pubblico locale, con delibera n. 49/2015 del 17 giugno 2015, al fine di fornire un sistema di regole per accrescere la trasparenza dell'intervento pubblico, promuovere l'efficienza dei gestori, gli investimenti e la qualità dei servizi per il settore del TPL. Lo schema di regolazione riguarda le misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici.

La medesima autorità ha altresì avviato, con la delibera n. 54 del 2015 il procedimento per stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia,

nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico. La successiva delibera n. 28-bis/2016 proroga il termine di conclusione del procedimento al 30 settembre 2016, anche in considerazione delle novità normative contenute nello schema di decreto legislativo, recante “Testo unico sui servizi locali di interesse economico generale” che, come sopra ricordato, presenta disposizioni significative in materia di trasporto pubblico locale e che conferisce ulteriori compiti all’Autorità di regolazione dei trasporti.

I servizi energetici: energia elettrica, gas

L'attività di distribuzione dell'**energia elettrica** è svolta in regime di concessione rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico. Per ogni ambito comunale può essere rilasciata una sola concessione di distribuzione. La gara per l'affidamento del servizio dovrà essere bandita entro il 2025.

L'attività di distribuzione del **gas naturale** è un servizio pubblico svolto in regime di monopolio naturale, da affidare esclusivamente mediante gara. Le gare dovranno essere effettuate per ambiti territoriali minimi (ATEM) definiti dal Ministero dello sviluppo economico e comprendenti, di solito, una pluralità di comuni. Le date limite stabilite dal Ministero sono state più volte prorogate, da ultimo con il D.L. n. 210/2015 e sono differenziate per raggruppamenti di ambiti.



Il servizio di **distribuzione di energia elettrica** consiste nel trasporto e nella trasformazione di energia elettrica su reti di distribuzione a media e bassa tensione per la consegna ai clienti finali ossia alle persone fisiche o giuridiche che acquistano energia elettrica esclusivamente per uso proprio (art. 2, c. 2, nn. 14 e 5, D.Lgs. n. 79/1999).

L'attività di distribuzione dell'energia elettrica è svolta in regime di concessione rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico (già Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato). Per ogni ambito comunale può essere rilasciata una sola concessione di distribuzione (art. 1, c. 1 e art. 9, c. 3, D.Lgs. n. 79/1999).

La gara per l'affidamento del servizio predetto - indetta "nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici" (art. 9, c. 2, D.Lgs. 79/1999) - va bandita non oltre il quinquennio precedente la scadenza del periodo transitorio e, quindi, non oltre il 31 dicembre 2025. Alle imprese distributrici operanti al 1 aprile 1999 (data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 79/1999) è stato, infatti, attribuito il diritto di continuare a svolgere il servizio di distribuzione sulla base di concessioni rilasciate dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (ora dello sviluppo economico) e "aventi scadenza il 31 dicembre 2030" (art. 9, c. 1, D.Lgs. cit.).

L'attività di **distribuzione di gas naturale** consiste nel trasporto di tale tipo di gas "attraverso reti di gasdotto locali per la consegna ai clienti" (art. 2, c. 1, lett. n, D.Lgs. n. 164/2000). Tale attività è espressamente qualificata dalla legge di servizio pubblico e viene svolta in regime di monopolio naturale. L'attività di distribuzione di gas naturale deve essere affidata "esclusivamente mediante gara".

Le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale devono, ai sensi dell'art. 24, comma 4, del D.Lgs. n. 93 del 2011, essere effettuate, a decorrere dal 29 giugno 2011 (data di entrata in vigore del citato D.Lgs. n. 93/2011), unicamente per ambiti territoriali minimi (ATEM) di cui all'art. 46-bis del D.L. n. 159/2007.

In attuazione di quanto disposto con l'art. 46-bis, con decreto 19 gennaio 2011 del Ministro dello sviluppo economico (G.U. n. 74 del 31 marzo 2011) sono stati individuati **177 ambiti territoriali minimi** per lo svolgimento delle gare e l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale. Con il successivo decreto del medesimo Ministro del 18 ottobre 2011 (G.U. n. 525 del 28 ottobre 2011) sono stati anche individuati i comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale.

Considerato che, come visto, la gara per la distribuzione di gas naturale deve svolgersi per ambiti territoriali e che gli ambiti predetti comprendono, di regola, una pluralità di comuni, si è reso necessario individuare il soggetto gestore della gara medesima, cioè la stazione appaltante. La stazione appaltante, secondo le modalità definite dal D.M. 12 novembre 2011, n. 226, (regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, cd. D.M. Gare) – recentemente modificato dal D.M. 20 maggio 2015, n. 106 - può essere un Comune capofila o la Provincia o altro soggetto, come una società patrimoniale delle reti.

Nel caso in cui gli enti concedenti non identifichino la stazione appaltante o questa non provveda a pubblicare il bando di gara, la regione con competenza sull'ambito, previa diffida agli enti inadempienti contenente il termine perentorio a provvedere, avvia la procedura di gara, esercitando dunque un potere sostitutivo (art. 3, comma 1 del D.M. Gare).

Le gare per l'affidamento del servizio nei 177 ATEM, avrebbero dunque dovuto svolgersi - secondo i termini fissati dal D.M. - in un arco temporale di 3 anni a partire dal 2012, declinate in 8 raggruppamenti.

Le date limite individuate nel Regolamento gare sono state oggetto di diversi interventi di proroga, che non sempre hanno riguardato tutti i raggruppamenti, ma solo alcuni di essi. Le proroghe sono intervenute a partire dal D.L. n. 69/2013 (articolo 4, comma 3 e 3-bis), successivamente con l'articolo 1, comma 16 del D.L. n. 145/2013 (legge n. 9/2014) sui primi tre raggruppamenti, con l'articolo 30-*bis* del D.L. n. 91/2014 (legge n. 116/2014) per gli ambiti dei primi sei raggruppamenti, ai fini dell'intervento sostitutivo della regione e delle penali previste dal già citato articolo 4, comma 5 del D.L. n. 145. Da ultimo, come meglio si dirà nel paragrafo relativo alle recenti modifiche normative, con il D.L. n. 210/2015 (legge n. 16/2016).

La stazione appaltante deve predisporre e pubblicare il bando e il disciplinare di gara, attenendosi agli schemi allegati al Regolamento

226/2011.

Il servizio di distribuzione di gas naturale è affidato per periodi non superiori a dodici anni (art. 14, c. 1, D.Lgs. 164/2000), con decorrenza dalla data dell'affidamento al gestore vincitore della gara del primo impianto appartenente all'ambito (art. 2, c. 3, D.M. 19 gennaio 2011).

La procedura di gara per l'affidamento del servizio deve essere avviata dagli enti locali non oltre un anno prima della scadenza dell'affidamento, in modo da evitare soluzioni di continuità nella gestione del servizio.

I rapporti tra gli enti locali affidanti e il gestore del servizio di distribuzione di gas naturale sono regolati da appositi contratti di servizio, che devono conformarsi al contratto tipo predisposto dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas ed approvato dal Ministero dello sviluppo economico (art. 14, c. 1, D.Lgs. n. 164/2000).

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha, con deliberazione 6 dicembre 2012, 514/2012/R/Gas, adottato lo schema di contratto di servizio tipo relativo all'attività di distribuzione di gas naturale, che è stato definitivamente approvato con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 5 febbraio 2013. Lo schema di contratto tipo è stato successivamente modificato dall'AEEGSI con delibera 571/2014/R/Gas. Con quest'ultima delibera, si riconosce espressamente il diritto degli enti concedenti e/o delle loro eventuali società patrimoniali a ottenere, alla conclusione del periodo di affidamento del servizio, una somma pari al valore dell'ammortamento del capitale investito per le reti e per gli impianti.

Nel caso in cui la concessione preveda a fine affidamento la devoluzione gratuita di una porzione di impianto, l'ente locale concedente acquisisce la proprietà di tale porzione di impianto se:

- a) alla data di cessazione effettiva dell'affidamento è stata raggiunta la scadenza naturale del contratto;
- b) le modalità per la cessazione anticipata del contratto non sono desumibili nelle convenzioni o nei contratti, previo pagamento, da parte dell'ente locale, del valore di rimborso al gestore uscente ivi determinato.

Nei casi differenti da quelli sopra indicati e di quelli in cui la proprietà dell'impianto era già dell'ente locale concedente o di una società patrimoniale delle reti, il gestore uscente cede la proprietà della propria porzione di impianto al gestore subentrante, previo pagamento da parte di questo ultimo del valore di rimborso di cui all'art. 5 o 6 del D.M. 12 novembre 2011, n. 226. Il gestore subentrante mantiene la proprietà di tale porzione per la durata dell'affidamento, con il vincolo di farla rientrare nella piena disponibilità funzionale dell'ente locale concedente alla fine del periodo di affidamento, nel rispetto di quanto previsto dallo stesso decreto n. 226 e dal contratto di servizio.

Il valore di rimborso ai titolari degli affidamenti e concessioni cessanti

viene calcolato in base a quanto stabilito dalla convenzioni o dai contratti alla scadenza naturale dell'affidamento, secondo le modalità stabilite dall'art. 5 del decreto n. 226/2011, considerevolmente riformato in tale punto dal D.L. n. 106/2015. Nei periodi successivi al primo, il rimborso al gestore uscente è valutato secondo quanto stabilito dall'art. 14, comma 8 del D.Lgs. n. 164/2000.



Le più recenti modifiche normative intervenute

In seguito all'emanazione nel 2011 dei decreti ministeriali che regolano le gare della distribuzione del gas, per imprimere una accelerazione all'avvio delle gare stesse, il **Decreto "del fare"** ([D.L. 69/2013](#)) è intervenuto per stabilire un **termine perentorio** per la selezione della stazione appaltante. L'articolo 4, comma 2 e 4, ha pertanto attribuito alle Regioni (o in caso di inerzia delle Regioni al Ministero dello Sviluppo Economico) un **potere sostitutivo sugli enti locali**, qualora non provvedano a nominare la stazione appaltante o a indire il bando di gara entro i termini previsti. Inoltre l'articolo 4, comma 5, del D.L. n. 69/2013 ha fissato una forma di **penalizzazione economica** per gli enti locali nei casi di mancato rispetto da parte degli stessi dei termini per la scelta della stazione appaltante, disponendo che il 20% degli oneri che il gestore corrisponde annualmente agli Enti locali come quota parte della remunerazione del capitale fosse versato dal concessionario subentrante, con modalità stabilite dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, in uno specifico capitolo della Cassa conguaglio settore elettrico per essere destinati alla riduzione delle tariffe di distribuzione dell'ambito corrispondente.

Già prima, il D.L. 83/2012 era intervenuto (articolo 37) a modifica degli articoli 14 e 15 del Decreto Letta, relativamente alla partecipazione alle gare di distribuzione gas, consentendo la partecipazione alle prime gare successive al periodo transitorio anche a soggetti che appartengono a gruppi societari che gestiscono servizi pubblici locali in virtù

di procedure non ad evidenza pubblica.

Oltre che più volte sulle date di avvio delle gare, il legislatore è intervenuto anche sulla **determinazione del valore di rimborso al gestore uscente**. Con il D.L. 145/2013 (cd. "destinazione Italia) si è disposto che nella determinazione del valore di rimborso al gestore uscente nel primo periodo siano detratti sempre anche i contributi privati (articolo 1, comma 16, che ha modificato l'articolo 15, comma 5 del Dlgs 164/2000). Si è concessa anche una proroga dei termini per la nomina della stazione appaltante e della pubblicazione del bando di gara per gli ambiti dei primi tre raggruppamenti.

Con [Decreto Ministeriale 22 maggio 2014](#) sono state poi approvate, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 4, comma 6 del D.L. n. 69/2013, le linee guida ministeriali su criteri e modalità applicative per la valutazione del valore di rimborso degli impianti di distribuzione del gas naturale.

Il decreto "competitività" ([D.L. 91/2014](#)) è nuovamente intervenuto sulla questione della **determinazione del valore di rimborso al gestore uscente**. L'articolo 30-*bis*, comma 1, modificando nuovamente l'articolo 15, comma 5 del Dlgs 164/2000, ha previsto che nella determinazione del valore di rimborso al gestore uscente nel primo periodo si debba seguire la metodologia specificata nei contratti se stipulati prima dell'11 febbraio 2012, data di entrata in vigore del DM 11 novembre, 2011 n. 226, altrimenti si deve fare riferimento alle linee guida predisposte da MISE, approvate con DM 22 maggio 2014.

I commi 2 e 4 hanno previsto un'ulteriore proroga dei termini per la pubblicazione del bando di gara per gli ambiti dei primi sei raggruppamenti, ai fini dell'intervento sostitutivo della regione e delle penali previste dall'art. 4, comma 5, del D.L. n. 69/2013.

Il successivo D.L. "mille proroghe" (D.L. 192/2014) ha previsto un'ulteriore proroga per la pubblicazione dei bandi di gara per il servizio di distribuzione gas. In particolare,

l'articolo 3, **comma 3-ter** ha prorogato al **31 dicembre 2015** il termine oltre il quale si applica il **prelievo del 20% delle somme spettanti agli enti locali** a seguito della gara d'ambito, nei casi in cui gli Enti locali concedenti non abbiano rispettato i termini per la scelta della stazione appaltante relativamente ad alcuni ambiti territoriali (primo e secondo raggruppamento).

Il medesimo articolo 3, al **comma 3-quater**, ha poi prorogato **fino all'11 luglio 2015** il termine, già prima più volte prorogato, **per l'intervento sostitutivo della Regione** in caso di **mancata pubblicazione del bando di gara** da parte dei Comuni, per gli ambiti territoriali del primo raggruppamento. Per gli ambiti territoriali del primo raggruppamento la scadenza del termine è stata dunque fissata all'11 marzo 2015 per alcuni e all'11 giugno 2015 per gli altri.

Da ultimo, è intervenuto il nuovo D.L. "mille proroghe" **D.L. n. 210/2015** (legge n. 16/2016), il quale, all'**articolo 3, comma 2-bis** dispone una ulteriore proroga dei termini perentori per la pubblicazione dei bandi di gara, rispettivamente di dodici mesi per gli ambiti del primo raggruppamento, di quattordici mesi per gli ambiti del secondo raggruppamento, di tredici mesi per gli ambiti del terzo, quarto e quinto raggruppamento, di nove mesi per gli ambiti del sesto e settimo raggruppamento e di cinque mesi per gli ambiti dell'ottavo raggruppamento. La proroga opera in aggiunta alle proroghe per i diversi raggruppamenti vigenti al 28 febbraio 2016 (data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge).

Il medesimo articolo 3, **comma 2-ter** modifica poi il comma 2 e abroga i commi 4 e 5 dell' articolo 4 del D.L. n. 69/2013, che, come sopra detto, disciplinavano rispettivamente il potere sostitutivo regionale, in caso di inerzia della stazione appaltante, e il potere sostitutivo statale, in caso di inerzia della Regione nonché la penalizzazione economica per gli enti locali nei casi di mancato rispetto dei

termini per la scelta della stazione appaltante. Si introduce in loro luogo una nuova previsione secondo la quale, scaduti i termini, la Regione competente sull'ambito territoriale assegna alle stazioni appaltanti **ulteriori sei mesi** per adempiere, decorsi i quali avvia la procedura di gara attraverso la nomina di un commissario ad acta. **Trascorsi due mesi** (e non più quattro mesi) dalla scadenza di tale termine senza che la Regione competente abbia proceduto alla nomina del commissario *ad acta*, il Ministro dello Sviluppo Economico dà avvio alla gara, nominando il commissario.

L'importo eventualmente anticipato dai gestori uscenti per la copertura degli oneri di gara, è trasferito dalla stazione appaltante al commissario *ad acta* entro un mese dalla sua nomina, al netto dell'importo relativo agli esborsi precedentemente effettuati per la preparazione dei documenti di gara.

Si segnala che l'8 marzo 2016 l'AEEGSI ha adottato, all'indomani delle modifiche operate dal D.L. n. 210/2015, una [segnalazione al Governo e Parlamento](#) 86/2016/I/GAS, che fornisce un aggiornamento della situazione delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas per ambito territoriale minimo (ATEM) ponendo in rilievo **alcune criticità che permangono e che possono costituire un ostacolo alla piena attuazione della riforma** avviata dall'articolo 46-*bis*, del D.L. n. 159/2007. L'Autorità rileva che il D.L. n. 210 “produce un leggero miglioramento della distribuzione temporale delle scadenze previste per le pubblicazioni dei bandi di gara, ma **non risolve in modo adeguato la criticità connessa alla elevata numerosità di gare contestuali o quasi contestuali**, con una concentrazione notevole tra il secondo semestre 2016 e il primo semestre del 2017. L'AEEGSI propone dunque una serie di interventi di riforma della disciplina vigente.

Anche l'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**, riunione del 9 marzo 2016 ha deliberato di

formulare una [segnalazione al Parlamento](#) circa le **problematiche concorrenziali** rilevate in materia di **gare per il servizio di distribuzione del gas naturale, come da ultimo modificate dal D.L. n. 210/2015**. In particolare nella segnalazione al Parlamento inviata l'11 marzo alle Camere, l'AGCM considera “negativamente le previsioni contenute nei commi 2-bis e 2-ter dell'art. 3 del D.L. decreto n. 210/2015”, in quanto “comprendono una nuova consistente proroga dei termini per la pubblicazione dei bandi, che agisce peraltro retroattivamente anche per gli Atem per i quali i termini sono già scaduti, nonché l'eliminazione di alcune misure volte ad assicurare la perentorietà e cogenza dei termini di legge per la pubblicazione dei bandi di ciascun Atem, quali la previsione di una penalizzazione economica per i comuni degli Atem che non rispettano la scadenza per la pubblicazione del bando e l'immediata azionabilità del potere sostitutivo della Regione una volta decorso il termine di legge per la pubblicazione del bando, potere sostitutivo che oggi può invece essere esercitato solo dopo ulteriori sei mesi”.

Le farmacie comunali

I comuni sono responsabili dell'individuazione delle nuove sedi farmaceutiche e della loro localizzazione (Corte Costituzionale, [sentenza n. 255 del 23 ottobre 2013](#)) e rivestono un ruolo ancor più incisivo nella gestione delle farmacie pubbliche, di cui sono titolari.

L'art. 28 della [legge 833/1978](#), istitutiva del Servizio sanitario nazionale (SSN), qualifica le farmacie come uno strumento di cui il SSN si avvale per l'esercizio di un servizio pubblico assegnatogli direttamente dal legislatore.

Coerentemente, il ruolo delle farmacie nell'ambito del SSN è finalizzato ad una diffusa e capillare dispensazione e consegna di farmaci e dispositivi medici ma anche, in prospettiva, all'erogazione - direttamente o in collaborazione interprofessionale con i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta - di servizi e prestazioni (per approfondire [Farmacia dei servizi](#)). In estrema sintesi, la collocazione del servizio farmaceutico all'interno del SSN permette il controllo e la verifica dell'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali e garantisce la tutela del diritto alla salute, restando, in quest'ottica, marginale sia il carattere professionale, sia la natura commerciale dell'attività del farmacista (Corte Costituzionale, [sentenza 10 ottobre 2006, n. 87](#)).

Infatti, il servizio pubblico farmaceutico pur avendo una rilevanza economica, risponde anche ad esigenze di carattere sociale che ne giustifica la specialità (in tal senso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), nella [deliberazione del 23 aprile 2014](#)). Lo stesso legislatore ha più volte ribadito la particolarità del servizio pubblico farmaceutico e la non automatica assoggettabilità del settore alle regole dettate per i servizi pubblici di rilevanza economica (per una ricostruzione del quadro normativo di riferimento [Consiglio di Stato, Sez. III, 13 novembre 2014, n. 5587](#)).

In Italia, il [numero e la dislocazione sul territorio delle farmacie](#) rispondono a criteri specifici, finalizzati a garantire una ordinata ed adeguata distribuzione dell'assistenza farmaceutica sull'intero territorio nazionale evitando, da un lato, che una quantità eccessiva di esercizi vada a discapito della qualità del servizio, dall'altro, che porzioni di territorio e popolazione risultino prive della copertura farmaceutica.



Il servizio farmaceutico è regolato da un complesso di norme sparse. Le principali fonti normative sono: R.D. 1265/1934, *Testo Unico delle Leggi Sanitarie - TULS*; legge 475/1968, *Norme concernenti il servizio farmaceutico*; legge 362/1991, *Norme di riordino del settore farmaceutico*; decreto legge 223/2006, *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale* (Decreto Bersani).

Recentemente, il decreto legge 1/2012, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività* (Decreto Cresci Italia) ha incisivamente modificato la materia. Fra l'altro, la competenza in merito all'individuazione di nuove sedi farmaceutiche, precedentemente attribuita alla Regione, è stata assegnata ad ogni singolo Comune ([Cons. St., sez. III, 12 settembre 2013, n. 4523](#)). Tuttavia, l'art. 2 della legge 475/1968, come modificato dal decreto legge 1/2012, pur attribuendo al Comune un ruolo centrale nel procedimento di individuazione di nuove sedi farmaceutiche, non ha precisato a quale organo comunale (Sindaco, Giunta o Consiglio comunale) debba essere intestata la competenza. Al riguardo, la giurisprudenza prevalente è concorde nel ritenere che, dopo la riforma degli enti locali introdotta con legge 142/1990, sono passate alla Giunta comunale le competenze in materia di pianta organica delle farmacie già esercitate dal Consiglio ([Cons. Stato, Sez. III, 11 novembre 2014, n. 5542](#)).



Il criterio prevalente per la individuazione di nuove farmacie (la pianta organica) è quello demografico. La disciplina sulla pianta organica delle farmacie è contenuta principalmente nella legge 475/1968, modificata nel 1991 dalla legge 362 e poi dal decreto legge 1/2012 (sulla persistenza della pianta organica [Cons. St., sez. III, 31 maggio 2013, n. 2990](#)).

L'art. 11 del decreto legge 1/2012 ha aumentato il [numero delle farmacie presenti sul territorio nazionale](#), abbassando il parametro di riferimento richiesto per l'apertura di una nuova farmacia. Infatti, **il quorum minimo demografico** per l'apertura di una farmacia è stato fissato a **3.300 abitanti**, risultando di molto inferiore ai precedenti parametri demografici (5.000 abitanti per comuni fino a 12.500 abitanti e 4.000 abitanti per gli altri comuni).

In aggiunta alle farmacie istituite rispettando il **quorum minimo** di 3.300 abitanti, è possibile aprire un'ulteriore farmacia se la **popolazione residua supera del 50% il quorum minimo**.

Il [decreto legge 1/2012](#) non ha abrogato quanto previsto dall'art 104 del Testo unico delle leggi sanitarie (TULS - [Regio decreto del 27 luglio 1934, n. 1265](#)) che aveva introdotto il cosiddetto **criterio topografico**. In deroga al criterio della popolazione, le regioni e le province autonome possono infatti istituire una farmacia quando ciò sia richiesto da particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità.

Entro il limite del 5 per cento del totale delle farmacie (incluse le nuove sedi), le **regioni e le province autonome possono aprire ulteriori farmacie in aree ad alta frequentazione**, ma devono assegnarle **in prelazione, fino al 2022, ai comuni** competenti per territorio. Le aree ad alta frequentazione sono state individuate in:

a) **stazioni ferroviarie, aeroporti civili a traffico internazionale, porti, aree di servizio autostradali ad alta intensità di traffico** e servite da servizi alberghieri o di ristorazione, in cui non sia presente una farmacia a meno di 400 metri dalla struttura;

b) **centri commerciali e grandi strutture di vendita** con superficie superiore a 10.000 metri quadrati, se non è già presente una farmacia a meno di 1.500 metri dalla struttura.

La [titolarità delle farmacie](#) che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica può essere assunta per la metà dal comune. Le **farmacie comunali**, di cui sono titolari i Comuni, ai sensi dell'art. 9 della legge 475/1968, **possono essere gestite**:

- a) in economia;
- b) a mezzo di azienda speciale;
- c) a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle

farmacie di cui sono unici titolari;

d) a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, siano in servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità. La giurisprudenza ha anche considerata legittima la gestione a mezzo di società di capitale, con partecipazione mista pubblico-privata e l'individuazione del socio privato a mezzo di gara ad evidenza pubblica.

Il Codice dei medicinali (art. 100, co. 1-*bis*, del D.Lgs. 219/2006) prevede la possibilità, per i farmacisti e le società di farmacisti titolari di farmacia privata, nonché per le società che gestiscono farmacie comunali, di poter svolgere attività di distribuzione all'ingrosso dei medicinali. Viceversa le società che svolgono attività di distribuzione all'ingrosso di medicinali possono svolgere attività di vendita al pubblico di medicinali attraverso la gestione di farmacie comunali.

La [sentenza 5389/2014 del Consiglio di Stato](#) ha recentemente chiarito che la normativa relativa alla gestione delle farmacie comunali può applicarsi solo nei limiti in cui è compatibile con la disciplina generale sui servizi pubblici prevista dal TUEL e comunque nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria (sul punto si rinvia alla scheda dedicata ai Servizi pubblici locali).

Il trasferimento di titolarità di farmacie in gestione comunale, regolato dall'art. 12 della legge 475/1968, è possibile dopo tre anni dal rilascio dell'autorizzazione all'apertura. In caso di trasferimento della titolarità, hanno diritto di prelazione i farmacisti dipendenti, che possono costituire una società. In numerose sentenze, i giudici amministrativi hanno rilevato che il modello privatistico di esercizio del servizio farmaceutico a mezzo di società mista determina una scissione tra la titolarità del servizio e la gestione dello stesso. Poiché il profilo societario e quello della titolarità operano su piano diverso, l'ente locale può alienare la propria quota societaria, ma non può cedere la titolarità della farmacia prima del termine dei tre anni. I comuni non possono

però cedere la titolarità o la gestione delle farmacie collocate nelle stazioni, aeroporti, centri commerciali ecc. e per le quali hanno esercitato il diritto di prelazione fino al 2022. In caso di rinuncia alla titolarità, la sede farmaceutica è dichiarata vacante.

L'assistenza scolastica

Ai comuni fanno capo le **funzioni amministrative** relative all'assistenza scolastica, che comprendono servizi e attività volti a facilitare l'assolvimento dell'obbligo scolastico per gli alunni di scuole pubbliche e private e la prosecuzione degli studi per gli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi.

Si verte, cioè, in materia di **diritto allo studio**, che trova il suo fondamento nell'art. 34 della Costituzione.

Peraltro, in relazione al processo di riordino delle province, le funzioni relative ai servizi di **supporto organizzativo** del servizio di istruzione per gli **alunni con disabilità** o in situazione di svantaggio sono state recentemente attribuite alle **regioni**, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, queste sono state già attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni.



Nell'art. 117 della Costituzione previgente la riforma del 2001, la materia "assistenza scolastica" – e, dunque, il diritto allo studio – era esplicitamente presente ed era devoluta alla potestà legislativa concorrente.

Dopo la riforma costituzionale del 2001, il diritto allo studio trova fondamento nell'art. 34, i cui commi terzo e quarto dispongono che i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi e che la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

Con riguardo al riparto delle competenze - in assenza di una esplicita attribuzione della materia nell'ambito dell'attuale art. 117 Cost. -, in dottrina sono emerse due tesi, volte a ricomprendere l'assistenza scolastica nella materia dell'istruzione (di competenza concorrente), ovvero tra le materie affidate alla potestà legislativa residuale delle regioni (art. 117, quarto comma, Cost.). Si veda, più ampiamente: Silvio Troilo, [*Il diritto allo studio fra Stato e regioni*](#), in *Federalismi.it* n. 9/2012.

Quanto alle **funzioni amministrative** relative all'assistenza scolastica, le stesse sono state **attribuite ai comuni** - che le svolgono secondo le **modalità previste dalla legge regionale** - dall'art. 45 del DPR 616/1977.

In base all'art. 42 dello stesso DPR, esse concernono **tutte le strutture, i servizi, e le attività destinate a facilitare, mediante**

erogazioni in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, per gli alunni di scuole pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, la prosecuzione degli studi. In base alla disposizione citata, tali funzioni ricomprendono, tra l'altro, gli interventi di assistenza medico-psichica, l'assistenza ai minorati psico-fisici, l'erogazione gratuita dei **libri di testo** agli alunni delle scuole primarie.

Successivamente, tali previsioni sono state confermate dall'art. 327 del c.d. Testo unico della scuola (d.lgs. 297/1994), che ha ripreso il contenuto degli artt. 42 e 45 del DPR 616/1977, sostituendo unicamente l'espressione "assistenza scolastica" con quella di "**diritto allo studio**", considerandole, dunque, sinonimi.

In virtù delle disposizioni richiamate, sono state attribuite ai comuni, tra l'altro, le funzioni relative al **trasporto** degli alunni della scuola dell'infanzia e della scuola dell'obbligo – già attribuite alle regioni dall'art. 1 del DPR 3/1972 –, e quelle relative alla gestione del **servizio mensa** per gli alunni dei medesimi ordini di scuola.

Per garantire il diritto all'istruzione, le leggi regionali prevedono che, per i servizi di refezione e trasporto scolastico, i comuni, nei limiti delle risorse disponibili, determinino tariffe differenziate o anche esoneri da ogni contribuzione, per gli studenti le cui famiglie versino in condizioni di particolare disagio economico.

Con riguardo ai **libri di testo**, già l'art. 156, co. 1, del d.lgs. 297/1994 (poi dichiarato incostituzionale con [sentenza n. 454/1994](#), nella parte in cui escludeva gli alunni delle scuole elementari che adempiono all'obbligo in modo diverso dalla frequenza presso scuole statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale) aveva stabilito che i libri di testo erano forniti gratuitamente dai comuni, secondo modalità stabilite dalla legge regionale, agli **alunni delle scuole elementari**.

Successivamente, la fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo è stata estesa agli **alunni della scuola dell'obbligo** e dei **primi due anni della scuola secondaria superiore** (art. 27 della L. 448/1998; art. 1, co. 628, della L. 296/2006).

Inoltre, l'art. 139 d.lgs. 112/1998 aveva attribuito alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i servizi di **supporto organizzativo** del servizio di istruzione per gli **alunni con disabilità o in situazioni di svantaggio**.

Al riguardo si ricorda, infatti, che, in base a quanto previsto dall'art. 13, co. 1, della L. 104/1992, l'integrazione scolastica della persona con

disabilità si realizza anche attraverso la **programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio** gestite da enti pubblici o privati. A tale scopo gli enti locali, gli organi scolastici e le unità sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze, stipulano accordi di programma.



L'art. 21, co. 3, della legge delega sul **federalismo fiscale** (L. 42/2009) ha inserito fra le funzioni fondamentali dei comuni, sia pur provvisoriamente e solo ai fini del procedimento di determinazione di costi e fabbisogni standard, i servizi di “**assistenza scolastica e refezione**”. In tal senso, dispone anche il decreto attuativo della delega (v. art. 3, co. 1, del d.lgs. 216/2010).

In seguito, l'art. 14, co. 27, del D.L. 78/2010 (L. 122/2010) – come modificato, in particolare, dall'art. 19, co. 1, del D.L. 95/2012 (L. 135/2012) – nel definire **a regime le funzioni fondamentali dei comuni**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., non ha fatto più riferimento a tali servizi, ma ha utilizzato l'espressione “**organizzazione e gestione dei servizi scolastici**”.

Inoltre, l'art. 7, co. 41, del già citato D.L. 95/2012 ha previsto che il **contributo** statale per le spese sostenute in relazione al servizio di **mensa scolastica per gli insegnanti** – previsto dall'art. 3 della L. 4/1999 – è **assegnato agli enti locali** (e non più alle scuole) in proporzione al numero di classi che accedono al servizio di mensa (e non più in base al numero dei pasti effettivamente erogati).

L'art. 23, co. 5, dello stesso D.L. 95/2012 ha autorizzato in via permanente, a decorrere dal 2013, la spesa di € 103 mln per la fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo agli **alunni della scuola dell'obbligo** e dei **primi due anni della scuola secondaria superiore**, soggetta prima di allora a periodici rifinanziamenti.

Infine, l'art. 1, co. 947, della L. 208/2015 (legge di stabilità 2016) ha attribuito **alle regioni**, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le funzioni relative ai **servizi di supporto organizzativo** del servizio di istruzione per gli **alunni con disabilità o in situazione di svantaggio**, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, queste funzioni sono state **già attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni**. A tal fine, è stata autorizzata la spesa di **€ 70 mln** per il **2016**, da ripartire fra gli enti territoriali interessati con **D.P.C.M.**

La modifica è collegata al processo di riordino delle province di cui alla L. 56/2014.

I servizi e le opere cimiteriali

Le **aree cimiteriali** fanno parte del demanio pubblico, regolato nell'ambito della disciplina urbanistica, materia non presente nell'art. 117 della Cost., ma inclusa in quella a legislazione concorrente "governo del territorio". Ogni **comune** deve essere dotato del **piano regolatore cimiteriale** e inoltre il Comune deve dotarsi del regolamento di disciplina degli interventi di polizia mortuaria in accordo con le norme generali contenute nel [DPR. n. 285/1990](#) (regolamento di polizia mortuaria), nel Testo Unico delle leggi sanitarie ([RD. n. 1265/1934](#)), in conformità alle leggi speciali sulla cremazione e sulle distanze cimiteriali e, ove presenti, alle indicazioni regionali di regolamenti tipo volti a garantire una omogeneità della disciplina a livello territoriale.

L'autonomia regolamentare comunale deve tenere conto delle consuetudini locali, dell'esistenza, nel proprio territorio, di nuclei di popolazione di diverse religioni, dei costi relativi alle manutenzioni ordinarie e straordinarie, legate anche al regime dei suoli, nonché alla situazione finanziaria dell'ente.

La **manutenzione**, l'ordine e la vigilanza dei cimiteri spettano al **sindaco** e se il cimitero è consorziale al sindaco del comune dove si trova il cimitero. I **rifiuti cimiteriali e gli scarichi** delle fontane sono assicurati, rispettivamente, dal servizio ecologico del comune, gestito direttamente o in concessione, e da impianti di smaltimento delle acque reflue. L'autorizzazione alla **cremazione** viene rilasciata per ciascun cadavere dal **Sindaco** e i crematori devono essere costruiti entro i recinti dei cimiteri e sono soggetti a vigilanza del Sindaco.

L'edilizia cimiteriale pubblica e privata è di **competenza comunale** (le mura di cinta, l'ossario, le infrastrutture, i comparti dei loculi, i luoghi del culto pubblico, le camere mortuarie, le strutture per le autopsie, le cappelle cimiteriali, le tombe, le lapidi, ecc), che i **comuni** devono disciplinare mediante **normativa regolamentare speciale** all'interno dei regolamenti comunali di polizia mortuaria.

La gestione dei cimiteri può essere svolta direttamente dall'ente locale ovvero con gestione affidata all'esterno. Le tariffe sono stabilite in base alle norme di carattere generale contenute all'[art. 117 del TUEL \(D.Lgs. 267/2000\)](#). Sulla base delle previsioni di legge e del regolamento comunale, inoltre, vengono fissati i servizi gratuiti di interesse pubblico (uso sala autoptica, inumazioni in campo comune o cremazione su volontà del defunto in particolare per quelli privi di familiari ovvero con familiari indigenti, ecc.).

I Comuni hanno competenza a disporre divieti, ovvero le regole di comportamento durante le permanenze nel cimitero, come disposizioni sul contegno, sull'introduzione di animali o di oggetti indecorosi, sull'abbandono di cose, sul disturbo durante le celebrazioni religiose, ecc.

Questioni sanitarie si profilano in particolare per le sepolture speciali al di fuori dei cimiteri, disciplinate dall'[art. 105 del regolamento di polizia mortuaria](#) (DPR. n. 285/1990) e dall'[art. 340 del sopra citato Testo unico delle leggi sanitarie](#). In particolare si prevedono procedure speciali con adempimenti sanitari e deliberativi, prima del rilascio dell'autorizzazione del sindaco, e requisiti analoghi a quelli prescritti dal regolamento della polizia mortuaria per le sepolture private esistenti nei cimiteri. Anche questa tipologia di sepolcri, in ogni caso, è sottoposta alla vigilanza dell'autorità comunale.

Il servizio di necropsia è assicurato dalla ASL o da corrispondenti istituzioni locali in relazione alle scelte di politica sanitaria che rientrano nelle competenze regionali.



Ai sensi dell'art. 54 del [DPR. n. 285/1990](#) (regolamento di polizia mortuaria), ogni Comune deve essere dotato di un **piano regolare cimiteriale**. Sui criteri per determinare le aree cimiteriali e la definizione dei corrispondenti piani regolatori, è intervenuto il Ministero della Sanità con la Circolare n. 24 del 14 giugno 1993, prendendo atto del netto ridimensionamento della forma di sepoltura a sistema di inumazione. Il calcolo dell'area occorrente, pertanto, è effettuato non più sulla mortalità media dell'ultimo decennio, ma sulle inumazioni mediamente eseguite nell'ultimo decennio, aumentate del 50 per cento. A tali aree si aggiunge lo spazio riservato alle opere, servizi e sepolture private, come indicato

all'art. 59, co. 1, lett. a) del sopra citato regolamento. Il piano regolatore deve comprendere anche le zone di rispetto cimiteriale prevista ai sensi dell'art. 31 del Testo unico delle leggi sanitarie. Eventuali deroghe al limite minimo della fascia di rispetto cimiteriale è consentita per eventuali ampliamenti di un cimitero rispetto agli edifici già esistenti del centro abitato (v. Consiglio di Stato, Sent. n. 4574/2000). Ai sensi dell'art. 79 del regolamento n. 285/1990 e della legge 30 marzo 2001, n. 130, l'autorizzazione alla cremazione viene rilasciata per ciascun cadavere dal Sindaco, sulla base della volontà espressa in tal senso dal defunto. Le modalità operative sono determinate nel rispetto della normativa vigente. L'art. 78 del regolamento n. 285/1990 stabilisce le caratteristiche progettuali dei crematori e le procedure per le cremazioni.

LE FUNZIONI IN AMBITO SOCIALE, SANITARIO, CULTURALE E SPORTIVO

La sicurezza sociale

La **legge 328/2000**, emanata con lo scopo di avviare una complessiva riorganizzazione della sicurezza sociale, ha affidato la programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali a diversi livelli di governo: Stato, regioni e enti locali, chiamati a collaborare secondo i principi di **sussidiarietà** e di **cooperazione** nel rispetto dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti territoriali e locali.

Dopo la **riforma costituzionale del 2001** (L. 3/2001), l'assistenza sociale è diventata una competenza residuale disciplinata dalle Regioni e **amministrata dal Comune**, mentre allo Stato è rimasta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.), da emanare con modalità partecipative⁷.

L'art. 14, co. 27-28, del decreto legge 78/2010 (L. 122/2010) ha successivamente disciplinato l'esercizio obbligatorio delle **funzioni fondamentali dei comuni in forma associata**. Fra queste è compresa la progettazione e gestione del sistema locale dei **servizi sociali** e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto stabilito dall'articolo 118 Cost⁸.

Come previsto dall'art. 6 della legge 328/2000, **ai comuni compete** la gestione degli interventi e dei servizi sociali, la cui programmazione è in capo alle Regioni. Nello specifico, il Comune ha il compito istituzionale di programmare, attraverso il [Piano di zona](#) (art. 19 della legge

⁷ In sostanza, viene modificato il catalogo delle materie e soppressa la competenza concorrente, con una redistribuzione delle materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale: l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati, quali le disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare, della riscritta lettera *m*), mentre alle Regioni spetta la potestà legislativa in materia di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali ([qui un approfondimento](#)).

⁸ Sono obbligati ad esercitare in forma associata i servizi sociali, mediante unione di comuni o convenzione, i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia.

328/2000), il **sistema integrato di interventi e servizi sociali** e poi di garantirne l'erogazione, integrando la programmazione sociale e la programmazione sociosanitaria⁹. Dal punto di vista dell'offerta di servizi sociali e sociosanitari, entrano in gioco anche i produttori privati *profit* e *no profit*, ai quali spesso Comuni e ASL esternalizzano tali servizi. Per questo, un'ulteriore importante funzione dei Comuni risiede nel **procedimento di autorizzazione, accreditamento e vigilanza** dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o del privato *profit* o *no profit*.

Gli interventi assistenziali

L'accesso agli **interventi assistenziali**, pur avendo, come per le prestazioni sanitarie, un carattere di universalità (art. 2 della L. 328/2000), è, generalmente, condizionato dalla compresenza di due elementi necessari: il **bisogno** e la **scarsità economica** per farvi fronte, requisiti che danno diritto alle **prestazioni sociali agevolate**, non destinate alla generalità dei soggetti.

Si rileva che, a differenza di quanto avvenuto in ambito sanitario, i [livelli essenziali delle prestazioni erogabili in ambito sociale](#) (nel tempo definiti LEP, LEPS o LIVEAS) non sono stati ancora fissati; pertanto non è ancora presente un elenco degli interventi e dei servizi sociali in grado di garantire un livello di prestazioni assistenziali uniforme in tutto il Paese. La legge 328/2000 indica, infatti, gli **interventi in ambito sociale** che costituiscono i livelli essenziali, ma manca tuttora una loro più stringente definizione ed il relativo adeguato finanziamento, come avvenuto in ambito sanitario con la fissazione dei LEA e della dotazione finanziaria annuale del Fondo sanitario nazionale attraverso la legge di stabilità.

Pertanto, il **diritto alle prestazioni sociali**, in particolare nella forma agevolata, e/o ai servizi di pubblica utilità, è subordinato alla verifica degli enti erogatori (quindi nella maggior parte dei casi ai Comuni), secondo parametri anagrafici e/o economici (reddito della singola persona o indicatore della situazione economica (ISE) e indicatore della

⁹ In tale perimetro altri soggetti sono chiamati ad intervenire: le Regioni, che dettano gli indirizzi della programmazione ed erogano servizi sociosanitari attraverso le ASL; le Province, che possono partecipare al finanziamento dei Piani di Zona; lo Stato, che, di anno in anno, determina i fondi nazionali destinati alle politiche sociali.

situazione economica equivalente (ISEE), che permettono di valutare in maniera sintetica le condizioni economiche del nucleo familiare. Per garantire una maggiore equità sociale nella determinazione delle tariffe dei servizi, molti Comuni hanno deliberato modifiche all'ISEE (v. oltre), in particolare introducendo un **coefficiente maggiorato** a vantaggio delle famiglie numerose, con figli minori, disabili, anziani (il “quoziente familiare”). Per tali soggetti sono state inoltre introdotte in molti casi riduzioni delle tariffe per la prestazione di servizi socio-educativi e scolastici.

La **spesa per l'assistenza sociale erogata dai comuni**, singolarmente o in forma associata, rappresenta una componente importante del sistema di *welfare* (sul punto l'approfondimento [Spesa sociale dei Comuni e sue componenti](#)). Al momento, le risorse dedicate al sociale provengono dalla fiscalità generale e sono erogate nei limiti dei finanziamenti ordinari destinati dalle regioni e dagli enti locali alla spesa sociale tenuto conto anche delle risorse, riferibili ai [Fondi nazionali dedicati](#), trasferite dallo Stato.

In questo contesto, le **Regioni** stabiliscono principi e indirizzi, e **coordinano** interventi sul territorio da parte degli **enti locali**, a cui ripartiscono le risorse del Fondo sociale regionale, costituito da stanziamenti provenienti dai **fondi statali** dedicati alle politiche sociali, **integrati** da stanziamenti di bilancio regionale. Le Regioni possono, altresì, intervenire direttamente, con i *voucher*, i *bonus* famiglia, gli assegni di cura, i buoni sociosanitari, ecc. I **Comuni** svolgono le **funzioni amministrative attuative** dei servizi sociali e ricevono risorse dalle Regioni e dallo Stato (trasferimenti diretti e vincolati, come quelli della [L. 285/1997](#), Fondo per l'infanzia e l'adolescenza), integrate da propri stanziamenti di bilancio. A tali finanziamenti si aggiungono quelli del programma nazionale “[Servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti](#)” collocato nell'ambito del Piano d'azione Coesione (Pac). L'attuazione del programma, attivo fino al giugno 2017, è stata affidata al ministero dell'Interno, individuato quale Autorità di Gestione responsabile. Le risorse stanziare sono destinate alle 4 regioni ricomprese nell'obiettivo europeo “Convergenza”: [Calabria](#), [Campania](#), [Puglia](#), [Sicilia](#). Al finanziamento dei servizi sociali (art. 4 della legge 328/2000) contribuisce anche la partecipazione dell'utenza privata, con il pagamento delle rette previste per gli asili nido o per le residenze assistite degli anziani. Complessivamente, le risorse indicate realizzano gli obiettivi dei piani di zona,

adottati secondo gli indirizzi dei piani regionali, come previsto dalla L. 328/2000¹⁰.

Le misure per l'inclusione attiva

E' da segnalare in proposito il [Programma operativo nazionale \(Pon\) Inclusione](#), cofinanziato dal Fondo sociale europeo, interamente dedicato all'**inclusione sociale**, la cui finalità principale è contribuire alla definizione dei livelli minimi di alcune prestazioni sociali, per garantirne l'uniformità in tutte le regioni italiane. Oltre l'80% delle risorse, che in totale ammontano a circa 1,2 miliardi di euro, è destinato quindi a supportare l'estensione sull'intero territorio nazionale del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), una **misura di contrasto alla povertà assoluta** che nel 2014 il Ministero ha avviato in forma sperimentale nelle 12 città d'Italia più popolate (v. oltre l'approfondimento).

Gli asili nido

L'analisi territoriale delle risorse impiegate per il welfare locale mette in luce fortissimi squilibri, che si traducono nella diversa disponibilità di servizi e strutture. Tale analisi, vale anche per la copertura territoriale degli **asili nido**, un servizio a domanda individuale offerto dai Comuni. La legge 1044/1971 ha riconosciuto come "servizio sociale di interesse pubblico" l'assistenza prestata negli asili nido ai bambini fino ai tre anni di età. In seguito, la legge 285/1997 ha incluso tra gli interventi finanziabili "l'innovazione e la sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia", non sostitutivi degli asili nido, ovvero servizi che presuppongono la presenza continua di genitori, che siano privi di mensa e non prevedano il riposo pomeridiano, servizi autorganizzati dalle famiglie, dalle associazioni e dai gruppi. Successivamente, il [Piano straordinario, l'intesa in Conferenza unificata del 26 settembre 2007](#), ha individuato quali iniziali livelli essenziali di assistenza la copertura media nazionale della domanda al 13% e, in ciascuna regione, in percentuale non inferiore al 6%, sottolineando la necessità di assicurare il livello di

¹⁰ In proposito si segnala il [portale OpenCoesione](#), una iniziativa di open government sulle politiche di coesione in Italia, coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in cui sono presenti dati e informazioni anche sui finanziamenti ai servizi sociali.

copertura territoriale in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, anche in vista del raggiungimento dell'obiettivo di copertura territoriale fissato al 33% dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000. L'[intesa in Conferenza unificata del 26 settembre 2007](#), ha avviato un'attività di [monitoraggio quantitativo, qualitativo e amministrativo contabile](#) al quale partecipano, fra l'altro, le regioni, il [Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza](#), presso l'Istituto degli Innocenti a Firenze e l'ISTAT (anche Istat [offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia](#)) (per l'approfondimento normativo v. oltre).



La legge 328/2000 disciplina nel dettaglio gli ambiti di intervento riferibili ai diversi livelli di governo.

Come detto, le linee di intervento dell'attività dello **Stato**, attraverso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si riferiscono all'indirizzo, programmazione, sviluppo, coordinamento, monitoraggio e valutazione delle politiche sociali, dal momento che i servizi alla persona sono devoluti alle Regioni ed agli enti locali ([art. 9](#) della legge 328/2000). Allo Stato spetta altresì la definizione dei diversi [Fondi dedicati](#), quali il Fondo nazionale per le politiche sociali, il Fondo per le politiche della famiglia, il Fondo per le non autosufficienze, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Fondo per le politiche giovanili, nonché l'erogazione di pensioni e assegni sociali ed indennità assistenziali varie per gli invalidi civili, sordi e ciechi civili.

Ai sensi dell'[art. 8](#) della legge 328/2000, le **Regioni** disciplinano con proprie leggi, i principi, gli indirizzi, l'organizzazione e l'erogazione, tramite i comuni, della rete di interventi e servizi sociali e, oltre a ripartire i finanziamenti statali agli enti locali, programmano gli obiettivi di settore nel **Piano sociale** ([art. 18](#) della legge 328/2000). Alcune Regioni presentano un **Piano socio-sanitario** dove sono previsti programmi sanitari, sociali e socio-sanitari.

In particolare, l'[art. 22](#), comma 2, della legge 328/2000 definisce gli interventi che costituiscono i **livelli essenziali delle prestazioni sociali**¹¹.

¹¹ Più in dettaglio, essi sono: misure di sostegno alla povertà; misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio; interventi di sostegno ai minori e ai nuclei familiari anche attraverso l'affido e l'accoglienza in strutture comunitarie; misure per sostenere le responsabilità familiari; misure di sostegno alle donne in difficoltà; interventi per l'integrazione sociale delle persone disabili, ivi compreso la dotazione di centri socio-riabilitativi, di comunità

L'identificazione dei livelli essenziali deve tener conto anche di quanto indicato nell'[allegato 1C del D.P.C.M. 29 novembre 2001](#), che elenca le prestazioni socio-sanitarie, ovvero **otto specifiche prestazioni** nelle quali la componente sanitaria e quella sociale non risultano operativamente distinguibili e per le quali si è convenuta una percentuale di costo attribuibile al SSN e l'altra riferibile all'utente o al Comune. Più in dettaglio, **le prestazioni socio-sanitarie** si distinguono, come indicato dal [D.P.C.M. 14 febbraio 2001](#), in prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, erogate contestualmente ad interventi sociali, finalizzate al contenimento di esiti degenerativi, a carico dell'Azienda sanitaria locale; prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, finalizzate a sostenere la persona disabile o emarginata la cui condizione potrebbe avere esiti negativi sulla salute, a carico del Comune o del cittadino; prestazioni socio-sanitarie integrate per le aree materno infantile, disabili, anziani e non autosufficienti, dipendenze, patologie psichiatriche e da HIV, pazienti terminali, a carico delle ASL, garantite nell'[allegato 1 C del D.P.C.M. 29 novembre 2001](#) sui livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA).

Gli artt. 14 e 15 della legge 328/2000 sono dedicati alla **disabilità** (qui un [approfondimento](#)); l'ambito all'interno del quale si rendono più necessari gli interventi di natura socio-sanitaria. L'art. 14 contiene importanti disposizioni per la realizzazione di Progetti individuali per le persone disabili, messi a punto dai Comuni, per il tramite dei servizi sociali di riferimento, e realizzati d'intesa con le Aziende Sanitarie locali. Con i progetti individuali, il legislatore ha voluto indicare un modello di

alloggio e di accoglienza; interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, nonché la socializzazione e l'accoglienza presso strutture residenziali e semiresidenziali; prestazioni socio-educative per soggetti dipendenti; informazione e consulenza alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e l'auto aiuto.

L'articolo 22 della legge 328/2000 inoltre richiede che le regioni, secondo i modelli organizzativi adottati, provvedano per ogni ambito territoriale all'erogazione delle seguenti prestazioni:

- a) servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari;
- b) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari;
- c) assistenza domiciliare;
- d) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali;
- e) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

In definitiva, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, lo Stato ha indicato i seguenti principi:

- le aree d'intervento ([art. 22](#) della L. 328/2000)
- le categorie di utenti
- l'ambito territoriale
- i limiti delle risorse rese disponibili dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali.

servizi incentrato su un progetto di “presa in carico globale” della persona disabile, con l’obiettivo di promuovere l’autorealizzazione della persona disabile ed il superamento di ogni condizione di esclusione sociale, avvalendosi anche della metodologia del cosiddetto “lavoro di rete”, che punta ad una visione in chiave unitaria dei bisogni della persona con disabilità. L’iniziativa dell’ente locale non è autonoma ma va sollecitata su richiesta. Il **Progetto individuale** viene attivato nell’ambito delle risorse disponibili dell’ente, a tal fine destinate e predisposto sulla base di una valutazione diagnostico-funzionale del soggetto che lo richiede. Esso comprende una serie di servizi rivolti alla persona disabile: in particolare, si tratta di prestazioni che hanno ad oggetto la cura e la riabilitazione nonché misure economiche dirette e indirette finalizzate, nel loro complesso, al superamento di condizioni di povertà e, ove necessario, al recupero e alla integrazione sociale. Eventuali sostegni possono essere previsti anche per il nucleo familiare della persona disabile (in tal senso [TAR Calabria 440/2013](#)).

In assenza di una disciplina specifica sui livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale, le Regioni e i Comuni hanno disegnato servizi assistenziali non omogenei. Per questo, nel 2009 un gruppo di lavoro congiunto tra Regioni e Province autonome (Cisis) ha proposto il [Nomenclatore dei servizi e degli interventi sociali](#) quale strumento di mappatura degli interventi e dei servizi sociali regionali, rendendo possibile il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali. Il Nomenclatore ha costituito anche la base di riferimento per il Glossario utilizzato dall’Istat nella rilevazione sugli “Interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati”. Seguendo la mappatura dei servizi ed interventi sociali disegnati dalle leggi regionali, il Nomenclatore ha individuato tre macroaree di servizi, che fanno riferimento alle forme di erogazione delle prestazioni socio-assistenziali e ad integrazione socio-sanitaria dei Comuni singoli e associati: interventi e servizi, trasferimenti in denaro e strutture. Per ciascuna delle tre macro-aree è stata prevista una sub-articolazione in aree di servizi, in alcuni casi anche dettagliate in sottoaree per meglio raggruppare sezioni omogenee di voci di servizi¹².

¹² Più in dettaglio, si tratta di:
servizi territoriali

- segretariato sociale, informazione e consulenza per l’accesso alla rete dei servizi;
- interventi di prevenzione e sensibilizzazione;
- pronto intervento sociale;
- attività di supporto alla persona, alla famiglia e rete sociale;
- integrazione sociale;
- interventi e servizi educativo-assistenziali e per il supporto all’inserimento lavorativo;
- interventi volti a favorire la domiciliarità sia di natura sociosanitaria (Assistenza Domiciliare Integrata, ADI) che sociale (Servizio di Assistenza Domiciliare, SAD);

All'interno dei servizi semiresidenziali, gli **asili nido** meritano sicuramente un approfondimento. In base alla normativa vigente ([art. 70 della legge n. 448/2001](#)) tra le **competenze degli enti locali** rientrano quelle relative agli **asili nido**, quali strutture volte a garantire la formazione e la socializzazione dei bambini di età compresa tra i tre mesi e i tre anni di età ed il sostegno delle loro famiglie. Le regioni hanno talune competenze in materia di individuazione e di criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili nido e, originariamente, anche lo Stato (poi ritenute illegittime a seguito di un ricorso avanzato dalle regioni rispetto al nuovo quadro costituzionale delineato nel 2001, v. [Corte Cost. Sent. del 17 dicembre 2003](#)).

Dal punto di vista dell'assetto organizzativo, l'offerta degli asili nido è gestita quasi interamente dai Comuni singoli (97,7%); la gestione in forma associata fra Comuni limitrofi riguarda quindi il 2,3% della spesa impegnata complessivamente. All'offerta tradizionale di asili nido si affiancano i servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia, che comprendono i "nidi famiglia", ovvero servizi organizzati in contesto familiare, con il contributo dei Comuni e degli enti sovracomunali. Questi servizi rappresentano una realtà significativa in special modo nelle regioni del Nord-Est e nelle Province autonome.

In base all'[art. 6 del DL. 55/1983 \(L. 131/1983\)](#), gli asili nido rientrano tra le categorie dei **servizi pubblici locali a domanda individuale**, successivamente individuati dal [DM 31 dicembre 1983](#). Per essi è prevista una contribuzione degli utenti a carattere non generalizzato non inferiore al 50 per cento del costo, definita mediante tariffe che possono essere differenziate dai singoli Comuni con adeguate motivazioni di carattere

-
- servizi di supporto (quali mensa e trasporto sociali).

servizi residenziali e semiresidenziali

- centri e strutture semiresidenziali (ludoteche, centri di aggregazione sociale, centri per famiglie);
- strutture semiresidenziali (asili nido, servizi integrativi per la prima infanzia, centri diurni estivi, centri diurni);
- strutture comunitarie (quali centri estivi o invernali con pernottamento, area attrezzata per nomadi);
- strutture residenziali (classificate secondo *target* di utenza e secondo tre livelli: carattere della residenzialità, funzioni di protezione sociale, assistenza sanitaria).

trasferimenti in denaro:

- trasferimenti per il pagamento di rette (per asili nido e rete dei servizi per la prima infanzia, per l'accesso a centri diurni, per accesso a servizi semi residenziali e residenziali);
- trasferimenti per attivazioni di servizi (fra gli altri contributi per servizi alla persona, per l'inserimento lavorativo);
- integrazioni al reddito (voucher per spesa/alloggio/prestiti).

sociale. Le spese per gli asili nido vengono pertanto escluse dai Comuni, per una quota di almeno il 50 per cento, dai costi complessivi che vanno a determinare la percentuale di copertura a domanda individuale, ai sensi dell'[art. 5 della L. 498/1992](#).

Il [Piano straordinario per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia](#) (v. ante), varato con la legge finanziaria 2007 (art. 1, co. 1259, della L. 296/2006), ha previsto un finanziamento statale, nel triennio 2007-2009, pari ad € 446 mln per l'incremento dei posti disponibili nei servizi per i bambini da 0 a 3 anni, a cui si sono aggiunti circa € 281 mln di cofinanziamento regionale. Tale Piano è stato rilanciato con l'art. 1, co. 131, della legge di stabilità 2015 (L. 190/2014), che vi ha destinato 100 milioni di euro per il 2015.

In base all'[art. 243, co. 2, lett. a\) del TUEL \(D.Lgs 267/2000\)](#), i Comuni che si trovano nelle condizioni strutturalmente deficitarie hanno l'obbligo di copertura dei costi complessivi della gestione dei servizi a domanda individuale nella misura di almeno il 36 per cento con i relativi proventi tariffari e contributi a carattere vincolato, tenendo comunque conto che i costi di gestione degli asili nido sono calcolati al 50 per cento del loro ammontare. Tuttavia, anche i comuni in condizioni di equilibrio finanziario, sono tenuti a richiedere il contributo degli utenti dei servizi pubblici a domanda individuale, obbligatoriamente in base all'[art. 3, co. 1, del DL. n. 786/1981 \(L. 51/1982\)](#). La determinazione della misura deve essere valutata dall'ente locale in relazione all'esigenza di assicurare l'equilibrio economico-finanziario del bilancio, temperando tale principio con la funzione sociale assolta dagli asili nido. Per essi, il Comune deve computare anche le entrate a specifica destinazione che sono attribuite dalla regione per l'importo assegnato per le spese di gestione. In proposito, la sentenza del Consiglio di Stato ([Sent. n. 4362 del 31 luglio 2012](#)) ha sancito il divieto di intervento sulle tariffe degli asili nido da parte dei comuni, nel corso dell'anno scolastico di frequenza, anche in caso di diminuzione delle entrate, in quanto lesiva del principio del legittimo affidamento.

Per i Comuni è prevista inoltre la possibilità di attivare, in base all'art. 1, co. 630, della legge finanziaria per il 2007 (L. 296/2006), previo accordo in Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali, specifici servizi educativi per i bambini dai 24 ai 36 mesi, che fanno riferimento a progetti sperimentali di ampliamento qualificato dell'offerta formativa nell'ambito della scuola dell'infanzia (cd. **sezioni primavera**). L'[art. 2, co. 3, del DPR n. 89/2009](#), che ha rivisto l'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, ha disposto la prosecuzione degli interventi relativi alle sezioni primavera allo scopo di coordinare l'istituto degli anticipi scolastici, favorendo in tal modo un'effettiva continuità del percorso formativo da 0

a 6 anni. Tali sezioni possono essere attivate non solo nelle scuole dell'infanzia statali e non statali, tra cui quelle comunali, ma anche negli asili nido gestiti direttamente dai Comuni o da soggetti in convenzione con i Comuni ovvero da questi appositamente organizzati.

Nel tempo, si è sempre più ravvisata la necessità di **esternalizzare a soggetti terzi funzioni originariamente erogate dal soggetto pubblico**. In questi casi, la legge 328/2000, all'[art. 5](#) ha espressamente previsto che gli enti pubblici debbano privilegiare il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che garantiscano la massima espressione della progettualità dei soggetti operanti nel **Terzo Settore**, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale. In tal senso, gli Enti locali, le Regioni e lo Stato, per favorire il principio di sussidiarietà, devono promuovere azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel Terzo Settore, ad esempio portando avanti politiche formative e interventi per l'accesso agevolato al credito e ai fondi dell'Unione Europea. Inoltre, il [D.P.C.M. 30 marzo 2001](#) specifica: l'esplicito diniego di forme di aggiudicazione al massimo ribasso nell'affidamento dei servizi; la preferenza verso forme di aggiudicazione ristrette e negoziate. In tale ambito, infatti, le procedure ristrette permettono di valutare e valorizzare diversi elementi di qualità che il Comune intende ottenere dal servizio appaltato. Il D.P.C.M. rimanda poi alle Regioni l'adozione di specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra Comuni e soggetti del Terzo Settore nell'affidamento dei Servizi, e definisce alcuni elementi che gli Enti locali devono valutare per la selezione degli organismi no profit (per quanto riguarda le procedure di gara per l'affidamento dei servizi sociali: Auser, [VI Rapporto su enti locali e terzo settore](#), ANAC, [Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali](#)).

A seguito della crisi economica, i Comuni si sono dovuti confrontare con un forte aumento della **povertà**. Fra le misure di sostegno, ricordiamo il **Bonus elettrico**, uno sconto sulla bolletta, introdotto dal decreto interministeriale 28 dicembre 2007, e reso operativo dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico con la collaborazione dei Comuni, per assicurare un risparmio sulla spesa per l'energia alle famiglie numerose in condizione di disagio economico o per i **casi in cui una grave malattia** costringa all'utilizzo di apparecchiature mediche alimentate con l'energia elettrica (elettromedicali) indispensabili per il mantenimento in vita.

Sempre a livello nazionale, il [decreto legge 112/2008](#) ha istituito la

Carta acquisti ordinaria: un beneficio economico, pari a 40 euro mensili, caricato bimestralmente su una carta di pagamento elettronico. La Carta acquisti ordinaria è riconosciuta agli [anziani di età superiore o uguale ai 65](#) e ai [bambini di età inferiore ai tre anni](#), se in possesso di particolari requisiti economici che li collocano nella **fascia di bisogno assoluto**. Inizialmente, potevano usufruire della Carta acquisti ordinaria soltanto i cittadini italiani; la legge di stabilità 2014 ([legge 147/2013](#)) ha esteso la platea dei beneficiari anche ai cittadini di altri Stati dell'Ue e ai cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, purché in possesso dei requisiti sopra ricordati. La Carta è utilizzabile per il sostegno della spesa **alimentare** e **sanitaria** e per il pagamento delle **spese energetiche**. I [negozi convenzionati](#), che supportano il programma, accordano ai titolari della Carta uno sconto del 5%. Gli enti locali possono aderire al programma Carta acquisti estendendone l'uso o aumentando il beneficio a favore dei propri residenti (decreto n. 89030 del 16 settembre 2008).

Alla Carta acquisti ordinaria, il legislatore ha poi affiancato la **Carta acquisti sperimentale** (anche denominata Carta per l'inclusione o Sostegno per l'inclusione attiva). Introdotta recentemente, la Carta per l'inclusione viene concessa a nuclei familiari con minori in situazione di disagio e con ISEE, relativo all'anno reddito 2012, inferiore o uguale a 3.000 euro. Con riferimento alla lotta alla povertà, si sottolinea che l'[art. 60](#) del decreto legge 5/2012 ha configurato una fase sperimentale della Carta acquisti, prevedendone una **sperimentazione**, di durata **non superiore ai dodici mesi, nei comuni con più di 250.000 abitanti**. E' così nata la [Carta per l'inclusione](#), anche definita Sostegno per l'inclusione attiva (SIA). La sperimentazione si colloca nel processo di definizione di una misura di contrasto alla povertà assoluta quale livello essenziale da riconoscere sull'intero territorio nazionale. Le modalità attuative, sono state indicate dal [decreto 10 gennaio 2013](#) che fra l'altro stabilisce i nuovi criteri di identificazione dei beneficiari, che sono individuati per il tramite dei Comuni, e l'ammontare della disponibilità sulle singole carte, calcolato secondo la grandezza del nucleo familiare. La Carta per l'inclusione - il cui importo varia da un minimo di 231 a un massimo di 404 euro mensili - è rivolta esclusivamente ai nuclei familiari con minori e con un forte disagio lavorativo. Il nucleo familiare beneficiario dell'intervento stipula un patto di inclusione con i servizi sociali degli enti locali di riferimento, il cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio. I servizi sociali si impegnano a favorire, con servizi di accompagnamento, il processo di inclusione lavorativa e di attivazione sociale di tutti i membri del nucleo. L'art. 3 del decreto legge 76/2013 ha esteso la sperimentazione della Carta per l'inclusione, già prevista per le città di Napoli, Bari, Palermo e Catania, ai restanti territori delle regioni del Mezzogiorno.

Si ricorda che l'**Indicatore della Situazione Economica Equivalente** – che costituisce uno strumento per l'erogazione degli interventi e dei servizi sociali e per l'accesso alle prestazioni agevolate - è stato istituito dal [D. Lgs. 109/1998](#), e poi modificato dall'art. 5 del DL. 201/2011 (c.d. Salva Italia, L. 214/2011), che ha demandato ad un apposito decreto della Presidenza del Consiglio, su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il MEF, la revisione delle modalità di determinazione ed i campi di applicazione.

Il nuovo Indicatore prende maggiormente in considerazione gli immobili e i risparmi delle famiglie, inclusi i titoli finanziari, e il possesso di beni mobili.

Oltre allo specifico decreto, ne è stata prevista la regolamentazione del sistema dei controlli e del sistema informativo. Relativamente a questo secondo aspetto, il decreto 8 marzo 2013 [Definizione delle modalità di rafforzamento del sistema dei controlli](#) ha istituito la [Banca Dati delle prestazioni agevolate](#) che dà attuazione pratica all'obbligo degli enti erogatori di trasmettere all'INPS i dati dei soggetti che ne hanno beneficiato.

La nuova Dichiarazione sostitutiva unica (DSU), propedeutica al rilascio dell'Indicatore, deve essere presentata alle amministrazioni intermediarie (tra cui Comune, CAF, amministrazione pubblica competente alla erogazione delle prestazioni, sede territoriale INPS) tenute al rilascio della ricevuta per la prestazione.

In particolare, i comuni e gli altri enti tenuti ad erogare le prestazioni sociali con sconti e aiuti per le famiglie in condizioni di disagio economico, con propri regolamenti, indicano le tariffe definite in base alle soglie riferite all'Indicatore. Essi possono avvalersi, mediante appositi protocolli, delle informazioni in possesso dell'INPS e dell'anagrafe tributaria, anche per il tramite delle Agenzie delle Entrate.

Inoltre i Comuni sono tenuti a comunicare all'INPS i dati dei soggetti che hanno effettivamente beneficiato di prestazioni sociali agevolate. In caso di discordanza rilevata, da parte di INPS e Agenzia delle Entrate, a seguito dell'accertamento di maggiori redditi dichiarati ai fini fiscali in confronto a quelli riportati nella DSU, nel rispetto delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali ai sensi del D.Lgs. 196/2003, l'INPS medesimo comunica gli esiti delle verifiche all'ente che ha erogato la prestazione agevolata, oltre che il nuovo valore ISEE ricalcolato sulla base degli elementi acquisiti. L'ente è quindi tenuto ad accertare, in esito alle risultanze delle verifiche effettuate, la reale misura delle prestazioni di cui il beneficiario avrebbe potuto fruire. In caso di accertamento del reddito in via definitiva, oltre alla sanzione, l'ente comunica al soggetto interessato un invito a chiarire i motivi della

discordanza e, in assenza di osservazioni da parte dello stesso interessato ovvero nel caso in cui le stesse non possono essere accolte, la sanzione viene irrogata in misura proporzionale al vantaggio economico indebitamente conseguito¹³.

In ultimo, ricordiamo che il decreto legge 78/2010, all'[art. 13](#), ha istituito, presso l'INPS, il **Casellario dell'assistenza**: uno strumento di raccolta delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni sociali loro erogate, pensato per migliorare il monitoraggio, la programmazione e la gestione delle politiche sociali. In tal senso, le informazioni raccolte nel Casellario contribuiranno ad assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali e del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e costituiranno parte della base conoscitiva del sistema informativo dei

¹³ Il nuovo ISEE ha introdotto disposizioni innovative:

- nella nozione di reddito vengono inclusi – a fianco del reddito complessivo ai fini IRPEF – tutti i redditi tassati con regimi sostitutivi o a titolo di imposta (quali cedolare secca sugli affitti, premi di produttività) e tutti i redditi esenti, compresi tutti i trasferimenti monetari ottenuti dalla Pubblica Amministrazione, quali: assegni al nucleo familiare, pensioni di invalidità, assegno sociale, indennità di accompagnamento; i redditi figurativi degli immobili non locati e delle attività mobiliari. Viceversa sono sottratte, dalla somma dei redditi, spese e franchigie riferite al nucleo familiare;
- per quanto riguarda la componente patrimoniale, riferita ai costi dell'abitare: il valore della prima casa viene abbattuto a due terzi e viene considerato solo il valore dell'immobile eccedente il valore del mutuo ancora in essere;
- la scala di equivalenza viene modificata con un ammontare crescente al numero di figli;
- con riferimento alla disabilità: vengono introdotte tre distinte classi di disabilità - media, grave e non autosufficienza - e franchigie che corrispondono a diversi trattamenti economici;
- per quanto riguarda le prestazioni agevolate di natura sociosanitaria: si prevede la possibilità per il disabile adulto convivente con la famiglia di origine, di costituire nucleo anagrafico a sé stante;
- viene introdotto l'ISEE corrente, riferito ad un periodo di tempo più ravvicinato, in caso di variazioni significative in corso d'anno dell'indicatore della situazione reddituale dovute a modifiche della situazione lavorativa (licenziamenti/cassa integrazione);
- per le prestazioni agevolate rivolte a beneficiari minorenni: viene stabilito il principio secondo il quale il genitore non convivente nel nucleo familiare, non coniugato con l'altro genitore, che abbia riconosciuto il figlio, fa parte del nucleo familiare del figlio, a meno che non sia coniugato con persona diversa dall'altro genitore o via sia legale separazione;
- per le prestazioni erogate nell'ambito del diritto allo studio universitario: vengono di regola considerati come facenti parte dello stesso nucleo familiare i genitori dello studente richiedente non conviventi, salvo eccezioni, puntualmente enunciate;
- il sistema dei controlli sulla veridicità dei dati utili per il calcolo ISEE viene rafforzato affidando un ruolo centrale all'INPS che, al fine di rilevare la veridicità di quanto autocertificato dai cittadini, può avvalersi di controlli incrociati con le banche dati dell'Agenzia delle Entrate e degli archivi amministrativi delle altre amministrazioni pubbliche. In relazione ai dati autodichiarati, l'Agenzia delle entrate, sulla base di controlli automatici, individua e rende disponibili all'INPS, l'esistenza di omissioni o difformità.

servizi sociali, ai sensi dell'[art. 21](#) della legge 328/2000¹⁴ (v. oltre per le novità più recenti).



Per quanto riguarda l'**ISEE**, è stato recentemente approvato il [D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159](#) di revisione dell'Indicatore. Con la riforma, **gli enti erogatori sono tenuti a utilizzare l'ISEE** come indicatore della situazione economica, anche se possono prevedere, accanto all'Indicatore, **criteri ulteriori di selezione** volti ad identificare **specifiche platee di beneficiari**. Ai fini dell'applicazione del nuovo ISEE, i Comuni hanno dovuto adeguare i regolamenti con l'individuazione delle nuove soglie. Il Decreto del 7 novembre 2014 di approvazione del modello tipo della [Dichiarazione Sostitutiva Unica](#) a fini ISEE, dell'attestazione, nonché delle relative [istruzioni per la compilazione](#) ha reso pienamente operativa la riforma dell'ISEE a partire dal 1° gennaio 2015. In relazione alla compilazione della dichiarazione sostitutiva unica (DSU), la legge di stabilità 2015 ([legge 190/2014](#)), al comma 314, ha ampliato la sfera delle informazioni che gli operatori finanziari sono obbligati a comunicare all'Anagrafe Tributaria, includendovi anche il valore medio di giacenza annuo di depositi e conto correnti bancari.

L'11 febbraio 2015, il TAR del Lazio ha accolto, seppur parzialmente, tre ricorsi molto articolati presentati da associazioni di tutela dei disabili per l'annullamento, previa sospensione del D.P.C.M. 159/2013. Le tre sentenze (TAR Lazio, Sezione I, [n. 2454/2015](#), [2458/2015](#) e [2459/2015](#)) modificano parzialmente l'impianto di calcolo dell'Indicatore della

¹⁴ La disposizione istitutiva ha configurato il Casellario dell'assistenza come un'anagrafe generale delle prestazioni sociali, contenente i dati forniti da Regioni, Province autonome, Comuni e dagli altri enti erogatori. Gli enti locali e ogni altro ente erogatore di prestazioni dovrà mettere a disposizione del Casellario tutte le informazioni di propria competenza, consentendo, fra l'altro, di segnalare agli organi competenti gli importi indebitamente percepiti per l'applicazione delle relative sanzioni. Il Casellario sarà articolato in tre sezioni: Banca dati delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'ISEE; Banca dati delle prestazioni sociali, condizionate all'ISEE; Banca dati delle valutazioni multidimensionali, se l'erogazione della prestazione sociale prevede anche la presa in carico di prestazioni sociali da parte del servizio sociale professionale. Le informazioni sono organizzate in tre sezioni corrispondenti a distinte aree di utenza: Infanzia, adolescenza e famiglia definite attraverso il [modulo SINBA](#); Disabilità e non autosufficienza definite attraverso il [modulo SINA](#); Povertà, esclusione sociale e altre forme di disagio definite attraverso il modulo SIP.

Situazione Reddittuale¹⁵. E' stato anche accolto il ricorso che annulla il D.P.C.M. nella parte in cui prevede l'incremento delle franchigie per disabilità per i soli minorenni (art. 4, lettera d), n.1, 2, 3).

Successivamente, la Presidenza del Consiglio ha deciso di ricorrere al Consiglio di Stato in qualità di giudice di appello, sostenendo che, considerato l'ISEE quale strumento a garanzia dell'equo diritto di accesso e dell'importo di misure per il contrasto alla povertà, l'assimilazione dell'indennità di accompagnamento dei disabili alla definizione di reddito - ancorché utilizzata in senso atecnico, vale a dire non corrispondente alle categorie di reddito elencate dal DPR 917/1986 ai fini dell'imposizione fiscale a carico delle persone fisiche - è stata necessaria per esigenze di equità perequativa e contributiva, in quanto tale indennità risulta già esente da IRPEF.

Dopo essere stata annunciata alla fine dell'anno precedente, il 29 febbraio 2016, è stata pubblicata la sentenza del Consiglio di Stato che, tra l'altro, esclude l'indennità di accompagnamento dei disabili dal calcolo del reddito ai fini ISEE ([Sentenza n. 00842/2016](#))¹⁶. Pertanto, si prevede pertanto che a breve verranno modificati nuovamente alcuni criteri di calcolo dell'ISEE.

Per quanto riguarda il **Casellario dell'assistenza**, il 25 marzo 2015 è entrato in vigore il [decreto 206/2014](#) recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza. A breve, partirà la prima sezione del Casellario, la Banca dati delle prestazioni sociali agevolate, collegate all'ISEE, già disciplinata dal [decreto 8 marzo 2013](#).

¹⁵ La sentenza del [Tar del Lazio n. 2458](#) ha annullato l'articolo 4, comma 2, lettera f) del regolamento, nella parte in cui è previsto che "Il reddito di ciascun componente il nucleo familiare è ottenuto sommando le seguenti componenti [...] f) trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, incluse carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche, laddove non siano già inclusi nel reddito complessivo di cui alla lettera a)", vale a dire nel reddito complessivo IRPEF.

¹⁶ Il Consiglio di Stato ha motivato la sentenza, tra l'altro, sostenendo che "l'indennità di accompagnamento e tutte le **forme risarcitorie servono non a remunerare** alcunché, né certo all'accumulo del patrimonio personale, **bensì a compensare** un'oggettiva ed ontologica (cioè indipendente da ogni eventuale o ulteriore prestazione assistenziale attiva) situazione d'inabilità che provoca in sé e per sé disagi e diminuzione di capacità reddituale. Tali indennità o il risarcimento sono accordati a chi si trova già così com'è in uno **svantaggio**, al fine di pervenire in una posizione uguale rispetto a chi non soffre di quest'ultimo ed a ristabilire una parità morale e competitiva. Essi non determinano infatti una "migliore" situazione economica del disabile rispetto al non disabile, al più mirando a colmare tal situazione di svantaggio subita da chi richiede la prestazione assistenziale, prima o anche in assenza di essa".

La legge di stabilità 2016 (commi 386-390 della [legge 208/2015](#)) ha poi disegnato una serie di interventi per il contrasto alla povertà e ha previsto, al comma 388, uno o più provvedimenti legislativi di riordino della normativa in materia di strumenti e trattamenti, indennità, integrazioni di reddito e assegni di natura assistenziale o comunque sottoposti alla prova dei mezzi, anche rivolti a beneficiari residenti all'estero, finalizzati all'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà, correlata alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta.

Molto sinteticamente, la legge di stabilità ha previsto:

- la definizione di un Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione;
- l'istituzione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- l'avvio di una misura nazionale di contrasto alla povertà, intesa come rafforzamento, estensione e consolidamento della Carta acquisti sperimentale – SIA;
- lo stanziamento di risorse certe per la Lotta alla povertà e la loro quantificazione per il 2016 e gli anni successivi. Più in particolare, per il 2016, la stabilità 2016 ha stanziato 380 milioni, ai quali si aggiungono i 220 milioni della messa a regime dell'Asdi, destinata ai disoccupati poveri che perdono diritto all'indennità di disoccupazione. Tali risorse, alle quali si aggiungono fondi europei, devono essere impegnate nel 2016 per un Programma di sostegno per l'inclusione attiva, garantendo in via prioritaria interventi per nuclei familiari in modo proporzionale al numero di figli minori o disabili, tenendo conto della presenza, all'interno del nucleo familiare, di donne in stato di gravidanza accertata. I criteri e le procedure di avvio del Programma, a cui sono legate le risorse stanziato per il 2016, devono essere definiti con decreto. Le risorse stanziato annualmente a decorrere dal 2017, pari a un miliardo per anno, devono garantire l'attuazione del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale come disegnato dalla legge delega ora in esame e dai decreti legislativi da questa discendenti;

Nelle more dell'adozione del Piano per la lotta alla povertà, da ultimo, la stabilità 2016 (L. 208/2015), al comma 387, ha previsto l'estensione del SIA su tutto il territorio nazionale. I Comuni e/o gli Ambiti territoriali dovranno associare al trasferimento monetario un progetto

personalizzato di intervento dal carattere che coinvolga tutti i componenti della famiglia, con particolare attenzione ai minorenni. Il progetto di presa in carico sarà predisposto dai servizi sociali in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, sulla base dell'accordo, sancito in sede di Conferenza unificata [Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva \(SIA\)](#) (c.d. Linee Inclusione attiva). L'estensione avverrà con nuovi criteri, e i requisiti di accesso verranno definiti da un decreto attuativo. Le linee guida illustrano nel dettaglio il funzionamento e l'applicazione del SIA, regolamentando un nuovo schema di intervento che prevede il rafforzamento del sistema dei servizi sociali sul territorio nell'ottica della **rete integrata dei servizi e della cura di tutto il nucleo familiare beneficiario**, secondo il cosiddetto "approccio ecologico", basato sulla considerazione delle interazioni tra le persone e il loro ambiente peraltro già sperimentato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con gli Ambiti territoriali nei programmi di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione dei minori (v. il cd. [programma P.I.P.P.I.](#)).

L'immigrazione e l'asilo

La Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato la **disciplina dell'immigrazione**, del diritto di **asilo** e della condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (art. 117, comma 2, lett. *a*) e *b*).

Tuttavia, alle regioni e agli enti locali spettano importanti compiti, principalmente nei settori dell'**assistenza** e dell'**integrazione sociale**.

Il testo unico dell'immigrazione, la principale fonte normativa in materia, stabilisce che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni le regioni e gli enti locali intervengono per rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale (D.Lgs. 286/1999, art. 3, comma 3).



In materia di **immigrazione**, agli enti locali sono affidati **compiti in collaborazione** con lo Stato e le regioni; ciascuno di essi, nell'ambito delle proprie competenze, ha il compito di favorire:

- l'inserimento degli stranieri nella società, attraverso la diffusione di informazioni relative ai loro diritti e ai doveri e alle opportunità di integrazione;
- la conoscenza e la valorizzazione delle espressioni culturali, sociali, economiche e religiose dei migranti;
- le iniziative per prevenire le discriminazioni razziali;
- l'impiego di stranieri regolarmente soggiornanti in qualità di mediatori interculturali per agevolare i rapporti con la pubblica amministrazione;
- l'organizzazione di corsi di formazione destinati agli operatori degli organi e uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti con stranieri.

Per quanto riguarda i **compiti specifici dei comuni**, il principale di questi consiste nell'assicurare ai cittadini stranieri l'**integrazione**, in particolare nel campo dei servizi scolastici, sociali e alla prima infanzia, sulla base della programmazione regionale.

Nell'ambito delle sue competenze nel settore della prevenzione dei pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, il sindaco segnala all'autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza, gli stranieri irregolari per l'eventuale adozione di provvedimenti di espulsione.

I sindaci fanno, inoltre, parte del **Consiglio territoriale per l'immigrazione**, organo formato da rappresentanti di Stato, regioni, enti locali e ong, con compiti di analisi delle esigenze degli immigrati e della promozione degli interventi da attuare a livello locale (TU art. 3, comma 6).

Tra gli altri compiti dei comuni si segnalano l'assistenza agli stranieri nelle procedure di rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno e il rilascio del certificato d'idoneità alloggiativa ai fini dell'acquisizione del permesso di soggiorno.

Per quanto riguarda i **richiedenti asilo**, l'intervento degli enti locali si instaura una volta esaurita la fase della prima accoglienza. Coloro che non hanno risorse sufficienti per il proprio sostentamento trovano accoglienza nelle strutture messe poste a disposizione dagli enti locali nell'ambito opera del **Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)**. Vi trovano accoglienza i già titolari di forma di protezione internazionale (rifugiati, titolari di protezione sussidiaria, di protezione umanitaria) o anche i richiedenti protezione.

Il sistema è costituito da una rete di enti locali (345 Comuni, 30 Province e 7 unioni di Comuni, secondo dati riferiti al 2014) su base volontaria (essi accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo). Essi realizzano, in forma decentrata ed in raccordo con i soggetti del terzo settore, interventi di accoglienza 'integrata', ossia non limitati alla distribuzione di vitto e alloggio ma estesi a misure di formazione, assistenza e orientamento, anche al fine di tracciare percorsi individuali di inserimento socio-economico.

All'interno del Sistema sono, inoltre, presenti progetti specializzati per l'accoglienza e sostegno di persone portatrici di specifiche vulnerabilità: persone disabili o con problemi di salute (fisica e mentale), minori non accompagnati, vittime di tortura, nuclei monoparentali, donne sole in stato di gravidanza.

Per il triennio 2014-2016, risultano finanziati 20.744 posti (di questi, 19.720 sono 'ordinari', 729 sono per minori non accompagnati, 295 per persone con disagio mentale o con disabilità). Tale disponibilità di posti registra un incremento rispetto al periodo precedente, in cui si giungeva fino a 12.642 posti.

Questa la distribuzione del totale dei posti SPRAR per regione, per il triennio 2014-16: Abruzzo, 227; Basilicata, 406; Calabria, 1.894; Campania, 1.155; Emilia-Romagna, 748; Friuli Venezia Giulia, 318; Lazio, 4.791; Liguria, 308; Lombardia, 942; Marche, 538; Molise, 440; Piemonte, 883; Puglia, 1.864; Sardegna, 88; Sicilia, 4.782; Toscana, 547; Trentino-Alto Adige, 149; Umbria, 371; Veneto, 293. I dati citati sono di fonte SPRAR.



Nel 2014 si è registrato un forte aumento delle domande di protezione internazionale (64.886 domande presentate a fronte delle 26.620 del 2013) con conseguenti ripercussioni sul sistema di accoglienza.

Agli oneri connessi all'aumento del numero dei richiedenti asilo si è fatto fronte innanzitutto, con il decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure di riequilibrio della finanza pubblica (convertito dalla legge 13 dicembre 2013, n. 137) che ha incrementato di 20 milioni di euro per l'anno 2013 il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati ed ha istituito un Fondo presso il Ministero dell'interno per far fronte ai problemi indotti dal fenomeno dell'immigrazione, con una dotazione di 190 milioni di euro per l'anno 2013. Parte della dotazione di quest'ultimo fondo, pari a 30 milioni, sono stati assegnati al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ad integrazione del **Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo** (decreto del Ministro dell'interno 3 giugno 2014).

Ulteriori risorse sono state stanziare dalla legge di stabilità 2014 (3 milioni per il fondo asilo per l'anno 2014, L. 147/2013, art. 1, co. 204) e dal decreto-legge 119 del 2014. Quest'ultimo incrementa per il 2014 di 50,8 milioni di euro il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (destinate ad ampliare le strutture Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati - SPRAR) e crea un nuovo fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale e vi destina per il 2014 62,7 milioni di euro. Di particolare rilievo l'introduzione di una norma di favore nei confronti dei comuni, come Lampedusa ed altri comuni siciliani, maggiormente interessati dalla pressione migratoria che esclude le spese connesse all'emergenza migratoria dal patto di stabilità interno.

La legge di stabilità 2015 (L. 190/2015, art. 1, commi 179 e 180) ha incrementato di ulteriori 187,5 milioni di euro il Fondo per i richiedenti asilo e ha reso permanente lo stanziamento di 3 milioni previsto dalla legge di stabilità

dell'anno precedente per il solo anno 2014. Inoltre, la medesima legge di stabilità 2015 prevede che i minori stranieri non accompagnati accedono ai servizi di accoglienza finanziati dal Fondo per l'asilo anche se non hanno presentato domanda di riconoscimento dello status di rifugiato (art. 1, co. 181-183).

Una riduzione del Fondo si registra all'inizio del 2015 con il DL 18 febbraio 2015, n. 7 (art. 5, comma 2) dove si prevede che una parte dei costi derivanti dalla proroga dell'operazione "Strade sicure" sia coperta mediante riduzione del Fondo nazionale per le politiche dell'asilo (ca. 3,4 milioni di euro).

Si ricorda, infine, che è stato emanato il decreto legislativo 142/2015 che ha provveduto ad attuare sia la nuova direttiva europea "procedure" (2013/32), sia la nuova direttiva "accoglienza" (2013/33), recanti, rispettivamente le procedure di esame delle domande di protezione internazionale, e le modalità di accoglienza, immediata e di più lungo periodo, dei richiedenti asilo. In particolare quest'ultima disciplina le condizioni materiali di accoglienza, assistenza e reinserimento sociale di coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale (riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria o del diritto di asilo) o ne hanno fatto richiesta.

Il Servizio sanitario nazionale

La realizzazione del principio costituzionale di tutela della salute è avvenuta essenzialmente attraverso l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, sorto allo scopo di fornire prestazioni sanitarie inclusive della prevenzione, della cura e della riabilitazione, attraverso l'interazione tra pubblici poteri e, in determinati casi, anche fra istituzioni pubbliche e private.

La gestione del sistema sanitario, tuttavia, è esercitata in misura prevalente da Stato e Regioni, secondo la distribuzione di competenze stabilita dalla Costituzione e dalla legislazione vigente in materia.

E' la Costituzione italiana (art. 117, comma 2, lettera m), infatti, a stabilire che alla legislazione statale spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (L.E.A.) mentre la materia della tutela della salute rientra nella competenza legislativa concorrente affidata alle regioni: in tal senso spetta allo Stato definire, con proprie leggi, i principi fondamentali in materia, ed alle regioni di legiferare nel rispetto dei citati principi.

Ai sensi della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale ([legge n. 833/1978](#)) l'attuazione del Servizio medesimo compete allo Stato, alle Regioni, e agli enti locali territoriali.

L'articolazione organizzativa del SSN impostata verticalmente su tre livelli – statale, regionale e locale - tuttavia nel corso degli anni, e con le successive riforme sanitarie, ha visto negli anni prevalere un processo di regionalizzazione in cui le Regioni diventano centri di imputazione di responsabilità gestionali di natura programmatica, organizzativa e finanziaria.

Il [decreto legislativo 502/1992](#) ha individuato nella Regione l'ente locale di riferimento delle aziende sanitarie, siano esse AUSL (Azienda unità sanitaria locale) o aziende ospedaliere, superando l'esperienza precedente che aveva visto nel contesto comunale il baricentro del servizio sanitario. Questo assetto territoriale aveva generato notevoli disfunzioni organizzative, con relativi sprechi economici, sviluppando una logica della spesa senza un reale controllo.

La distribuzione delle funzioni organizzative tra i diversi livelli di governo promossa dalle successive riforme (tra cui il [decreto legislativo](#)

[229/1999](#)) è stata improntata al principio di sussidiarietà verticale nel senso che il SSN, per poter operare in funzione del perseguimento delle finalità di tutela del diritto alla salute, deve essere strutturato come servizio il più vicino possibile ai suoi fruitori.

La legge costituzionale n. 3/2001, che ha riscritto il Titolo V della Costituzione, ha delineato la Regione quale fulcro organizzativo essenziale del Servizio sanitario nazionale e responsabile del governo della sanità.

Alcune funzioni, tuttavia, residuano in capo alle province ed ai comuni.

Quanto alle funzioni proprie delle province vanno citate quelle di cui al Testo unico degli enti locali ([decreto legislativo 267/2000](#)) che interessano i servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica attribuiti dalla legislazione statale e regionale (art. 19) e la programmazione, che si articola nelle fasi della raccolta e coordinamento delle proposte avanzate dai Comuni e dal concorso alla programmazione regionale, in particolare del Piano sanitario regionale (art. 20).

Quanto alle funzioni comunali, il D.Lgs. 502/1992 attribuisce al Sindaco o alla Conferenza dei Sindaci o dei Presidenti delle circoscrizioni nuove funzioni. Più in particolare il comma 14 dell'articolo 3 del citato decreto legislativo stabilisce che nelle AUSL il cui ambito territoriale coincide con quello comunale il Sindaco, al fine di soddisfare le esigenze sanitarie della popolazione, provvede alla definizione, nell'ambito della programmazione regionale, delle linee di indirizzo per l'impostazione programmatica dell'attività, esamina il bilancio pluriennale di previsione e il bilancio di esercizio e rimette alla Regione le relative osservazioni. Nelle AUSL il cui ambito territoriale non coincide con il territorio del comune le funzioni del Sindaco sono svolte dalla Conferenza dei sindaci o dei presidenti di circoscrizione di riferimento territoriale. Il Comune svolge anche un ruolo significativo sul piano programmatico, con funzioni consultive o propositive riferite ai diversi atti della programmazione sanitaria, nonché nell'ambito dell'attività di controllo, esprimendo pareri sulla conferma o revoca del Direttore generale dell'AUSL e dell'azienda ospedaliera. Esercita anche un'importante funzione nell'ambito dell'attività diretta alla realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie provvedendo al rilascio delle necessarie autorizzazioni.



L'articolo 32 della Costituzione stabilisce che la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Si tratta di una norma che è al contempo, programmatica, poiché impegna il legislatore a promuovere idonee iniziative volte all'attuazione di un compiuto sistema di tutela adeguato alle esigenze di una società che cresce e progredisce, e precettiva, in quanto implica che l'individuo, come cittadino, vanti nei confronti dello Stato un vero e proprio diritto soggettivo alla tutela della propria salute, intesa non solo come bene personale, ma anche come bene della collettività, che ha bisogno della salute di tutti i suoi componenti per meglio crescere ed affermare i propri valori.

Sul piano legislativo la realizzazione del principio costituzionale di tutela della salute è avvenuta, con la legge n. 833 del 1978, essenzialmente attraverso l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, definito come il complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinate alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione. L'aspetto peculiare della riforma del 1978 è rappresentato dalla costituzione delle Unità Sanitarie Locali, ossia le strutture operative dei Comuni, singoli o associati alle Comunità Montane, preordinate a soddisfare le esigenze socio-sanitarie dei cittadini. Con il decreto legislativo n. 502 del 1992 si è assistito ad un nuovo riordino del Servizio sanitario nazionale attraverso la definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (L.E.A.); il principio di aziendalizzazione, la riduzione del numero delle USL; il finanziamento derivato dal pagamento delle prestazioni erogate, sulla base di tariffe definite dalle singole Regioni; la libera scelta del cittadino; l'istituzione delle figure di Direttore generale, di Direttore sanitario aziendale e di Direttore Amministrativo; l'introduzione del sistema di accreditamento istituzionale; l'adozione sistematica del metodo di verifica e revisione della qualità e della quantità delle prestazioni. Con il [decreto legislativo n. 112 del 1998](#) si è disposto un generale conferimento di competenze in favore degli enti territoriali, individuando specificamente i compiti residuali riservati allo Stato. Tale conferimento ha riguardato prevalentemente le Regioni, mentre gli enti locali sono coinvolti per lo più a livello di programmazione concertata, mediante la Conferenza unificata, e in alcuni casi a livello di amministrazione attiva. La regionalizzazione del Sistema venne quindi rafforzata con la [legge n. 419 del 1998](#) e il decreto legislativo n. 229 del 1999, riconoscendo alle Regioni nuove e più ampie facoltà nella programmazione regionale e nella gestione dei servizi, tanto che il Servizio sanitario nazionale venne definito come il "complesso delle funzioni e delle attività dei servizi sanitari regionali e degli enti e istituzioni di rilievo nazionale".

Infine, nel 2001, con la riforma del titolo V e la modifica dell'articolo 117 della Costituzione, la gestione del sistema sanitario è stata affidata allo Stato e alle Regioni secondo la ripartizione di competenze ivi definita. In particolare, alla legislazione statale è stata affidata la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale (L.E.A.), mentre alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni spetta la tutela della salute: in tal senso compete allo Stato, con proprie leggi, definire i principi fondamentali in materia, ed alle regioni di legiferare nel rispetto dei citati principi.

I livelli essenziali e uniformi di assistenza (L.E.A.) individuano le prestazioni sanitarie e sociosanitarie garantite nell'ambito del Servizio sanitario nazionale a tutti i cittadini tramite le risorse pubbliche raccolte attraverso la fiscalità generale, e sono definiti, di norma, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. In particolare, l'articolo 6 del decreto-legge n. 347 del 2001, in applicazione dell'Accordo dell'8 agosto 2001 tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome, ha disciplinato la procedura per la definizione dei livelli essenziali di assistenza (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano). Più in dettaglio, il DPCM 29 novembre 2001, come modificato dal DPCM 5 marzo 2007, distingue tra prestazioni garantite, a carico del SSN, individuate nell'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, nell'assistenza distrettuale (medicina di base e di emergenza, assistenza farmaceutica, assistenza integrativa e specialistica ambulatoriale) e nell'assistenza ospedaliera, e prestazioni a carico del cittadino, come gli interventi di chirurgia estetica, l'erogazione di medicine non convenzionali, delle vaccinazioni non obbligatorie, ecc.

L'esigenza di una revisione dei L.E.A. è stata ribadita dall'articolo 5 del decreto-legge n.158 del 2012 - cosiddetto decreto Balduzzi, legge 189/2012 - che ne aveva previsto l'aggiornamento entro il 31 dicembre 2012, con prioritario riferimento alle malattie croniche e alle malattie rare, nonché con riferimento alle prestazioni rivolte alle persone affette da ludopatia. Il relativo schema di decreto è ancora in fase di elaborazione.

Oltre alla funzione legislativa, riferita ai LEA ed all'emanazione di leggi-cornice in materia di tutela della salute, allo Stato spetta la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative esercitate dalle Regioni in materia sanitaria, e la funzione amministrativa concernente le attività amministrative che riflettono esigenze di carattere nazionale o impegni internazionali. Inoltre il D.Lgs. 502/1992, come modificato dal

D.Lgs. 229/1999 ha riservato allo Stato alcune attività tra le quali l'adozione del Piano sanitario nazionale, l'elaborazione del programma di ricerca sanitaria, il finanziamento del Fondo sanitario nazionale e della sua ripartizione.

Alle Regioni, oltre alla funzione legislativa in materia di tutela della salute, intesa quale potestà legislativa concorrente nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato, spetta il compito di istituire e disciplinare (art. 2 D.Lgs 502/1992) la Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e sociosanitaria regionale nonché di disciplinare il rapporto tra programmazione regionale e programmazione attuativa locale. Spettano inoltre ad esse una serie di funzioni amministrative (cfr. D.Lgs 112/1998 e D.Lgs 229/1999) tra le quali si ricordano:

- l'elaborazione del Piano sanitario regionale;
- la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute;
- l'articolazione del territorio regionale in aziende unità sanitarie locali, i criteri per l'adozione dell'atto aziendale costitutivo dell'azienda sanitaria;
- la fissazione dei criteri di finanziamento delle aziende sanitarie ;
- la definizione delle modalità di vigilanza e controllo sulle AUSL da parte della Regione, nonché di valutazione dei risultati delle stesse, prevedendo, in quest'ultimo caso, forme e modalità di partecipazione della Conferenza dei Sindaci;
- la definizione delle modalità con cui le Aziende unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere assicurano le prestazioni ed i servizi assicurati dai livelli aggiuntivi di assistenza finanziati dai Comuni.

Le Regioni pertanto, ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 502/1992, attraverso le AUSL assicurano i livelli essenziali di assistenza avvalendosi anche delle aziende ospedaliere. Le AUSL sono aziende con personalità giuridica pubblica, dotate di autonomia imprenditoriale, la cui organizzazione e funzionamento sono disciplinate con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei criteri fissati da disposizioni regionali. L'azienda AUSL può gestire su delega dei singoli enti locali e con oneri a totale carico degli stessi le attività o servizi socio-assistenziali.

Gli organi della AUSL sono il direttore generale - coadiuvato dal direttore sanitario e dal direttore amministrativo, da lui nominati -, il Collegio sindacale e a seguito delle modifiche introdotte dal [D.L. 158/2012](#), il Collegio di direzione.

Come sopra già ricordato, le competenze del Sindaco sono delineate al comma 14 dell'articolo 3 del D.Lgs. 502/1992. Nella nuova organizzazione aziendalistica delle AUSL, il sindaco è rimasto l'unico soggetto ad esprimere la rappresentanza politico-sociale della comunità ricompresa nell'ambito territoriale della nuova azienda sanitaria. Nel caso in cui il territorio di quest'ultima non coincida con il territorio di un comune le funzioni del Sindaco sono svolte dalla Conferenza dei Sindaci o dei Presidenti delle Circoscrizioni di riferimento territoriale tramite una rappresentanza costituita nel suo seno da non più di cinque componenti nominati dalla stessa Conferenza con modalità di esercizio delle funzioni dettate da normativa regionale.

Le attuali competenze, ai sensi del comma 14 dell'articolo 3, sono le seguenti:

- definizione, nell'ambito della programmazione regionale, delle linee di indirizzo per l'impostazione programmatica dell'attività;
- esame del bilancio pluriennale di previsione e del bilancio di esercizio, rimettendo alla regione le relative osservazioni;
- verifica dell'andamento generale dell'attività e partecipazione alla definizione dei piani programmatici, con trasmissione delle valutazioni e proposte al Direttore generale ed alla Regione;

Il D.Lgs. 229/1999, modificando in tal senso il D.Lgs. 502/1992, ha disciplinato poi una **sostanziale nuova serie di competenze per i comuni e gli enti locali** in generale.

Tra esse si ricordano:

- l'istituzione della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale (della quale fanno parte il Sindaco del Comune che ha il medesimo ambito territoriale della AUSL, il presidente della Conferenza dei sindaci, nei casi di AUSL con ambiti provinciali, il Sindaco o i presidenti di circoscrizioni nei casi di AUSL con ambiti territoriali superiori o inferiori a quelli comunali, art. 2, comma 2 *bis* D.Lgs. 502/1992);
- la partecipazione degli enti locali, secondo modalità definite dalla legge regionale, alle procedure di proposta, adozione e approvazione del Piano attuativo locale (art. 2, co 2-*quinquies*);
- la definizione, da parte dei Sindaci o della Conferenza dei Sindaci, delle linee di indirizzo delle AUSL e l'esame del bilancio da parte degli stessi organi nonché la verifica dell'andamento generale dell'attività dell'azienda (art. 3, comma 14);
- l'espressione da parte del Sindaco o della Conferenza dei sindaci di un parere alla regione, trascorsi 18 mesi dalla nomina del direttore generale, in merito al raggiungimento degli obiettivi e dei risultati raggiunti da quest'ultimo (art. 3-bis, comma 6);
- il finanziamento da parte dei comuni, delle prestazioni sociali a

- rilevanza sanitaria (art. 3-septies, comma 6);
- i regolamenti di Regioni, enti territoriali ed enti locali sono, tra le altre, le fonti istitutive dei fondi integrativi del SSN (art. 9, comma 3).



Le modifiche normative intervenute negli ultimi anni non riguardano specificamente le competenze degli enti locali ma attengono alla competenza regionale. Tuttavia, data l'importanza delle innovazioni introdotte ed i loro possibili effetti sulla trasparenza e l'efficiente organizzazione del Servizio sanitario se ne opera un sintetico richiamo. Si tratta delle innovazioni introdotte da alcune disposizioni (artt. 1 e 4) contenute nel decreto legge 158/2012, convertito, con modificazioni, dalla [legge 189/2012](#).

L'articolo 1 del citato decreto innova la disciplina del rapporto tra il Servizio sanitario nazionale e i medici di medicina generale, i pediatri di libera scelta e gli specialisti ambulatoriali, definita dagli accordi collettivi nazionali di durata triennale. Le regioni definiscono l'organizzazione dei servizi territoriali di assistenza primaria, promuovendo l'integrazione con il sociale, anche con riferimento all'assistenza domiciliare, e con i servizi ospedalieri prevedendo forme organizzative monoprofessionali e multiprofessionali che erogano, in coerenza con la programmazione regionale, prestazioni assistenziali tramite il coordinamento e l'integrazione dei medici, delle altre professionalità convenzionate con il Servizio sanitario nazionale, degli infermieri, delle professionalità ostetrica, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e del sociale a rilevanza sanitaria. Verrà privilegiata la costituzione di reti di poliambulatori territoriali, dotati di strumentazione di base e aperti al pubblico per tutto l'arco della giornata, nonché nei giorni prefestivi e festivi con idonea turnazione.

L'articolo 4 detta disposizioni in tema di dirigenza sanitaria e di governo clinico. Vengono disciplinate le modalità di nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del

servizio sanitario regionale da parte delle regioni, tenute ad attingere obbligatoriamente ad un elenco regionale di idonei, aggiornato almeno ogni due anni, costituito mediante una selezione effettuata, secondo criteri individuati dalle regioni, da una commissione di cui è disciplinata la composizione, costituita dalla regione medesima. Vengono definiti gli strumenti e le modalità di valutazione dei dirigenti medici e sanitari; per assicurare un'omogeneità nella valutazione dell'attività dei direttori generali viene rimesso alle regioni il compito di concordare, in sede di Conferenza delle regioni, criteri e sistemi di verifica sulla base di parametri definiti. Viene poi stabilita una nuova e specifica disciplina per il conferimento degli incarichi di direttore di struttura complessa e di responsabile di struttura semplice, improntata a criteri di trasparenza e pubblicità.

Inoltre il collegio di direzione viene inserito tra gli organi dell'azienda e vengono fissati contestualmente, alcuni principi in merito alla sua composizione e alle sue funzioni.

La scuola

In materia di scuola, agli enti locali – e, nello specifico: alle province, in relazione all’istruzione secondaria superiore; ai comuni, in relazione ai gradi inferiori – fanno capo le funzioni riferibili, in particolare, alla realizzazione e alla manutenzione degli **edifici scolastici** e gli oneri connessi alle spese varie di ufficio e alle relative utenze.

D’intesa con le scuole, inoltre, essi possono sviluppare iniziative relative all’**offerta formativa**, riferibili, tra l’altro, all’educazione degli adulti, all’orientamento scolastico e professionale, alla prevenzione della dispersione scolastica.

In particolare, agli enti locali sono esplicitamente attribuite competenze in materia di vigilanza dell’**assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e alla formazione**.



Nell’assetto costituzionale derivato dalla riforma del 2001, le “**norme generali sull’istruzione**” rientrano tra le materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. *n*), Cost.), così come allo Stato spetta la **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i “diritti civili e sociali” che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.).

E’, invece, annoverata tra le materie di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) l’”**istruzione**, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della **istruzione e della formazione professionale**” che rientra, dunque, nella competenza esclusiva delle regioni (art. 117, quarto comma, Cost.).

Con riguardo all’**autonomia delle istituzioni scolastiche**, prevista (già prima della riforma del titolo V) dall’art. 21 della L. 59/1997, si ricorda, in particolare, che in base al DPR 275/1999, le scuole provvedono, fra l’altro, alla definizione e alla realizzazione dell’**offerta formativa**, nel rispetto delle funzioni delegate alle regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli enti locali dal d.lgs. 112/1998, mediante la predisposizione del **Piano, ora triennale, dell’offerta formativa**. Nello specifico, l’art. 3 del DPR 275/1999 - come sostituito dall’art. 1, co. 14, della L. 107/2015 - dispone che il Piano riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell’offerta formativa; ai fini della sua predisposizione, dunque, il dirigente scolastico promuove i necessari

rapporti con gli enti locali (oltre che con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti nel territorio).

A livello di **funzioni amministrative**, il d.lgs. 112/1998, riservandone allo Stato alcune (art. 137) e delegandone altre alle regioni (art. 138), ha trasferito (art. 139) alle **province**, in relazione all'**istruzione secondaria superiore**, e ai **comuni**, in relazione ai **gradi inferiori** di scuola, i compiti e le funzioni concernenti, in particolare (oltre che i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con disabilità o in situazione di svantaggio, per i quali si rinvia alla scheda relativa a "Assistenza scolastica"):

- il **piano di utilizzazione degli edifici** e di uso delle attrezzature, d'intesa con le scuole;

- la **sospensione delle lezioni in casi gravi** e urgenti;

- la **costituzione**, i controlli e la **vigilanza**, compreso lo scioglimento, sugli **organi collegiali scolastici a livello territoriale**.

Ha inoltre previsto la possibilità per gli enti locali di sviluppare, anche d'intesa con le scuole, iniziative più propriamente riferite all'**offerta formativa** e, in particolare, relative a:

- **educazione degli adulti**;

- interventi integrati di **orientamento** scolastico e professionale;

- azioni tese a realizzare le **pari opportunità** di istruzione;

- azioni di **supporto** tese a promuovere e sostenere la coerenza e la **continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola**;

- **interventi perequativi**;

- interventi integrati di **prevenzione della dispersione scolastica** e di educazione alla salute.

Ulteriori compiti trasferiti agli enti locali dal medesimo art. 139 riguardano il **dimensionamento delle scuole** e la **riorganizzazione della rete scolastica**. La materia è stata, peraltro, oggetto di successivi e stratificati interventi normativi. Al riguardo, si veda l'apposito [approfondimento web](#).

Con riguardo all'**assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione** – che costituisce ridefinizione e ampliamento dell'obbligo scolastico, di cui all'art. 34 Cost. –, l'art. 5 del d.lgs. 76/2005 ha attribuito agli enti locali competenze in materia di **vigilanza** (prima riferite, comunque, all'obbligo scolastico). In particolare, a ciò provvedono, anche sulla base dei dati forniti dalle anagrafi degli studenti, il **comune** in cui hanno la residenza gli studenti e la **provincia**, attraverso i servizi per l'impiego.

In generale, si ricorda che l'art. 8 del Regolamento di organizzazione del MIUR (emanato, da ultimo, con DPR 98/2014) ha previsto la **collaborazione dell'Ufficio scolastico regionale e delle sue articolazioni territoriali con le regioni e gli enti locali** nell'esercizio delle competenze loro attribuite dal d.lgs. 112/1998 (in particolare, con riferimento alla ricognizione delle esigenze formative e allo sviluppo della relativa offerta sul territorio, all'offerta formativa integrata, all'educazione degli adulti, ai rapporti scuola-lavoro, all'integrazione scolastica dei diversamente abili, alla promozione della partecipazione studentesca).

In materia di **edilizia e attrezzature scolastiche**, gli artt. 3 e 4 della L. 23/1996 hanno disposto che, mentre alla programmazione si provvede mediante piani generali triennali e piani annuali di attuazione predisposti e approvati dalle regioni, sulla base delle **proposte formulate dagli enti territoriali** competenti (sull'argomento, peraltro, vi è una notevolissima stratificazione normativa successiva), alla **realizzazione**, alla fornitura e alla **manutenzione ordinaria e straordinaria** degli **edifici** provvedono:

- i comuni, per quelli da destinare a sede di scuole materne, elementari e medie;
- le province, per quelli da destinare a sede di istituti di istruzione secondaria superiore, nonché di convitti ed istituzioni educative statali.

Gli enti locali **possono delegare alle scuole**, su loro richiesta, funzioni relative alla manutenzione ordinaria degli edifici, assicurando, a tal fine, le necessarie risorse finanziarie.

Essi provvedono anche alle **spese varie di ufficio** e per l'**arredamento** e a quelle per le **utenze**, nonché ai relativi **impianti** (in materia, dispongono anche gli artt. 107, 159, 190 e 201 del d.lgs. 297/1994).

Infine, nel caso di allestimento e impianto di materiale didattico e scientifico che implichi il rispetto delle norme sulla sicurezza e sull'adeguamento degli impianti, l'ente locale competente deve dare alle scuole un parere obbligatorio preventivo sull'adeguatezza dei locali, ovvero impegnarsi formalmente ad adeguare gli stessi contestualmente all'impianto delle attrezzature.

Peraltro, nella formulazione che pone a carico dei comuni e delle province, per le scuole di rispettiva competenza, le "spese varie di ufficio" possono ritenersi ricompresi gli oneri dovuti per la corresponsione della **tassa sui rifiuti delle scuole**. Al riguardo, l'art. 33-*bis* del D.L. 248/2007 (L. 31/2008) ha previsto che, a decorrere dal 2008, il **Ministero** (ora) dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede a corrispondere **direttamente ai comuni** la somma concordata in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, quale **importo** forfetario complessivo per

lo svolgimento, nei confronti delle istituzioni scolastiche statali, del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. I criteri e le modalità di corresponsione delle somme dovute ai singoli comuni, in proporzione alla consistenza della popolazione scolastica, sono concordati nell'ambito della stessa Conferenza.

Si ricorda, infine, che anche le **scuole paritarie degli enti locali** fanno parte del sistema nazionale di istruzione (L. 62/2000).



L'art. 21, co. 3, della legge delega sul **federalismo fiscale** (L. 42/2009) ha inserito fra le funzioni fondamentali dei comuni e delle province, sia pur provvisoriamente e solo ai fini del procedimento di determinazione di costi e fabbisogni standard, le funzioni di **istruzione pubblica**, nonché l'**edilizia scolastica**, in relazione ai diversi gradi di istruzione. In tal senso, dispone anche il decreto attuativo della delega (v. art. 3, co. 1, del d.lgs. 216/2010).

Successivamente, l'art. 14, co. 27, del D.L. 78/2010 (L. 122/2010) – come modificato, in particolare, dall'art. 19, co. 1, del D.L. 95/2012 (L. 135/2012) – nel definire **a regime le funzioni fondamentali dei comuni**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., ha confermato l'attribuzione agli stessi delle competenze in materia di **edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province** (alle quali l'art. 17, co. 10, dello stesso D.L. 95/2012 – come modificato dall'art. 1, co. 115, della L. 228/2012 – aveva affidato, in via provvisoria, la “programmazione provinciale della rete scolastica” e la “gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado”), mentre non ha più fatto riferimento alle funzioni di “istruzione pubblica”, bensì a quelle relative a ”**organizzazione e gestione dei servizi scolastici**”.

Da ultimo, l'art. 1, co. 85, della L. 56/2014 ha inserito **in via permanente** fra le **funzioni fondamentali delle province**, quali enti con funzioni di area vasta, la “**programmazione provinciale della rete scolastica**, nel rispetto della programmazione regionale” e la “**gestione dell'edilizia**

scolastica” (senza esplicito riferimento ai soli edifici scolastici relativi all’istruzione secondaria di secondo grado).

Come concludono ANCI e UPI nel [documento predisposto il 3 luglio 2014](#), tuttavia, una lettura sistematica delle disposizioni sulle funzioni fondamentali dei comuni e delle province porta a concludere che restano in capo alle province (solo) le competenze in materia di gestione dell’edilizia scolastica delle scuole secondarie di secondo grado.

I beni e le attività culturali

Le province, i comuni e le città metropolitane, unitamente alle regioni e allo Stato, assicurano e sostengono la **conservazione del patrimonio culturale** e ne favoriscono la **pubblica fruizione** e la **valorizzazione**.

In particolare, gli enti locali e le regioni, oltre ad avere specifici obblighi di tutela dei beni culturali di loro appartenenza, **cooperano con lo Stato** – e, nella fattispecie, con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – **nell'esercizio delle funzioni di tutela** del patrimonio culturale. Inoltre, gli enti locali perseguono, **insieme con lo stesso Ministero e le regioni**, il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di **valorizzazione** dei beni culturali.

Ciò discende dall'**art. 9 della Costituzione**, che affida, fra l'altro, alla Repubblica – in tutte le sue articolazioni –, la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione e lo sviluppo della cultura.



Nell'assetto costituzionale derivato dalla riforma del 2001, la competenza legislativa in materia di “**tutela dei beni culturali**” è attribuita allo Stato (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.), mentre la “**valorizzazione dei beni culturali**” e la “**promozione e organizzazione di attività culturali**” è annoverata tra le materie di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

A sua volta, l'art. 118, terzo comma, Cost., ha devoluto alla legge statale il compito di disciplinare “forme di **intesa e coordinamento** nella materia della tutela dei beni culturali” tra Stato e regioni.

Su queste basi, l'art. 4 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004) attribuisce all'attuale Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo le funzioni di **tutela**, disponendo che lo stesso le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle regioni, tramite forme di intesa e coordinamento, mentre il successivo art. 5 prevede la **cooperazione**, in materia di tutela, **delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali**, previa stipula di specifici accordi o intese.

Oltre alla previsione generale della cooperazione, il Codice attribuisce agli **enti locali** varie **competenze specifiche in materia di tutela** (v., fra gli altri: art. 14, sul potere di “impulso” relativo al procedimento per la dichiarazione dell'interesse culturale; art. 17, co. 1, sul concorso nella catalogazione dei beni culturali; art. 33, co. 4, sul parere motivato in ordine al progetto esecutivo degli interventi conservativi imposti riguardanti beni immobili; art. 46, sul potere di “impulso” per l'avvio del procedimento per la tutela indiretta di beni culturali immobili; art. 52,

sull'individuazione, da parte dei comuni, delle aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio; art. 60, in materia di prelazione all'acquisto).

Ulteriori competenze in materia sono attribuite agli **enti locali** con riferimento ai **beni culturali di loro appartenenza** (oltre all'obbligo generale di garantirne sicurezza e conservazione, recato dall'art. 30, co. 1, si v., tra gli altri: art. 12, sul potere di "impulso" nel procedimento per la verifica dell'interesse culturale dei propri beni; art. 17, co. 4, sulla catalogazione dei propri beni culturali; art. 30, co. 4, sull'obbligo di inventariare i propri archivi storici).

In materia di **valorizzazione**, l'art. 7, co. 2, del Codice dispone che il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali perseguono il **coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione** delle relative attività.

Strumento precipuo, a tal fine, è costituito dalla possibilità di concludere **accordi** tra i diversi soggetti per definire **strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione**, nonché per elaborare i conseguenti **piani strategici di sviluppo culturale** (art. 112, co. 4). Con la medesima procedura si procede a definire accordi finalizzati al coordinamento, all'armonizzazione e all'integrazione della **fruizione** degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica (art. 102, co. 4).

In base al Codice, comunque, in assenza degli accordi, ciascun soggetto pubblico – e, dunque, anche gli enti locali – è tenuto a garantire la **fruizione** (art. 102, co. 4, ultimo periodo) e la **valorizzazione dei beni di cui ha la disponibilità** (art. 112, co. 6), in relazione ai quali stabilisce le modalità di accesso (art. 103, co. 3), può concederne l'uso individuale a singoli richiedenti (art. 106), può consentirne la riproduzione (art. 107), può stabilire il ricorso alla gestione indiretta al fine di assicurarne un miglior livello di valorizzazione (art. 115, co. 4).

Ulteriori competenze in materia di valorizzazione sono attribuite – assieme a Stato e regioni – agli enti locali (v., fra gli altri: art. 114, sulla definizione dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione su beni di pertinenza pubblica; art. 118, sulla promozione di attività di studio e ricerca sul patrimonio culturale; art. 121, sulla possibilità di stipulare accordi con le Fondazioni bancarie).

Sull'esigenza dell'esercizio unitario delle funzioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e sulla finalità di interesse generale attribuita allo sviluppo della cultura e alla medesima tutela dei beni culturali – "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e regioni" –, si vedano, in particolare, le sentenze della

Corte costituzionale [232/2005](#), [478/2002](#), [307/2004](#).

Più ampiamente, si veda la pubblicazione “[Funzioni e ruoli degli enti locali in tema di beni culturali nella normazione statale e regionale](#)”, predisposta dall’Unione delle province italiane nel novembre 2010.

Per le competenze degli enti locali in materia di attività culturali, si v. anche la scheda relativa a “Le attività e gli impianti per lo spettacolo e lo sport”.



Le più recenti modifiche normative intervenute

Nell’alveo del c.d. **federalismo demaniale**, l’art. 5, co. 5, del **d.lgs. 85/2010** – come modificato dall’art. 27, co. 8, del D.L. 201/2011 (L. 2014/2011) – ha previsto che, nell’ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, definiti in base all’art. 112, co. 4, del d.lgs. 42/2004, lo Stato provvede, su richiesta, al trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali dei beni immobili indicati nei suddetti accordi.

Per stabilire le modalità attuative e le procedure operative per la definizione degli accordi e dei conseguenti programmi e piani strategici, il 9 febbraio 2011 è stato siglato un [Protocollo d’intesa](#) tra Ministero e Agenzia del Demanio, cui ha fatto seguito l’emanazione, con [circolare del Segretariato Generale del MiBAC 18 maggio 2011, n. 18](#), di linee guida e di ulteriore documentazione finalizzata a garantire l’omogenea attuazione su tutto il territorio nazionale.

[Qui](#) la situazione aggiornata delle richieste di trasferimento pervenute all’Agenzia del demanio.

Inoltre, l’art. 5 del **d.lgs. 61/2012** – che, in generale, disciplina il conferimento delle funzioni amministrative già attribuite a Roma Capitale dall’art. 24, co. 3, della L. 42/2009, fra le quali il concorso alla valorizzazione dei beni storici e artistici – ha disposto, a tal fine, l’istituzione della **Conferenza delle Soprintendenze ai beni culturali del territorio di Roma capitale**, chiamata a coordinare le attività di

valorizzazione della Sovrintendenza ai beni culturali di Roma capitale (c.d. Sovrintendenza capitolina) e degli organi centrali e periferici del Mibact che hanno competenza sul patrimonio storico e artistico presente in Roma.

Inoltre, l'art. 13, co. 24, del **D.L. 145/2013** (L. 9/2014) – come, da ultimo, modificato dall'art. 5, co. 1, del D.L. 192/2014 (L. 11/2015) - ha previsto che, anche in vista di EXPO 2015, al fine di promuovere il coordinamento dell'accoglienza turistica, tramite la valorizzazione, fra l'altro, di beni culturali, sono finanziati progetti presentati da comuni, anche in collaborazione fra loro, che individuino uno o più **interventi di valorizzazione e di accoglienza tra loro coordinati**.

Infine, l'art. 16, co. 1-*quater* e 1-*quinquies*, del **D.L. 78/2015** (L. 125/2015), intendendo **garantire il funzionamento di archivi e altri luoghi della cultura che facevano capo alla competenza delle province** fino all'intervento della L. 56/2014 – che non menziona tra le competenze dei nuovi enti la gestione dei beni culturali – hanno disposto l'adozione (che doveva avvenire entro il 31 ottobre 2015) di un piano di razionalizzazione di tali luoghi della cultura, che può prevedere il versamento agli archivi di Stato dei documenti degli archivi storici delle province (con esclusione di quelle trasformate in città metropolitane), l'eventuale trasferimento al Mibact dei relativi immobili ed unità di personale (funzionari archivisti, bibliotecari, storici dell'arte e archeologi in servizio a tempo indeterminato), nonché la individuazione di altri istituti e luoghi della cultura delle province da trasferire sempre al Mibact.

Le attività e gli impianti per lo spettacolo e lo sport

In materia di attività ed impianti per lo spettacolo, ai comuni spettano, anzitutto, **funzioni amministrative**, riferibili, in particolare, alla concessione di **licenze** di esercizio delle attività, all'**autorizzazione** di agibilità per i luoghi di pubblico spettacolo e alla **messa a disposizione** di locali o aree.

Più in generale, gli enti locali, unitamente alle regioni, **collaborano con lo Stato nella programmazione e promozione** della presenza delle attività teatrali, musicali e di danza sul territorio e possono attivare specifiche iniziative di **sostegno alle produzioni cinematografiche** che vengono realizzate nei territori di propria competenza.

Per lo sport, gli enti locali possono occuparsi direttamente della **gestione** dei propri **impianti sportivi**.



Con riguardo all'assetto costituzionale derivante dalla riforma del 2001, si rimanda, relativamente alla materia "**promozione e organizzazione di attività culturali**", a quanto già esposto nella scheda relativa a "I beni e le attività culturali".

In questa sede si ricorda unicamente che la Corte costituzionale ha chiarito che in tale ambito rientrano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura e, dunque, anche le attività di **sostegno degli spettacoli** ([sentenza n. 255/2004](#)) e quelle di **sostegno delle attività cinematografiche** ([sentenza n. 285/2005](#)).

L'art. 117, terzo comma, della Costituzione include anche l'"**ordinamento sportivo**" - ambito nel quale, in base alla [sentenza n. 424/2004](#) della Corte costituzionale rientra la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive – fra le materie di **legislazione concorrente**.

In materia, è peraltro utile rammentare che, ai sensi dell'art. 1 del D.L. 220/2003 (L. 280/2003), la Repubblica riconosce e favorisce l'**autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale**, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.

A livello normativo, l'art. 60 del DPR 616/1977 ha attribuito ai **comuni** le **funzioni amministrative** in materia di **promozione delle attività ricreative e sportive**.

Inoltre, in base all'art. 19 dello stesso DPR, ai comuni spetta:

a) la concessione della **licenza per rappresentazioni teatrali o cinematografiche**;

b) la licenza di **agibilità** per i **teatri** ed i **luoghi di pubblico spettacolo**;

c) i regolamenti del prefetto per la **sicurezza nei locali** di pubblico spettacolo.

Successivamente, il d.lgs. 112/1998 ha conferito alle regioni ed agli enti locali le funzioni e i compiti amministrativi non espressamente riservati allo Stato. Per quanto concerne lo spettacolo, i compiti attribuiti allo Stato sono enunciati nell'art. 156, che prevede, peraltro, la **collaborazione di regioni ed enti locali nella programmazione e promozione della presenza delle attività teatrali, musicali e di danza sul territorio**, garantendone la circolazione, perseguendo obiettivi di equilibrio ed omogeneità della loro diffusione, favorendone l'insediamento in località che ne sono sprovviste.

Più di recente, l'art. 19 del d.lgs. 28/2004 ha disposto che province e comuni (oltre che regioni) possono attivare specifiche iniziative di **sostegno alle produzioni cinematografiche che vengono realizzate nei territori** di propria competenza.

Si ricorda, altresì, che, con riferimento alla messa a disposizione di locali o aree, l'art. 23 della L. 800/1967 ha previsto che i comuni sede di ente lirico o di istituzione concertistica devono mettere a disposizione degli stessi i teatri ed i **locali occorrenti per lo svolgimento dell'attività**. Inoltre, i comuni sono coinvolti nella **governance** degli stessi enti lirici (ora, fondazioni lirico-sinfoniche).

Infine, l'art. 9 della L. 337/1968 ha disposto che ogni comune deve compilare periodicamente un elenco delle **aree disponibili per le installazioni dei circhi, delle attività dello spettacolo viaggiante e dei parchi di divertimento** e deve occuparsi direttamente della **concessione** delle medesime aree agli esercenti autorizzati dal Ministero.

Con riguardo alla **realizzazione** degli **impianti sportivi** – la programmazione dei quali spetta alle regioni in base all'art. 157 del d.lgs. 112/1998 –, si ricorda che questa, ricadendo nell'ambito più generale dei lavori pubblici, spetta essenzialmente (oltre che alle società sportive) a comuni e comunità montane.

Per la **gestione** degli impianti sportivi, l'art. 90, co. 25, della L. 289/2002 ha stabilito che, nei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda provvedervi direttamente, questa è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione

sportiva, discipline sportive associate e Federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni. La definizione delle modalità di affidamento è demandata alle regioni



L'art. 11 del **D.L. 91/2013** (L. 112/2013), confermando quanto già disposto dall'art. 11 del d.lgs. 367/1996 circa l'attribuzione della **presidenza delle fondazioni lirico-sinfoniche** al sindaco del comune nel quale hanno sede – ad eccezione dell'Accademia nazionale di Santa Cecilia (presieduta dal presidente dell'Accademia stessa) – ha previsto la possibilità che lo stesso sindaco nomini in sua vece un'altra persona.

L'art. 1, co. 304-305, della **L. 147/2013** (legge di stabilità 2014) ha introdotto una **nuova procedura per la realizzazione e l'ammodernamento degli impianti sportivi**, con particolare riguardo alla sicurezza degli stessi impianti e degli spettatori. Gli interventi sono realizzati prioritariamente mediante recupero di impianti esistenti o relativamente ad impianti localizzati in aree già edificate.

Al fine indicato, è **semplificata** la procedura amministrativa – che prevede il coinvolgimento dei **comuni** – e sono introdotte modalità innovative di finanziamento.

Per approfondimenti, si veda il [dossier del Servizio Studi n 95/3, del 31 gennaio 2014](#).

Ai sensi dell'art. 15, co. 5, del **D.L. 185/2015** (L. 9/2016), la procedura semplificata prevista dalla legge di stabilità 2014 può essere utilizzata anche per la realizzazione degli interventi previsti dal Piano finanziato con le risorse del **Fondo “Sport e periferie”**, istituito dal co. 1 dello stesso art. 15 nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, e finalizzato, in particolare, al potenziamento dell'attività sportiva agonistica e allo sviluppo della relativa cultura in aree svantaggiate e zone periferiche urbane, anche mediante la realizzazione e l'adeguamento o il completamento di impianti sportivi esistenti.

L'edilizia residenziale pubblica

Ai comuni spettano funzioni amministrative di **assegnazione degli alloggi** di edilizia residenziale pubblica nell'ambito delle varie discipline regionali.

I comuni, inoltre, svolgono funzioni di **pianificazione** laddove, nell'ambito della loro programmazione urbanistica, provvedono all'individuazione di aree idonee alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica.

I comuni, in coerenza con i programmi regionali finalizzati a soddisfare il fabbisogno abitativo, procedono all'**alienazione di immobili di edilizia residenziale pubblica** (ERP) per esigenze connesse ad una più razionale ed economica gestione del patrimonio.



Nell'ambito della materia dell'edilizia residenziale pubblica possono essere ricompresi gli interventi di edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata; a seconda degli interventi ricompresi la materia dell'edilizia residenziale pubblica può pertanto essere considerata con un'accezione estensiva o restrittiva. In attuazione dell'articolo 5 della legge n. 9 del 2007, il decreto ministeriale 22 aprile 2008 ha definito l'"alloggio sociale"; su tale definizione è, da ultimo, intervenuto l'articolo 10, comma 3, del D.L. 47/2014.

Il **D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112**, ha elencato le funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica, che residuano in capo allo Stato, ossia: la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo; la determinazione degli standard di qualità; il concorso, unitamente a regioni ed enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di ERP aventi interesse a livello nazionale; la definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e gli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito. L'articolo 60 del citato decreto conferisce alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate tra quelle mantenute allo Stato ai sensi dell'articolo 59 e, in particolare, quelle relative:

- alla determinazione delle linee d'intervento e degli obiettivi nel settore;
- alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore;
- alla gestione e all'attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità di incentivazione;
- alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana;

- alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni.

Nella **sentenza n. 121/2010** la Corte costituzionale ha ribadito che la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 della Costituzione, si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti; in tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione – si inserisce la fissazione di principi che valgono a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del territorio”, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale (sentenza n. 94 del 2007).

Le funzioni degli enti locali sono disciplinate in dettaglio nell'ambito delle varie normative regionali.

Tra le funzioni amministrative svolte dagli enti locali rilevano quelle riguardanti la **pianificazione** degli interventi di edilizia residenziale pubblica; lo strumento principale in tale fase programmatica è stato istituito dalla legge n. 167/1962 ed è il **piano di zona**, che disciplina l'individuazione da parte del comune delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico. L'articolo 1, comma 258, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) ha disposto che negli strumenti urbanistici sono definiti **ambiti** la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale. Il comma 3 dell'articolo 10 del D.L. 47/2014 dispone che le aree o gli immobili da destinare ad alloggio sociale non si computano ai fini delle quantità minime inderogabili di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, previste dal decreto del Ministro dei lavori pubblici del 2 aprile 1968, n. 1444.

Con l'articolo 11 del D.L. 112/2008 è stato adottato un **Piano di edilizia residenziale pubblica (cd. Piano casa)** volto a prevedere l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso

l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate. Il Piano, che è stato approvato con il D.P.C.M. del 16 luglio 2009, era articolato in sei linee di intervento tra le quali i **programmi integrati** di promozione di edilizia residenziale anche sociale. Con riguardo al Piano casa e ai provvedimenti successivamente adottati che hanno disciplinato gli interventi per la riqualificazione delle aree urbane degradate, tra i quali il cd. Piano città (articolo 5 del D.L. 70/2011, articolo 12 del D.L. 83/2012) si rinvia all'approfondimento riguardante i [“Piani casa” e i “piani città”](#), con riguardo alle norme approvate nella precedente legislatura

Le **funzioni amministrative concernenti l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica**, prima di competenza degli Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP), sono state attribuite al **comune** dall'art. 95 del D.P.R. n. 616/1977. I comuni sono competenti in ordine all'emanazione dei bandi, all'istruttoria delle relative domande ed all'attribuzione dei punteggi secondo quanto previsto dalla normativa regionale.

Con la legge n. 560/1993 è stato, inoltre, avviato un processo di **alienazione** degli alloggi di **edilizia residenziale pubblica**. L'art. 13 del D.L. n. 112 del 2008, su cui è intervenuto da ultimo l'articolo 3 del D.L. 47/2014 (v. *infra*), aveva previsto la conclusione di accordi con regioni ed enti locali aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti Autonomi case popolari.



Il **D.L. n. 47 del 2014** contiene una serie di norme in materia di **politiche abitative**. In particolare, l'articolo 3, comma 1, è volto, da un lato, ad accelerare il processo di definizione delle nuove regole di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi case popolari (IACP) o degli enti, comunque denominati che li hanno sostituiti, nonché degli immobili di proprietà dei comuni e degli enti pubblici anche territoriali, dall'altro a concedere contributi per l'acquisto di tali alloggi. Il **D.M. 24 febbraio 2015**, pubblicato nella Gazz. Uff. 20 maggio 2015, n. 115, in attuazione di tale norma, ha disciplinato le procedure di alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica: l'articolo 1, comma 1, di tale decreto dispone che i comuni, gli enti pubblici anche

territoriali, gli istituti autonomi per le case popolari comunque denominati, in coerenza con i programmi regionali finalizzati a soddisfare il fabbisogno abitativo, procedono all'alienazione di unità immobiliari per esigenze connesse ad una più razionale ed economica gestione del patrimonio.

Il comma 2 dell'articolo 4 del D.L. 47/2014 disciplina, inoltre, la definizione di un **Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica** di proprietà dei comuni e degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, costituiti anche in forma societaria, e degli enti di edilizia residenziale pubblica aventi le stesse finalità degli IACP sia attraverso il ripristino di alloggi di risulta sia per il tramite della manutenzione straordinaria degli alloggi anche ai fini dell'adeguamento energetico, impiantistico statico e del miglioramento sismico degli immobili. Il **decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 16 marzo 2015**, pubblicato nella Gazz. Uff. 21 maggio 2015, n. 116, reca criteri per la formulazione di un programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, le cui disposizioni sono state integrate con il decreto 12 ottobre 2015 (pubblicato sulla G.U. n. 265 del 13 novembre 2015) che prevede l'ammissione a finanziamento degli interventi e l'assegnazione alle regioni delle risorse per il suddetto programma.

Il D.L. 47/2014 contiene, inoltre, disposizioni che riguardano l'**edilizia sociale**, anche al fine di incrementarne l'offerta.

Il D.L. 133/2014 (c.d. **sblocca Italia**) contiene alcune disposizioni, che introducono novità in materia di **politiche abitative**, tra le quali rilevano le disposizioni finalizzate a semplificare e accelerare le procedure di valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati, con priorità di valutazione per i progetti di recupero di immobili a fini di **edilizia residenziale pubblica** (art. 26). L'ERP rientra inoltre tra le opere di pubblica utilità da finanziare, in via d'urgenza e prioritariamente, nell'ambito degli investimenti immobiliari dell'INAIL (art. 27).

La **legge di stabilità 2015** (comma 235 dell'articolo 1 della legge 190/2014) reca, infine, uno stanziamento pluriennale per l'attuazione del **Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica** e per la realizzazione di altri interventi in materia di edilizia sociale, previsti dall'art. 4, comma 2, del D.L. n. 47 del 2014.

Al fine di incentivare il programma di recupero di immobili e alloggi di **ERP**, anche per prevenire fenomeni di occupazione abusiva, l'art. 14 del D.L. 185/2015 ha autorizzato la spesa di 25 milioni di euro, per l'anno 2015, da ripartire sulla base del programma redatto ai sensi del citato art. 4 del D.L. 47/2014.

Nella **legge di stabilità 2016** (L. 208/2015) sono contenute numerose disposizioni in materia di politiche abitative, tra cui diverse prevedono interventi relativi ad agevolazioni fiscali. Il comma 58 prevede l'applicazione dell'imposta di registro in misura fissa e l'esenzione dalle imposte ipotecarie e catastali per gli atti di trasferimento delle aree che rientrano negli interventi di **edilizia convenzionata**, indipendentemente dal titolo di acquisizione della proprietà da parte degli enti locali; il comma 87 stabilisce che le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica, di cui all'articolo 14 del D.L. n. 63 del 2013, sono usufruibili anche dagli **Istituti autonomi per le case popolari**, comunque denominati, per le spese sostenute, dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016, per interventi realizzati su immobili di loro proprietà adibiti ad edilizia residenziale pubblica; i commi 89 e 90 estendono l'applicazione delle agevolazioni fiscali previste per gli Istituti autonomi case popolari (IACP), comunque denominati (e loro consorzi), anche agli enti aventi le stesse finalità sociali degli **IACP**, purché siano stati costituiti e siano operanti al 31 dicembre 2013 e siano stati istituiti nella forma di società che rispondono ai requisiti della legislazione comunitaria in materia di *in house providing*.

Per una disamina delle norme adottate in materia di

politiche abitative nella presente legislatura si rinvia al relativo [tema](#) dell'attività parlamentare pubblicato a cura del Servizio Studi sul sito della Camera.

IL SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE

Lo sportello unico per le attività produttive-SUAP

Lo **Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)** è l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività.

Le competenze degli enti locali in merito al SUAP sono delineate nel **d.lgs. n. 112/2008**, con il quale lo Stato ha trasferito determinate funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali. In particolare, l'art. 23 ha attribuito ai Comuni le funzioni amministrative concernenti gli impianti produttivi e l'art. 24 ha prescritto che tali funzioni devono essere esercitate attraverso uno sportello unico. L'art. 25 ha stabilito che in materia di impianti produttivi il procedimento amministrativo deve essere unico, e l'art. 38 ha delegato il Governo a emanare uno o più regolamenti per la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del SUAP (D.P.R. 7 luglio 2010 n. 160).



Lo Sportello unico per le attività produttive (Suap) nasce con il **D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447**, “Regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di impianti produttivi”. La normativa prevede che i Comuni, singoli o associati, istituiscano una nuova struttura organizzativa, denominata “Sportello unico per le attività produttive”, alla quale deve rivolgersi l'imprenditore che intenda realizzare un impianto produttivo.

Lo Sportello unico è incaricato di gestire l'intero procedimento per la realizzazione e/o la trasformazione dell'impianto produttivo. A tal fine esso deve coordinare le pubbliche amministrazioni chiamate ad esprimere pareri tecnici o a rilasciare autorizzazioni, evitando così il carico burocratico prima sostenuto dall'imprenditore e dai suoi tecnici, dovuto al rapporto diretto con ciascuna pubblica amministrazione. Lo Sportello deve anche garantire l'accesso degli interessati a tutte le informazioni relative ai procedimenti, nonché a quelle relative agli interventi di assistenza e sostegno predisposti a favore delle imprese e dei lavoratori.

Già a partire dalla **legge di semplificazione 28 novembre 2005, n. 246** (art. 5), è stato previsto il potenziamento dello sportello unico e la sua

estensione a tutte le formalità concernenti l'esercizio dell'attività d'impresa. E' poi seguita la **direttiva CE/2006/123**, relativa ai servizi nel mercato interno, cosiddetta Direttiva servizi, che ha profondamente innovato la disciplina per **l'esercizio delle attività economiche**, dalle attività di commercio a quelle di somministrazione, perseguendo l'obiettivo primario della rimozione dei vincoli ed obblighi che frenano lo sviluppo delle attività stesse. Nella direttiva è stato poi espressamente previsto che gli Stati membri dovessero consentire ai prestatori di servizi di espletare le procedure e le formalità necessarie a svolgere la loro attività attraverso gli sportelli unici; che mediante quest'ultimi i prestatori e i destinatari potessero reperire le informazioni sugli adempimenti da effettuare per l'esercizio della loro attività; che tali procedure potessero essere svolte con facilità, a distanza e per via telematica, mediante lo sportello unico (cfr articoli 6, 7 e 8). Il funzionamento del SUAP ha così assunto la natura di vincolo europeo.

Nel 2008 è stato poi adottato il **d.l. 25 giugno 2008, n. 112**, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che, all'art. 38, ha autorizzato il Governo ad adottare un regolamento di delegificazione per il riordino della normativa SUAP, dettandone i principi ispiratori e stabilendo che i comuni che non hanno istituito e reso operativo lo Sportello unico "esercitano le funzioni relative allo Sportello unico, delegandole alle camere di commercio.

Subito dopo è stato approvato il **D.lgs 26 marzo 2010, n. 59**, che ha all'art. 25, ha ripreso i criteri sanciti dall'art 38 del citato d.l. n.112.

Con il **D.P.R. 9 luglio 2010, n. 159**, è stata disciplinata la procedura di accreditamento delle Agenzie per le imprese e con il **D.P.R. n. 160/2010** è stato emanato il nuovo Regolamento dello Sportello unico per le attività produttive. Più in particolare l'ufficio competente e il responsabile del SUAP sono individuati secondo gli ordinamenti propri dei comuni o secondo gli accordi in caso di SUAP associato. Nel caso in cui il Comune non individui il responsabile del SUAP, tale ruolo è affidato *ex lege* al segretario comunale. Inoltre è prevista libertà di autorganizzarsi per l'esercizio delle attività di sportello unico.

Dal 28 dicembre 2010 i Comuni, compilando un modulo attraverso il portale www.impresainungiorno.gov.it - predisposto dal Ministero dello Sviluppo Economico in collaborazione con Unioncamere – possono accreditarsi come SUAP. Col medesimo D.P.R. 160/2010 sono state quindi introdotte numerose innovazioni, quali l'obbligo di presentazione esclusivamente telematica di tutte le domande ed i relativi allegati, l'attuazione del principio di unicità del SUAP come punto di accesso pubblico ai servizi e alle vicende amministrative riferite alle attività produttive, i nuovi ruoli del sistema camerale e delle agenzie per le imprese. In linea con l'orientamento europeo di modernizzazione della

normativa, al fine di massimizzare i benefici per i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni, è stato infine emanato il **decreto 10 novembre 2011**, recante "Misure per l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive di cui all'art. [38, comma 3-bis](#), [D.L. 112/ 2008](#).



Il **D.L. n. 5 del 2012**, ha previsto l'attivazione di “percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio”, ed in particolare, all'articolo 12, commi 2-4, un procedimento di delegificazione in cui il Governo era delegato ad adottare uno o più regolamenti “al fine di semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l'attività d'impresa” e al fine di “individuare le attività sottoposte ad autorizzazione, a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) con asseverazioni o a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) senza asseverazioni ovvero a mera comunicazione e quelle del tutto libere”.

Le norme di delegificazione sopra indicate – alle quali non è stata data attuazione – sono state **abrogate** dal **D.Lgs. n. 10/2016**, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 21 della **Legge 7 agosto 2015, n. 124 di riforma della P.A.**

L'articolo 4 di tale legge autorizza ora il Governo ad emanare un regolamento di delegificazione per la semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi concernenti le seguenti tre attività economiche: insediamento di importanti attività produttive; opere di interesse generale; avvio di attività imprenditoriali.

Lo schema di regolamento - che doveva essere emanato entro il 24 febbraio 2016, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 17, comma 2, L. 400/1988 - non risulta ancora presentato alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti.

La stessa legge di riforma della P.A. all'articolo 5, comma 1, contiene poi una delega al Governo per l'individuazione – con uno o più decreti legislativi delegati - dei procedimenti oggetto di SCIA o di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è

necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per quali è sufficiente una comunicazione preventiva; l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa. Il termine per l'esercizio della delega è fissato in un anno dalla data di entrata in vigore della legge n. 124 (28 agosto 2016).

E' attualmente all'esame delle Camere lo schema di decreto legislativo-Atto del Governo n. 291 che reca disposizioni per l'attuazione della delega contenuta nell'articolo 5, comma 1, della legge n. 124. Come chiarisce l'Atto del Governo, il legislatore delegato ha scelto di attuare la delega prevista dall'articolo 5 con l'adozione di **più decreti legislativi**.

Lo schema di decreto presentato detta alcune **disposizioni generali applicabili ai procedimenti relativi alle attività non assoggettate ad autorizzazione espressa** e delimita gli ambiti dei relativi regimi amministrativi. Viene rinviata, invece, a **successivi decreti legislativi** la individuazione dei procedimenti da ricondurre ai quattro regimi amministrativi definiti nella norma di delega, ossia: segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'art. 19 della legge 241/1990; silenzio assenso di cui all'art. 20 della legge 241/1990; comunicazione preventiva; autorizzazione espressa.

La delega in oggetto segue i principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi. Si ricorda al riguardo che il **D.lgs 26 marzo 2010, n. 59**, che ha recepito la Direttiva servizi, ha stabilito in via generale il principio per cui i regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale (articolo 14). Per le attività produttive, il D.Lgs. n. 59 (Parte II del Titolo II, articoli 64-81), come modificato ed integrato dal D.Lgs. n. 147/2012, ha seguito anche un approccio elencativo, indicando specificamente casi di attività produttive da dichiarare comunque sottoposte a SCIA (tranne enunciare specifiche condizioni in presenza delle quali sottoporre le medesime attività ad autorizzazione). A seguito della riformulazione dell'art. 19 della legge 241/1990, le **incertezze**

interpretative circa l'applicazione concreta dell'istituto sono state risolte attraverso alcune circolari interpretative e pareri del Ministero dello sviluppo economico. E' pertanto nata l'esigenza di operare una più ampia e esaustiva **ricognizione specifica** dei regimi applicabili alle attività private.

Lo schema di decreto legislativo all' esame delle Camere, che prevede che con successivi decreti legislativi si provveda all'individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio attività, risponde dunque, in sostanza, a quest'esigenza.

Il commercio

A seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia "commercio" rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni. Tuttavia, in base alla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, attengono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le regole in materia di commercio direttamente afferenti alla tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale.

L'attuale disciplina del commercio è contenuta nel cosiddetto "Decreto Bersani" (Decreto Legislativo n. 114 del 31 marzo 1998) che fonda il presupposto per il raggiungimento dei propri obiettivi nel trasferimento a pieno titolo agli enti territoriali delle funzioni di gestione del settore commerciale, non solo in termini operativi, rinviando alla piena autonomia dei medesimi le scelte per uno sviluppo armonico ed efficace del tessuto distributivo.

In materia di riassetto istituzionale il citato D.lgs. si pone l'obiettivo di dettare i principi e le norme-quadro, affidando alle Regioni e ai Comuni la emanazione della disciplina di dettaglio. Questo ha consentito agli stessi di decidere autonomamente, ovviamente nel rispetto dei principi statali, gli interventi che hanno ritenuto più adatti al settore in relazione alle caratteristiche del territorio e dell'impresa ivi presente e della realtà socio-economica che lo caratterizza. Pertanto è stata garantita una tipologia di programmazione molto dettagliata che ha consentito a Regioni e Comuni di utilizzare criteri diversificati a secondo delle peculiarità e delle esigenze dei vari ambiti territoriali.

In materia di **esercizi commerciali**, spettano ai Comuni le funzioni legate in generale alla verifica di requisiti e rilascio di autorizzazioni di varia natura. In particolare per quanto riguarda i centri storici e le aree o edifici aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, è prevista l'attribuzione di maggiori poteri ai Comuni relativamente alla localizzazione e all'apertura degli esercizi di vendita, in particolare al fine di rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali in ordine alla viabilità, alla mobilità dei consumatori e all'arredo urbano, utilizzando anche specifiche misure di agevolazione tributaria e di sostegno finanziario.

Sono allocate in capo agli enti locali altresì le competenze in materia di **orari** degli esercizi commerciali, anche se le stesse vanno valutate alla luce degli interventi di liberalizzazione a livello nazionale e di recepimento di principi comunitari.



In materia di commercio la disciplina fondamentale è contenuta nel D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, emanato sulla base di un'ampia delega al Governo per riordinare il settore..

Il D.Lgs. n. 114 ha disciplinato *ex novo* i requisiti di accesso all'attività commerciale, l'esercizio dell'attività di commercio al dettaglio in sede fissa e sulle aree pubbliche, le forme speciali di vendita, il regime degli orari e le vendite straordinarie. Le novità più rilevanti hanno riguardato la programmazione della rete distributiva di vendita. È stato completamente modificato, altresì, il sistema di accesso al settore, anche in termini di meccanismi autorizzatori.

Ai Comuni e, nello specifico, ai dirigenti/responsabili degli uffici competenti è attribuita la competenza a rilasciare le autorizzazioni.

Aperture

In via generale, fatta salva l'eventuale diversa disposizione regionale, l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie degli esercizi di vicinato, fino ai limiti, rispettivamente di mq. 150 e di mq. 250, sono assoggettati a semplice Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), come disciplinata dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990.

Per l'insediamento degli esercizi di media e grande superficie di vendita è stato invece mantenuto un regime autorizzatorio sull'insediamento fondato sia sul rispetto delle esigenze di ordine urbanistico e di organizzazione del territorio, che sulla verifica dell'impatto ambientale ed economico delle strutture.

L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie delle medie strutture di vendita, sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio sulla base degli indirizzi regionali ed osservando i criteri che lo stesso Comune si è dato, dopo avere sentito le organizzazioni dei consumatori e le organizzazioni imprenditoriali del commercio. Per questi esercizi non si possono fornire indicazioni valedoli per tutto il territorio nazionale in quanto devono essere osservate (e dai Comuni recepite) le indicazioni specificamente emanate dalle rispettive Regioni, le quali, peraltro, sovente variano notevolmente.

La disciplina nazionale prevede che ai fini del rilascio dell'autorizzazione il Comune adotta dei propri criteri, sulla base degli indirizzi e direttive regionali, sentite le organizzazioni di tutela dei

consumatori e le rappresentanze degli operatori del commercio.

In attuazione della legge n. 241 del 1990, il Comune determina anche le norme sul procedimento stabilendo il termine, non superiore a novanta giorni, decorso il quale, senza che sia stato comunicato il diniego, la domanda si intende accolta.

Anche l'apertura delle grandi strutture di vendita è soggetta ad autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio. La domanda è esaminata da una conferenza di servizi indetta dal Comune ed è composta da tre membri, in rappresentanza della Regione, della Provincia e del Comune medesimo. Le deliberazioni della conferenza sono adottate a maggioranza, ma il voto contrario del rappresentante della Regione è vincolante.

Per i centri commerciali deve essere seguita la procedura autorizzatoria prevista e prescritta per le strutture corrispondenti alla somma delle superfici dei singoli negozi che costituiscono il centro (media o grande struttura).

Orari

Il potere di coordinamento degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali venne attribuito ai Comuni già a partire dall'art. 54 D.P.R. n. 616/1977. Tale potere venne confermato dalla successiva normativa in tema di Enti locali dapprima dall'art. 36, comma 3, l. n. 142/1990, poi dall'art. 11 legge 3 agosto 1999 n. 265, il quale novellò il medesimo comma 3° dell'art. 36 cit. e venne sostanzialmente riprodotto nel vigente all'art. 50, comma 7, TUEL.

Le amministrazioni comunali possono dunque regolare l'attività degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici mediante l'esercizio del potere previsto dall'art. 50, comma 7, del d.lgs. 267/2000, graduando, in funzione della tutela dell'interesse pubblico prevalente, gli orari di apertura e chiusura al pubblico.

Inoltre va ricordato che la legge n. 53 del 2000 ha indicato come compito della Regione quello di indicare ai Comuni "criteri generali di amministrazione e coordinamento degli orari di apertura al pubblico", fra l'altro, dei "pubblici esercizi commerciali" (art. 22), tenendo conto degli effetti "sul traffico, sull'inquinamento e sulla qualità della vita cittadina (art. 24, comma 5). In particolare si ricorda l'articolo 24 comma 1 della legge n. 53 del 2000 in merito al piano territoriale degli orari, che è strumento unitario per finalità ed indirizzi, articolato in progetti, anche sperimentali, relativi al funzionamento dei diversi sistemi orari dei servizi urbani e alla loro graduale armonizzazione e coordinamento. Il piano territoriale degli orari consiste in un sistema di progetti coordinati fra loro finalizzato a riorganizzare i sistemi orari dei servizi urbani e alla loro graduale armonizzazione e coordinamento e, più in generale, a coordinare i tempi

di funzionamento delle città e a promuovere l'uso del tempo per fini di solidarietà sociale.

Dunque l'art. 50, comma 7, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (“Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”), attribuisce al Sindaco la competenza nell’ambito della disciplina regionale e sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio comunale, a coordinare gli orari in generale e degli esercizi commerciali.

Tuttavia, dopo l'intervento del cd. D.L. “salva-Italia” (art. 31, primo comma, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201), gli esercizi commerciali possano svolgere la propria attività senza alcun vincolo di orario e senza l'obbligo di chiusura domenicale e festiva (*si veda paragrafo seguente*). La prescrizione si applica anche nel caso in cui le Regioni e i Comuni non abbiano provveduto ad adeguare le proprie disposizioni legislative o regolamentari in materia.

Commercio su aree pubbliche

La materia del **commercio su aree pubbliche** trova la sua disciplina nell'articolo 28 del D.lgs. n. 114/1998 così come modificato dall'articolo 70 del D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, che ha recepito la cd. “direttiva Servizi”. Ai sensi del citato articolo 28, il commercio sulle aree pubbliche può essere svolto: su posteggi dati in concessione per dieci anni; su qualsiasi area, purché in forma itinerante.

Le funzioni dei Comuni in merito all'esercizio del commercio sulle aree pubbliche consistono essenzialmente nei poteri autorizzatori. Per il rilascio delle autorizzazioni, infatti, si fa riferimento esclusivamente al Comune, mentre alla Regione, chiamata ad emanare gli indirizzi e la disciplina di dettaglio in materia di commercio su area pubblica, non è affidato alcun potere in tema di rilasci.

Sia l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche esclusivamente in forma itinerante, sia quella all'esercizio mediante l'utilizzo di un posteggio è rilasciata, in base alla normativa emanata dalla Regione, dal Comune nel quale il richiedente, persona fisica o giuridica, intende avviare l'attività.

Una volta ottenuta l'autorizzazione, sia essa per l'esercizio in via esclusiva del commercio itinerante, sia essa per l'esercizio tramite il posteggio, il possessore è abilitato ad utilizzarla per la partecipazione alle fiere che si svolgono nella Regione alla quale appartiene il Comune che l'ha rilasciata e nelle altre regioni del territorio nazionale.

Ai Comuni spetta il secondo livello di regolamentazione: questi, infatti, sulla base delle disposizioni emanate dalle Regioni, sono chiamati ad individuare l'ampiezza complessiva delle aree da destinare all'esercizio dell'attività, le modalità di assegnazione dei posteggi, la loro superficie e i criteri di assegnazione, ivi compreso il caso di agricoltori che vendano i

loro prodotti, nonché, qualora ciò garantisca la possibilità di rendere al consumatore un servizio migliore, la tipologia merceologica dei posteggi nei mercati e nelle fiere. Nella deliberazione comunale sono poi individuate le aree aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale per la cui salvaguardia il commercio su area pubblica è vietato o sottoposto a limitazioni, nonché eventuali divieti e limitazioni all'esercizio per motivi di viabilità, di carattere igienico sanitario o per altri motivi di pubblico interesse.

Nella medesima deliberazione, inoltre, vengono deliberate le norme procedurali relative alla presentazione e all'istruttoria della istanza di rilascio e il termine del silenzio assenso e tutte le altre norme atte ad assicurare trasparenza e snellezza all'azione.

Per quanto attiene inoltre alla partecipazione a **mercati e fiere**, nei mercati comunali che si svolgono per almeno cinque giorni alla settimana ed in quelli settimanali e bisettimanali, sono ammessi soltanto gli assegnatari di posteggi dati in concessione dal Comune ed in possesso della relativa autorizzazione all'esercizio del commercio su aree pubbliche rilasciata dallo stesso comune in cui ha sede il mercato. Per contro sono ammessi alle fiere e sagre, per il disposto del comma 6 dell'art. 28 del D.Lgs. n. 114/1998, tutti i soggetti titolari di una qualsiasi autorizzazione all'esercizio dell'attività commerciale su area pubblica, rilasciata da un qualsiasi Comune.

Sanzioni

Le norme del D.Lgs. n. 114 indicano nel Sindaco l'organo competente ad emettere i provvedimenti sanzionatori, di sospensione, di revoca delle autorizzazioni, di chiusura degli esercizi ed anche di irrogazione delle sanzioni. Tale individuazione si è posta, fin da subito, in contrasto con il principio di separazione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle di attuazione e gestione, affermato prima dall'art. 3 del D.Lgs. n. 29 del 1993, successivamente dall'art. 4 del D.Lgs. n. 165 del 2001, dall'abrogato art. 51 della legge n. 142 del 1990 ed attualmente dall'art. 107 del Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, per i quali spetta al dirigente/responsabile l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi quelli a rilevanza esterna, e, pertanto, anche quelli di irrogazione delle predette sanzioni.



Nel corso del 2011, nel quadro delle riforme sistemiche anticrisi sono intervenute diverse norme volte alla **liberalizzazione delle attività commerciali**, impattanti altresì sulle funzioni degli enti locali in materia, con particolare riguardo all'accesso alle attività e agli orari degli esercizi commerciali.

In particolare l'articolo 34 del **D.L. 201/2011** tende a promuovere una sostanziale liberalizzazione di tutte le categorie di attività economiche: imprenditoriali, commerciali, artigianali e autonome. A tal fine elenca una serie di principi e alcune tipologie di restrizioni, eventualmente preesistenti, da considerarsi abrogate. Tra queste rientrano le norme che prevedono l'imposizione di distanze minime per l'esercizio di determinate attività e il divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti.

L'art. 31, comma 2, del medesimo decreto legge, integrato dall'art. 30, comma 5 ter, del **D.L. n. 69/2013** interviene in materia di liberalizzazione degli esercizi commerciali, stabilendo che Regioni ed Enti locali, chiamati ad adeguare i propri ordinamenti al principio di libertà di iniziativa economica senza vincoli anticoncorrenziali, possono “prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali”. Tale disposizione è stata però modificata dall'articolo 22-ter del **D.L. 24 giugno 2014, n. 91**, che ha circoscritto la possibilità di interdizione e limitazione di attività produttive e commerciali alle sole ipotesi di necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.

Con riguardo alla disciplina degli orari degli esercizi commerciali, la piena liberalizzazione dei giorni e orari di apertura degli esercizi commerciali, è stata realizzata con l'art. 35, **D.L. 6 luglio 2011, n. 98** e poi con l'articolo 31, comma 1, del **D.L. 201/2011** che elimina qualsiasi vincolo su questo specifico aspetto: la limitazione dell'estensione del nastro

orario giornaliero di apertura (precedentemente di tredici ore); l'obbligo di mezza giornata di chiusura infrasettimanale; l'obbligo di chiusura nei giorni festivi per i quali non sia prevista una specifica deroga.

In ragione di ciò la giurisprudenza amministrativa si è espressa nel senso dell'illegittimità di ordinanze dei sindaci limitative della possibilità di apertura degli esercizi commerciali ovvero disponenti limiti orari di apertura per gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio e deroghe all'obbligo di chiusura domenicale (tra le altre: T.A.R. Sicilia – Catania – sez. II – sentenza 4 marzo 2013 n. 700, T.A.R. Abruzzo L'Aquila Sez. I, Sent., 25-01-2013, n. 99 ; T.A.R. Sicilia Palermo Sez. III, Sent., 19-03-2013, n. 643; T.A.R. Lombardia Milano Sez. I, Sent., 14-02-2013, n. 411).

Come ha precisato il Consiglio di Stato “Dopo l'entrata in vigore degli artt. 35, comma 6, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, e 31, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi genere, compresi gli orari di apertura e chiusura dell'esercizio, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi compreso quello urbano, e dei beni culturali, con conseguente automatica caducazione di tutti i provvedimenti amministrativi, anche di natura generale e regolamentare, che ponevano limiti agli orari stessi” (Cons. Stato Sez. V, 27-10-2014, n. 5288).

Inoltre il regime di liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali e di somministrazione, di cui all'art. 31, D.L. n. 201 del 2011, convertito nella L. n. 214 del 2011 (c.d. decreto "salva Italia"), non preclude all'amministrazione comunale la possibilità di esercitare il proprio potere di inibizione delle attività, per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché del diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica. Ciò, tuttavia, solo in caso in cui sia accertata una lesione di interessi pubblici tassativamente individuati quali

quelli richiamati (sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute), interessi che non possono considerarsi violati in via aprioristica e senza dimostrazione (Cons. Stato Sez. V, 30-06-2014, n. 3271)

Di conseguenza è stata ritenuta legittima l'ordinanza sindacale che, in applicazione dell'art. 31, c. 1, del D.L. n. 201/2011, liberalizza gli orari di attività dei pubblici esercizi in contrasto con norme regionali restrittive, in quanto secondo la giurisprudenza costituzionale detta disciplina rientra nella materia della concorrenza ed appartiene alla potestà legislativa dello Stato (Cons. Stato Sez. V, 27-05-2014, n. 2746).

La disciplina degli esercizi pubblici

In materia di **esercizi pubblici**, spettano ai Comuni le funzioni di polizia amministrativa relative al rilascio di licenze – ad esempio per fiere, alberghi, osterie, giochi – alle verifiche di agibilità (per locali di pubblico spettacolo), e più in generale alla verifica di requisiti e rilascio di autorizzazioni di varia natura.

Rimangono in capo agli enti locali le competenze in materia di orari e di programmazione dei pubblici esercizi di intrattenimento e di vendita e consumo di alimenti e bevande, anche se con il tempo si sono molto sfumate per via degli interventi di liberalizzazione a livello nazionale e di recepimento di principi comunitari.



Gli esercizi pubblici sono quelli per la cui gestione è necessaria ed indispensabile anche la licenza o autorizzazione di polizia.

Per lungo tempo il rilascio è stato competenza degli organi di pubblica sicurezza e le norme applicabili erano contenute R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza - Tulp) e nel relativo regolamento di esecuzione (R.D. 6 maggio 1940, n. 635), che individuavano nelle Questure gli organismi demandati alla verifica dei requisiti e al relativo rilascio. Nel corso degli anni la competenza, per molte delle attività, è stata **trasferita ai Comuni**, anche se - ai fini della legittimazione all'avvio e all'esercizio - le norme alle quali fare riferimento continuano ad essere quelle del Tulp. In tal senso, attualmente si usa la locuzione *polizia amministrativa*.

Né il R.D. n. 773, né il n. 635 recano una definizione degli esercizi pubblici, né una elencazione esaustiva degli stessi. Dall'art. 86 del Tulp e dall'art. 174 del regolamento si può però ricavare un **elenco**.

Rientrano nella categoria degli esercizi pubblici i seguenti: alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, dormitori privati; ristoranti, trattorie, osterie con cucina, spacci di cibi cotti con consumo sul posto; caffè, bar e altri esercizi in cui si vendono al minuto o si consumano vini, birra, liquori (nonché spacci di) altre bevande anche non alcoliche; spacci al minuto o per il consumo di vino, birra o di qualsiasi bevanda alcolica presso enti collettivi o circoli privati di qualunque specie, anche se la vendita od il consumo siano limitati ai soli soci; sale pubbliche per bigliardi o per altri giochi leciti; stabilimenti di bagni, alberghi diurni e bagni pubblici.

La competenza sulle funzioni di **polizia amministrativa** spettanti ai Comuni è stata attribuita originariamente dall'art. 19 del D.P.R. 24 luglio

1977, n. 616, che ha trasferito ai medesimi alcune funzioni di cui al R.D. 18.6.1931, n. 773, come:

- il rilascio della licenza temporanea di esercizi pubblici in occasione di fiere, mercati o altre riunioni straordinarie;

- la concessione della licenza per rappresentazioni (teatrali o cinematografiche), accademie, feste da ballo, corse di cavalli, altri simili spettacoli o trattenimenti, per aperture di esercizio di circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione;

- la licenza per pubblici trattenimenti, esposizioni di rarità, persone, animali, gabinetti ottici ed altri oggetti di curiosità o per dare audizioni all'aperto;

- i poteri in ordine alla licenza per vendita di alcolici e autorizzazione per superalcolici;

- la licenza per alberghi, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono o consumano bevande non alcoliche, sale pubbliche per biliardi o per altri giochi leciti, stabilimenti di bagni;

- la verifica di agibilità per teatri o luoghi di pubblico spettacolo (sostituibile con una relazione del tecnico abilitato ove la capienza del locale/area non superi le 200 persone).

Ulteriori competenze sono state successivamente attribuite ai Comuni dall'art. 163 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112:

- il ricevimento della dichiarazione relativa all'esercizio dell'industria di affittacamere o appartamenti mobiliati o comunque relativa all'attività di dare alloggio per mercede;

- il rilascio dell'autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli o ciclomotori su strade ordinarie ricadenti nel territorio del Comune.

La competenza a rilasciare autorizzazioni, licenze amministrative e di polizia amministrativa è attribuita ai Comuni e, nello specifico, ai dirigenti/responsabili degli uffici competenti.

La licenza di polizia amministrativa può essere legittimamente sostituita in molti casi dalla SCIA di cui all'art. 19 della legge n. 241/1990, ove ne ricorrano i presupposti (in generale, in assenza di un contingente numerico di licenze rilasciabili e di uno specifico strumento di programmazione settoriale).

Le licenze di polizia amministrativa in via generale hanno carattere permanente. Fanno eccezione le licenze rilasciate in forza di legge speciale per un tempo determinato: detto periodo, inizialmente stabilito a un anno, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 13 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, deve intendersi di durata triennale.

In particolare, per quanto concerne i **pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande**, l'art. 54 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.

616 attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative relative alla fissazione, sulla base dei criteri stabiliti dalla Regione, degli **orari** di apertura e chiusura.

L'art. 50, comma 7, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ("Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"), attribuisce al Sindaco la competenza nell'ambito della disciplina regionale e sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio comunale, a coordinare gli orari in generale e degli esercizi commerciali.

Tuttavia, dopo gli interventi del cd. D.L. "Bersani" (lett. d-*bis* dell'art. 3, comma 1, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223) e del cd. D.L. "salva-Italia" (art. 31, primo comma, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201), gli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande possano svolgere la propria attività senza alcun vincolo di orario e senza l'obbligo di chiusura domenicale e festiva. La prescrizione si applica anche nel caso in cui le Regioni e i Comuni non abbiano provveduto ad adeguare le proprie disposizioni legislative o regolamentari in materia (*in merito di rinvia alla specifica scheda sul Commercio*).

In merito alla **programmazione** della rete degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, la normativa è stata adeguata alla Direttiva 2006/123/CE (cosiddetta Direttiva Servizi) con il comma 3 dell'art. 64 del D.Lgs. n. 59/2010, che ha dettato i nuovi indirizzi di programmazione ai quali i Comuni si devono attenere nel programmare lo sviluppo del settore, senza citare, peraltro, l'ente territoriale regionale. Si tratta di programmazione del tutto sganciata da meccanismi di predefinizione dell'offerta, essendo totalmente improntata al rispetto di principi di concorrenza che possono prevedere limiti solo se giustificati da interessi generali.



Prima con il decreto "Valore-cultura" (D.L. 91/2013, art. 4-*bis*) e l'anno successivo con il D.L. 83/2014 (articolo 4) il Governo è intervenuto per contrastare l'esercizio - nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico - di attività commerciali e artigianali, **in forma ambulante o su posteggio**, non compatibili con le esigenze di **tutela del patrimonio culturale**.

E' stato integrato, a tal fine, il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004, art. 52, comma 1-*ter*) per prevedere che i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, vietino con apposite determinazioni gli

usi non compatibili con le esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico. In tale ottica, i competenti uffici territoriali del Ministero e i Comuni avviano, d'intesa, procedimenti di **riesame delle autorizzazioni e delle concessioni** di suolo pubblico, anche **in deroga a eventuali disposizioni regionali** che regolano le modalità di esercizio del commercio su aree pubbliche e ai **criteri** per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per il commercio su aree pubbliche stabiliti nell'intesa in sede di Conferenza unificata. La norma disciplina anche l'importo dell'**indennizzo** da corrispondere in caso di revoca del titolo, ove non risulti possibile il trasferimento dell'attività commerciale in una collocazione alternativa potenzialmente equivalente.

Sempre il decreto “Valore-cultura” (D.L. 91/2013, articolo 2-*bis*) ha previsto che i **Comuni**, sentito il Soprintendente, individuano i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di **artigianato tradizionale** e altre **attività commerciali tradizionali**, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO, al fine di assicurarne apposite forme di promozione e **salvaguardia**, nel rispetto della libertà di iniziativa economica.

Il turismo

La riforma costituzionale del Titolo V (legge costituzionale n. 3/2001) ha reso il turismo una materia di competenza esclusiva per le Regioni ordinarie, alla stregua di quanto previsto per le Regioni speciali che già prima del 2001 erano dotate di tale competenza.

Il turismo rientra dunque tra le materie "residuali" (art.117, comma 4), in riferimento alle quali le Regioni non sono più soggette ai limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

Si ricorda che il Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione» (C.2613-D), prevede che nella materia turismo sia attribuita allo **Stato** la **competenza esclusiva** per le disposizioni generali e comuni in tale ambito, mentre sia riconosciuta alle **Regioni** la competenza legislativa per la **valorizzazione e organizzazione regionale del turismo**.

Un primo elemento che accomuna tutti i sistemi amministrativi regionali è la **natura delle funzioni amministrative mantenute in capo alle Regioni**, che possono essere così schematizzate:

- programmazione, di norma attraverso l'adozione di piani triennali di sviluppo turistico e dei relativi programmi annuali di attuazione di tutte le iniziative e coordinamento delle attività dei diversi soggetti operanti nel territorio;
- promozione dell'immagine unitaria della Regione all'Italia ed all'estero, anche attraverso le relazioni internazionali;
- finanziamento e dei progetti di sviluppo del territorio e loro selezione (riconoscimento dei sistemi turistici locali e simili), incentivazione degli operatori del settore;
- coordinamento della raccolta, elaborazione e diffusione dei dati concernenti la domanda e l'offerta turistica regionale.

Per lo svolgimento di queste competenze, le Regioni si avvalgono, oltre che della loro amministrazione diretta (Assessorati al turismo), di strutture rientranti nella c.d. "amministrazione regionale indiretta".

I principali modelli organizzativi sono:

- società per azioni, di cui la Regione conserva il capitale di maggioranza, nonché una serie di poteri di controllo;
- "agenzie" di ambito regionale, per l'elaborazione e la concertazione delle linee strategiche e programmatiche per lo sviluppo delle attività di promozione e commercializzazione turistica.

Il ruolo regionale di "governo" del settore trova inoltre conferma in un complesso di funzioni che pongono la Regione al centro delle relazioni con gli altri soggetti istituzionali, a partire dallo Stato, attraverso la partecipazione alla Conferenza Stato- Regioni ed alla Conferenza Unificata.

Una seconda costante di tutte le leggi regionali è rappresentata dal riconoscimento del **ruolo centrale dei Comuni** nella promozione dei sistemi integrati di offerta turistica e nella creazione di reti di cooperazione pubblico-privata.

Inoltre operano a livello locale le tradizionali Pro loco (associazioni di diritto privato che, in ambito locale, promuovono il turismo e forniscono assistenza ai turisti), e altri organismi destinati alla promozione ed alla assistenza turistica in ambiti territoriali circoscritti, ovvero, alla promozione di un determinato segmento di offerta. La natura giuridica di questi soggetti è molto diversificata, ma analoga è la partecipazione contestuale di soggetti pubblici e privati e l'importante ruolo riconosciuto al loro interno agli enti locali, ed in particolare ai comuni. Le funzioni comunali acquistano, peraltro, ulteriore significato se lette congiuntamente alle rilevanti competenze amministrative comunali in materia di pianificazione urbanistica ed edilizia, comprendenti la realizzazione e l'esercizio di strutture ricettive; alle competenze in materia di gestione del demanio marittimo e fluviale; alle competenze in materia di valorizzazione dei beni culturali e di promozione ed organizzazione di attività culturali: tutti aspetti che, sommati insieme, denotano l'importante ruolo del livello locale in materia di turismo. Quanto alle funzioni amministrative di vigilanza e controllo sugli operatori turistici (ed in particolare sulle strutture alberghiere e simili; sulle agenzie di viaggio; sugli operatori delle professioni turistiche), l'entità delle competenze comunali varia invece notevolmente da Regione a Regione, a seconda del maggiore o minore peso attribuito alle Province dalla legislazione regionale.

Le stesse Province hanno assunto in molti casi un peso assai rilevante, tanto da essere individuate da alcune Regioni come enti ai quali spetta, in

via residuale, l'esercizio di tutte le funzioni non conferite espressamente ad altri livelli di governo. Tale ruolo è stato ulteriormente valorizzato laddove alle Province non sono stati attribuiti solo compiti di vigilanza o di amministrazione attiva, ma anche il coordinamento delle attività di promozione (che ha portato in alcuni casi, alla sottoposizione alla loro direzione e vigilanza delle preesistenti aziende di promozione turistica, ridenominate spesso come agenzie), e l'elaborazione di atti di programmazione.



Il D.Lgs. 112/1998, in materia di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali,

prevede che alle regioni sono conferite le funzioni amministrative relative alla materia "turismo ed industria alberghiera", che concernono i profili relativi ad ogni attività pubblica o privata attinente al turismo, ivi incluse le agevolazioni, le sovvenzioni, i contributi, gli incentivi, comunque denominati, anche se per specifiche finalità, a favore delle imprese turistiche.

Più in particolare l'articolo 56 del **D.P.R. 616/1977** specifica che le funzioni amministrative relative alla materia "turismo ed industria alberghiera" concernono tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi, e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale.

Le funzioni predette comprendono fra l'altro:

- a) le opere, gli impianti, i servizi complementari all'attività turistica;
- b) la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature, di intesa, per le attività e gli impianti di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici. Restano ferme le attribuzioni del CONI per l'organizzazione delle attività agonistiche ad ogni livello e le relative attività promozionali. Per gli impianti e le attrezzature da essa promossi, la regione si avvale della consulenza tecnica del CONI;
- c) la vigilanza sulle attività svolte e sui servizi gestiti, nel territorio regionale, per quanto riguarda le attività turistico-ricreative, dagli automobil club provinciali.

Le Province e i Comuni operano, eventualmente, su delega delle Regioni e quindi le loro competenze si differenziano da regione a regione.

Analizzando la normativa regionale di conferimento delle funzioni, va anzitutto rilevato come la quasi totalità delle regioni abbia provveduto, seppure in maniera diversa, al riordino delle competenze amministrative nel comparto del turismo.

In relazione alle scelte operate nelle singole leggi, si può affermare che in capo alla regione sono conservate funzioni di programmazione, di indirizzo e di amministrazione attiva.

Per quanto concerne il livello di governo provinciale, la legge dell'Abruzzo prevede una competenza di carattere residuale, mentre quelle della Basilicata e della Puglia non operano alcun riordino delle funzioni amministrative. Nelle leggi dell'Emilia Romagna e della Liguria, per contro, si rinvia alla ripartizione compiuta con precedenti provvedimenti legislativi regionali. Dalle scelte effettuate, si rileva come alle province siano conferite, soprattutto, funzioni di amministrazione attiva. Esse riguardano, ad esempio, la classificazione delle strutture ricettive, l'accertamento dell'idoneità per esercitare la professione di direttore tecnico di agenzia di viaggio e l'attività delle guide, nonché degli accompagnatori turistici. Fanno eccezione le leggi della Toscana, del Piemonte, del Veneto e del Lazio che conferiscono anche competenze dirette alla promozione del comparto turistico locale e delle attività imprenditoriali, congiunte all'attività di coordinamento degli interventi promozionali di spettanza comunale e di elaborazione di programmi turistici, in coerenza con gli indirizzi dettati a livello regionale. Alla eterogeneità della tipologia delle funzioni allocate a livello provinciale, fa da contraltare una maggiore uniformità nella metodologia di definizione del titolo del loro conferimento. Si riscontra, in effetti, un ricorso pressoché unitario alla diretta attribuzione di competenze. Un diverso criterio è seguito, soltanto, dal legislatore della Lombardia, che utilizza esclusivamente lo strumento della delega e da quello del Lazio. Quest'ultimo, oltre ad attribuire specifiche funzioni amministrative, prevede che all'esercizio di determinate competenze si provveda mediante delega.

Per quanto riguarda i comuni, le leggi della Toscana e del Lazio, riconoscono una generale competenza residuale. Nelle altre regioni, in via di principio, i conferimenti riguardano prevalentemente le funzioni di amministrazione attiva, alle quali si aggiunge, in taluni casi, l'attività di vigilanza. Così, nelle leggi del Molise, del Piemonte, del Lazio, della Puglia, dell'Umbria, del Veneto e della Calabria, ai comuni spettano competenze nel settore della realizzazione e dell'esercizio delle strutture ricettive. Al riguardo, la loro attività concerne la dichiarazione di pubblica utilità per l'espropriazione ai fini della costruzione di nuovi alberghi o ampliamento e trasformazione di quelli esistenti, le autorizzazioni per le deroghe ai regolamenti edilizi comunali ai fini della determinazione dell'altezza degli edifici destinati ad uso alberghiero, le autorizzazioni per l'esercizio, il vincolo di destinazione delle strutture turistiche e la vigilanza/ispezione, anche ai sensi delle vigenti normative igienico-sanitarie, sugli alberghi e sugli esercizi a tali effetti assimilati. In ordine al

titolo del conferimento, salvi i residuali casi di utilizzo della delega emerge un quasi costante ricorso allo strumento dell'attribuzione.

Il comune turistico

L'articolo 92 del **T.U. n. 267/2000** prevede che nei comuni interessati da mutamenti demografici stagionali in relazione a flussi turistici o a particolari manifestazioni anche a carattere periodico, al fine di assicurare il mantenimento di adeguati livelli quantitativi e qualitativi dei servizi pubblici, il regolamento comunale può prevedere particolari modalità di selezione per l'assunzione del personale a tempo determinato per esigenze temporanee o stagionali, secondo criteri di rapidità e trasparenza ed escludendo ogni forma di discriminazione.

Codice mondiale etica del turismo

L'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT) ha adottato il Codice Mondiale di Etica del Turismo nel 1999, a Santiago del Cile, fatto proprio dall'Assemblea Generale dell'ONU il 21 dicembre 2001. Alcuni principi enunciati nel Codice Etico del Turismo afferiscono al ruolo ed alle responsabilità delle comunità locali, nobilitandone il compito ma anche chiedendo alle stesse consapevolezza ed impegno. Nel codice etico del turismo il ruolo dei comuni assume una posizione di rilievo infatti l'obiettivo dello sviluppo del turismo nei comuni deve avvenire attraverso l'adozione di una strategia gestionale interdisciplinare ponendo in relazione e verificando ogni scelta con l'obiettivo di restituire risorse economiche, culturali, ambientali e sociali al territorio attraverso un turismo di qualità. Più in particolare l'ente locale ha il compito di interagire con le strutture scolastiche e di formazione professionale per ottenere la disponibilità di personale adeguatamente preparato sul territorio

Infine i comuni sono titolari delle competenze relative all'installazione e manutenzione dei segnali turistici stradali, mentre la gestione del servizio è affidata in concessione ad altro soggetto e regolano e controllano, sulla base delle normative regionali, l'attività di agriturismo.



Il **Decreto Legge 83/2012**, articolo 66-*bis*, interviene a favore del turismo montano con l'istituzione di un fondo a favore del comune montano per finanziare progetti relativi allo sport in montagna, alla tutela e valorizzazione delle reti sentieristiche e dei rifugi, al potenziamento del soccorso alpino e speleologico.

Il **Decreto c.d. “Destinazione Italia” (decreto legge 145/2013)** al fine di migliorare la capacità di attivazione della dotazione di beni storici, culturali e ambientali, nonché dei servizi per l'attrattività turistica di specifiche aree territoriali, ha previsto un finanziamento sino ad un massimo di 500 milioni di euro per i progetti, presentati da comuni con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 150.000 abitanti, aventi la finalità di promuovere su tutto il territorio nazionale il coordinamento dell'accoglienza turistica, la valorizzazione di beni culturali e ambientali, nonché il miglioramento dei servizi per l'informazione al turista, anche in vista dell'EXPO 2015. Il decreto legge proroga termini (D.L. 192/2014) ha posticipando dal 30 giugno al 30 settembre 2015 il termine che i comuni devono rispettare per ottenere il finanziamento di tali progetti.

Il **Decreto legge c.d. “Artbonus e turismo” (D.L. 83/2014)**, ha previsto l'adozione di un piano straordinario della mobilità turistica e la convocazione ad parte del MiBACT di apposite conferenze di servizi per semplificare e velocizzare il rilascio di atti autorizzativi di varia natura relativi alla realizzazione di circuiti nazionali di eccellenza.

Il 16 ottobre 2014 si è insediato il tavolo permanente MiBACT ANCI per condividere e sostenere le politiche di promozione della cultura e di rilancio del turismo. Il tavolo ha l'obiettivo di individuare città pilota per sperimentare forme di integrazione delle politiche culturali, locali e statali: dal sistema tariffario, agli orari degli accessi ai musei, a campagne unitarie di comunicazione e promozione della cultura e rilancio del turismo.

Per le disposizioni relative alla fiscalità locale, si rinvia al capitolo sulle entrate degli enti locali.

IL GOVERNO DEL TERRITORIO E LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Urbanistica e pianificazione territoriale

La **pianificazione urbanistica** in ambito comunale e la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale rientrano tra le funzioni fondamentali espressamente attribuite dalla legge ai comuni.

I comuni sono competenti per la formazione del **Piano Regolatore Generale (PRG)** quale strumento principale di pianificazione e controllo dello sviluppo urbano, da attuare attraverso **piani attuativi** predisposti dai comuni medesimi.

Sono stati, inoltre, disciplinati strumenti urbanistici finalizzati al recupero e alla riqualificazione delle aree urbane.



Nell'ambito delle funzioni fondamentali dei comuni (individuate dall'art. 14, comma 27 del decreto legge n. 78/2010) è espressamente ricompresa la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale (lett. d)).

Il governo del territorio, in cui sono ricomprese l'urbanistica e l'edilizia (come sottolineato in più occasioni dalla Corte costituzionale), è materia assegnata dall'art. 117 della Costituzione alla competenza concorrente di Stato e regioni. Ciò significa che in tale ambito le leggi regionali devono osservare i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale. Numerose, infatti, sono le leggi regionali che hanno disciplinato la materia, anche introducendo innovazioni e sperimentazioni diverse da territorio a territorio.

La legge che oggi reca la disciplina più organica della materia urbanistica a livello nazionale risale al 1942 (legge n. 1150 del 17 agosto) e, nonostante l'incompleta attuazione (a partire dal regolamento di esecuzione, mai emanato) e l'impianto centralizzatore, ha rappresentato la principale fonte di riferimento per l'individuazione dei principi fondamentali della materia, principi ai quali ha dovuto comunque uniformarsi la legislazione regionale di dettaglio sorta a partire dal 1970, sulla base della competenza concorrente riconosciuta in materia urbanistica dall'art. 117 della Costituzione, prima della riforma del Titolo V.

Ritornando ai contenuti principali della legge n. 1150/1942 (c.d. legge urbanistica nazionale, d'ora in poi indicata con l'acronimo LUN), essa ha previsto, in estrema sintesi, l'istituzione di un Piano Regolatore Generale

(PRG) quale strumento principale, affidato alla responsabilità del Comune, di pianificazione e controllo dello sviluppo urbano, da attuare attraverso Piani Particolareggiati Esecutivi (PPE) redatti dal Comune medesimo (artt. 7-17 LUN).

Occorre altresì ricordare, per l'importanza che riveste a livello comunale il Piano Esecutivo Convenzionato (PEC), denominazione aggiornata del c.d. piano di lottizzazione convenzionato previsto dall'art. 28 LUN, che viene proposto dai privati in attuazione del PRG.

Sempre a livello di pianificazione comunale occorre considerare i regolamenti di attuazione della c.d. legge ponte (L. 765/1967) con cui sono stati introdotti i cosiddetti "standard urbanistici", cioè la quantità minima di spazio che ogni PRG deve inderogabilmente riservare all'uso pubblico e le distanze e altezze minime da osservare nell'edificazione degli e tra gli edifici, nonché ai lati delle strade (D.M. 1444/1968; D.M. 1404/1968).

A livello territoriale più ampio, la stessa legge ha istituito il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC), finalizzato ad orientare e coordinare l'attività urbanistica di aree vaste e vincolante per i piani subordinati (artt. 5-6 LUN).

Tali piani territoriali, nella legislazione regionale, sono denominati Piano Territoriale Regionale (PTR) e Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) e costituiscono il primo livello di pianificazione urbanistica, con efficacia di orientamento e indirizzo, in una logica gerarchica di pianificazione del territorio: i piani comunali devono rispettare i piani provinciali, che a loro volta devono rispettare quelli regionali.

I piani territoriali rappresentano quindi il quadro di riferimento per la valutazione della compatibilità degli atti di governo del territorio e indicano, ciascuno nella propria scala di influenza, gli obiettivi generali di sviluppo socioeconomico e infrastrutturale del territorio, nonché i criteri operativi per la salvaguardia dell'ambiente e gli ambiti destinati all'attività agricola e/o oggetto di tutela paesaggistica, garantendo quindi il coordinamento con gli atti di pianificazione settoriale (a mero titolo di esempio si ricordano i piani paesaggistici).

Le leggi regionali adottate negli ultimi anni hanno introdotto novità in termini di istituti, strumenti e modalità di pianificazione per rispondere alle esigenze dei territori e adeguarsi all'evoluzione dell'assetto istituzionale.

La disciplina contenuta nella LUN (legge n. 1150/1942) riguarda inoltre due materie strettamente connesse e compenetrata nella normativa urbanistica: la regolazione dell'attività costruttiva edilizia (successivamente confluita nel Testo unico in materia edilizia di cui al D.P.R. 380/2001,) e la disciplina degli espropri (successivamente confluita nel Testo unico in

materia di espropriazione per pubblica utilità di cui al D.P.R. 327/2001).

Se l'obiettivo della LUN era quello di regolare lo sviluppo edilizio-urbanistico del territorio, a partire dalla fine degli anni '70 l'obiettivo della legislazione nazionale è stato anche quello di recuperare e riqualificare aree degradate del tessuto urbano.

I primi strumenti urbanistici indirizzati a questa specifica finalità sono stati i "piani di recupero" istituiti dalla legge 5 agosto 1978, n. 457. Successivamente, altri strumenti urbanistici finalizzati al recupero e alla riqualificazione sono stati varati. Si citano ad esempio il D.M. 22 ottobre 1997 - con cui è stato approvato il bando di gara per la selezione dei progetti denominati "[Contratti di quartiere](#)", relativo ad interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata (è attualmente ancora in corso la fase II di tale programma, avviata con i decreti 27 dicembre 2001 e 30 dicembre 2002) – ed il D.M. 8 ottobre 1998, quest'ultimo dedicato alla promozione di iniziative in ambito urbano denominate "Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio - [PRUSST](#)" e, prima ancora, i programmi integrati di intervento disciplinati dall'art. 16 della L. 179/1992.

Interventi più recenti sono stati adottati nel corso della XVI legislatura con i cosiddetti "[piani casa](#)" e "[piani città](#)". Questi ultimi, in particolare, avviati con l'art. 5 del D.L. 70/2011 e con l'art. 12 del D.L. 83/2012, hanno introdotto, rispettivamente, una normativa nazionale quadro per la riqualificazione delle aree urbane degradate e una procedura per il finanziamento di contratti di valorizzazione urbana proposti dai Comuni e selezionati da un'apposita Cabina di regia.



Anche nel corso della XVII legislatura la riqualificazione urbana rappresenta una delle tematiche in primo piano. I commi 431-434 della legge di stabilità 2015 (L. 190/2014), hanno infatti previsto la predisposizione e il finanziamento (per un ammontare di 200 milioni di euro nel triennio 2015-2017) di un Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate nel cui ambito i comuni elaborano progetti di riqualificazione costituiti da un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale. Nella medesima legge viene disposto (comma 271) che le misure incentivanti e premiali, previste dalle norme per la riqualificazione delle aree urbane degradate di cui ai commi

9 e 14 dell'art. 5 del D.L. 70/2011 (c.d. Piano per la città), prevalgono sulle disposizioni dei piani regolatori generali (PRG) anche relative a piani particolareggiati o attuativi. Si tratta di premialità che prevedono, tra l'altro, il riconoscimento di volumetrie aggiuntive e la cui attuazione è demandata alle regioni.

La legge di stabilità 2016 (legge 208/2015) stabilisce, per la riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, procedure finalizzate alla predisposizione di un "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" (commi da 974 a 978). Per il finanziamento del programma viene prevista l'istituzione di un apposito Fondo, con una dotazione di 500 milioni di euro per il 2016.

Il tema della rigenerazione urbana è affrontato infine anche nel disegno di legge A.C. 2093, concernente il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato, all'esame dell'Assemblea della Camera.

Numerose norme in materia di urbanistica sono state inoltre introdotte nell'ambito di provvedimenti di urgenza emanati nel corso dell'attuale legislatura. In particolare, si tratta di misure di carattere puntuale comprese in pacchetti di norme aventi come finalità precipua la semplificazione in materia edilizia.

E' il caso ad esempio del comma 3-*bis* dell'art. 30 (rubricato "Semplificazioni in materia edilizia") del D.L. 69/2013, che ha prorogato di 3 anni il "termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque nominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012".

Più numerose le disposizioni di carattere urbanistico contenute nell'art. 17 (rubricato "Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia") del D.L. 133/2014 (c.d. sblocca Italia). Si citano, tra le altre, la lettera b) del comma 1, che introduce la definizione di "interventi di conservazione". La

norma stabilisce che lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione e che, in tal caso, l'amministrazione comunale può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta.

Rilevante è altresì la disposizione di cui alla lettera q) del comma 1, che introduce la disciplina del permesso di costruire convenzionato, nonché le norme dettate dai successivi commi 3-4, che prevedono che la legislazione regionale assicuri l'attivazione del potere sostitutivo allo scadere dei termini assegnati ai comuni per l'adozione, da parte degli stessi, dei piani (urbanistici) attuativi, e che consentono l'attuazione per stralci funzionali e per fasi e tempi distinti delle convenzioni di lottizzazione previste dall'art. 28 LUN o degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale.

Ulteriori disposizioni sono contenute nella legge 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. collegato ambientale) e vanno dall'art. 22 (che modifica l'art. 9 del nuovo testo della legge generale sui libri fondiari, al fine di inserire nel novero dei diritti che possono essere intavolati o prenotati nel libro fondiario anche i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale) all'art. 74, che disciplina l'espropriabilità dei beni gravati da uso civico. L'art. 52 prevede inoltre un meccanismo per agevolare la rimozione o la demolizione, da parte dei comuni, di opere ed immobili abusivi, realizzati in aree a rischio idrogeologico.

La tutela e la valorizzazione del paesaggio

Gli enti locali **conformano o adeguano** gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale **alle previsioni dei piani paesaggistici** definiti dalle Regioni.

Nell'ambito del procedimento di **autorizzazione paesaggistica**, inoltre, la regione può **delegare** l'esercizio della propria funzione autorizzatoria **agli enti locali**.



L'art. 9 della Costituzione affida alla Repubblica tutta, e non solo allo Stato, il compito di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

In linea con tale statuizione, l'art. 117 della Costituzione affida la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (in cui rientra anche la tutela del paesaggio, come sottolineato dalla Corte costituzionale in più occasioni) alla **potestà legislativa** esclusiva dello Stato, mentre fa rientrare nelle materie di legislazione concorrente la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

La Corte costituzionale ha sottolineato in più occasioni (si veda la sentenza n. 367 del 2007) che il paesaggio (e la sua tutela) costituiscono valori primari e assoluti e che, pertanto, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province autonome (sentenza n. 101/2010 e, in precedenza, sentenze n. 272 del 2009 e n. 378 del 2007).

Il D.Lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) prevede che il Ministero e le regioni definiscono d'intesa le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e che cooperano, altresì, per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio.

Il Codice prevede, inoltre, uno speciale regime di tutela per i seguenti **beni paesaggistici** individuati dall'art. 134:

- gli immobili e le aree individuati dall'art. 136 e che sono dichiarati (in seguito ad apposito procedimento) di "notevole interesse pubblico" o sono sottoposti a tutela da un piano paesaggistico regionale;

L'art. 136 elenca i seguenti beni: cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; ville, giardini e parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza; complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; bellezze panoramiche e punti di vista o di

belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

▪ le aree che risultano essere tutelate per legge (cioè indipendentemente da una dichiarazione di interesse pubblico) e che l'art. 142 individua in maniera precisa.

L'art. 142 fornisce un lungo elenco che può essere riassunto, in linea di massima nelle seguenti aree: territori costieri o contermini ai laghi, corsi d'acqua, zone alte di montagna, ghiacciai; parchi e riserve nazionali o regionali; foreste e boschi; zone umide; vulcani e zone di interesse archeologico.

Per i citati beni di interesse paesaggistico l'art. 146 del D.Lgs. 42/2004 prevede, in capo ai proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo, il divieto di distruggerli e di introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. A tal fine i citati soggetti hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non abbiano ottenuto l'**autorizzazione paesaggistica**, salvo particolari casi di esclusione (disciplinati dall'art. 149).

Sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente. **La regione può delegare la propria funzione autorizzatoria agli enti locali.**

L'art. 146, comma 6, del Codice, dispone che la delega può essere concessa, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

L'autorizzazione concessa è **efficace per un periodo di cinque anni.**

Come si è detto poc'anzi, uno dei presupposti per la tutela del bene paesaggistico è che esso sia incluso in un **piano paesaggistico.**

L'art. 135 del D.Lgs. 42/2004 affida infatti allo Stato e alle regioni il compito di assicurare che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono e, a tale fine, prevede che le regioni sottopongano a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Lo stesso piano, secondo quanto stabilito dall'art. 145 del Codice, non è derogabile da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, e le sue disposizioni sono cogenti (e prevalenti, in caso di disposizioni difformi) per gli **strumenti urbanistici** dei comuni,

delle città metropolitane e delle province. Conseguentemente i comuni, le città metropolitane, le province (nonché, per espressa previsione, anche gli enti gestori delle aree naturali protette) **conformano o adeguano** gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale **alle previsioni dei piani paesaggistici**.



Il filo conduttore della produzione legislativa in materia di tutela del paesaggio nel corso della XVII legislatura continua ad essere quello della semplificazione, che già aveva caratterizzato anche la precedente legislatura.

Una serie ripetuta di modifiche all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004 è stata finalizzata a chiarire la decorrenza e lo spirare dei termini di efficacia dell'autorizzazione paesaggistica in relazione all'efficacia del titolo edilizio e alla data di inizio dei lavori (art. 39, comma 1, del D.L. 69/2013; art. 3-*quater*, comma 1, del D.L. 91/2013; art. 12, comma 1, lett. a), del D.L. 83/2014), nonché a prorogare di tre anni il termine delle autorizzazioni paesaggistiche (comma 2 dell'art. 3-*quater* del D.L. 91/2013).

Un'altra modifica all'art. 146, ad opera dell'art. 25, comma 3, del D.L. 133/2014 (c.d. decreto sblocca Italia), è intervenuta sul procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, stabilendo che decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione (una norma identica era già stata introdotta dall'art. 12, comma 1, lett. b), del D.L. 83/2014 e prima ancora dall'art. 39, comma 1, lett. b), n. 3, del D.L. 69/2013, senza tuttavia essere convertita in legge). Sul medesimo procedimento è intervenuto l'art. 39, comma 1, lett. b), n. 2), del D.L. 69/2013, che ha dimezzato da 90 a 45 giorni il termine per l'espressione del parere obbligatorio non vincolante del soprintendente, nel caso specifico in cui siano state approvate le prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati e sia stato positivamente verificato l'adeguamento degli

strumenti urbanistici alle medesime prescrizioni. La stessa disposizione stabilisce che, decorso tale termine, l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione.

Sono state adottate, inoltre, talune disposizioni riguardanti la semplificazione relativa agli interventi di lieve entità. L'art. 12, comma 2, del D.L. 83/2014 prevede l'emanazione di un regolamento di delegificazione finalizzato ad ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità contemplate dal D.P.R. 139/2010, con cui è stato disciplinato il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per tale tipologia di interventi, e di operare ulteriori semplificazioni procedurali (si tratta di una disposizione che riproduce, nella sostanza, la norma, che non ha trovato attuazione, contenuta nell'art. 44, comma 1, del D.L. 5/2012, e che è stata recentemente abrogata dal D.Lgs. 10/2016). Su tale disposizione si è innestata quella dettata dal comma 2 dell'art. 25 del D.L. 133/2014, che ha ampliato l'ambito del citato regolamento di delegificazione alla definizione degli interventi per cui è esclusa la richiesta di autorizzazione paesaggistica e di quelli di lieve entità regolabili tramite accordi di collaborazione tra Ministero dei beni culturali, regioni ed enti locali.

Dal punto di vista della valorizzazione del paesaggio, merita ricordare, infine, la disposizione introdotta dal comma 3-ter dell'art. 11 del D.L. 83/2014, che prevede la predisposizione, da parte di regioni ed enti locali, d'intesa con i Ministeri dei beni culturali e dello sviluppo economico, di progetti per la valorizzazione del paesaggio anche tramite la realizzazione di itinerari turistico-culturali finalizzati a migliorare la fruizione pubblica dei siti di interesse culturale e paesaggistico tramite la messa in rete degli stessi. Tale disposizione specifica che i suddetti progetti di valorizzazione assumono priorità nell'ambito del Piano strategico nazionale per lo sviluppo del turismo in Italia.

La tutela e la valorizzazione dell'ambiente, del territorio e del mare

Nell'ambito dei principi generali in materia di tutela dell'ambiente, nei rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali opera il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione in base al quale si prevede l'intervento dello Stato in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati. Il principio di sussidiarietà opera anche tra le regioni e gli enti locali.

Ai comuni spettano tutte le funzioni amministrative concernenti l'assetto e l'utilizzazione del territorio, mentre tra le funzioni fondamentali delle province è espressamente inclusa la tutela e la valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza.

Agli enti locali sono, inoltre, conferite le funzioni riguardanti la programmazione, la pianificazione e la gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri.



L'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

In proposito, la Consulta ha ripetutamente affermato che "non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (ex multis: sentenze n. 278/2012, n. 171/2012, n. 235/2011, n. 225/2009, n. 12/2009, n. 378/2007).

Dunque, la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce "limite" all'esercizio delle competenze regionali, anche in altri ambiti materiali. Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono dunque rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati (si vedano in proposito la sentenza n. 58/2013).

Occorre ricordare che con la sentenza n. 232 del 2009 la Corte costituzionale ha chiarito che la "difesa del suolo" così come la "tutela

delle acque dall'inquinamento" sono riconducibili alla materia "tutela dell'ambiente".

Uno degli atti legislativi più importanti in materia ambientale è sicuramente il cd. Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006) che, seppur non costituisca un testo unico dell'intero settore ambientale, contiene un rilevante aggregato di norme in materia di valutazioni ambientali, difesa del suolo, tutela delle acque, rifiuti e bonifiche, inquinamento atmosferico e danno ambientale.

Lo stesso codice enuncia alcuni principi cardine in materia ambientale, tra cui si ricordano in particolare (per l'importanza che rivestono per gli enti locali) quelli di sussidiarietà e di leale collaborazione. Secondo l'art. 3-*quinquies* del D.Lgs. 152/2006 i principi in esso contenuti costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale. Lo stesso articolo consente alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano di adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali. Viene altresì previsto l'intervento dello Stato in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati. Tale principio di sussidiarietà opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori.

Proprio a tali enti locali (in particolare comuni e province), in virtù del loro trovarsi "in prima linea" nel controllo e pianificazione del territorio, spetta di fatto il compito primario per l'attuazione concreta dei principi volti alla tutela e valorizzazione dell'ambiente: attraverso la loro azione diretta e soprattutto con quella regolatrice e di vigilanza sulle attività che si intraprendono sui loro territori.

Ai servizi di polizia (anche ambientale¹⁷) e tecnico-urbanistici dei Comuni ed ai servizi di prevenzione e vigilanza sanitaria delle A.S.L. compete la vigilanza costante del territorio e il tempestivo intervento per impedire che l'ambiente sia danneggiato da inquinamenti ed altri interventi dannosi.

Con l'adozione del Codice dell'ambiente, le competenze relative alle funzioni amministrative di tutti i soggetti della pubblica amministrazione, ed in particolare di regioni ed enti locali, sono state definite ed ordinate nell'ambito di ciascuna delle sei parti che lo costituiscono.

Merita altresì ricordare che la legge n. 56/2014, nel disciplinare le province, prevede che tra le funzioni fondamentali ad esse attribuite

¹⁷ Sulle funzioni di polizia ambientale v. www.camera.it/temiap/2015/05/08/OCD177-1278.pdf.

rientrano la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza. Ai Comuni, ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 267/2000 (T.U. enti locali), spettano poi tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, con rilievo precipuo per il settore organico dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio.

Un altro settore normativo di rilievo è quello delle valutazioni e autorizzazioni ambientali (valutazione di impatto ambientale - VIA, valutazione ambientale strategica - VAS, e autorizzazione integrata ambientale - AIA). La normativa nazionale è contenuta nella parte seconda del D.lgs. 152/2006 ed individua i progetti e le attività assoggettate a valutazione/autorizzazione statale o regionale. Occorre inoltre segnalare che diverse regioni hanno delegato le funzioni in materia alle province.

Gli adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad AIA sono invece ricondotti alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale (AUA), introdotta dall'art. 23 del D.L. 5/2012.

Per quanto riguarda la difesa del territorio, le linee essenziali della *governance* del settore sono contenute (come anticipato) nel cd. Codice dell'ambiente (articoli 53-63 del D.Lgs. 152/2006, costituenti il Titolo I della Sezione I della parte terza). Con l'emanazione del citato Codice, il sistema delle autorità di bacino è stato ridisegnato, in linea con il dettato della cd. direttiva acque (direttiva 2000/60/UE), suddividendo il territorio nazionale in otto distretti idrografici, nei quali è stata prevista l'istituzione di autorità di bacino distrettuali, responsabili della pianificazione di bacino (nelle more della loro costituzione sono state prorogate quelle esistenti, tuttora operanti). Tra le citate disposizioni di *governance*, merita in particolare ricordare quella dettata dall'art. art. 65, commi 4-6, secondo cui il piano di bacino è sovraordinato agli strumenti di pianificazione. Oltre al piano di bacino, l'art. 67 prevede l'approvazione, da parte delle Autorità di bacino, di piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, redatti anche sulla base delle proposte delle regioni e degli enti locali. Lo stesso articolo prevede che, nelle more dell'approvazione dei piani di bacino, le Autorità di bacino adottino piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI).

In tema di tutela del mare, invece, si ricorda che il D.Lgs. 112/1998 ha mantenuto, tra i compiti di rilievo nazionale, quelli relativi alla protezione, alla sicurezza e all'osservazione della qualità dell'ambiente marino (art. 69), nonché la definizione del piano generale di difesa del mare e della costa marina dall'inquinamento e la prevenzione e la sorveglianza nonché gli interventi operativi per azioni di inquinamento marino (art. 80), conferendo invece a regioni ed enti locali la programmazione, la

pianificazione e la gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri (art. 89).

Al Ministero dell'ambiente viene infine assegnato, dal D.Lgs. 190/2010, il ruolo di autorità competente per il coordinamento delle attività previste dal medesimo decreto, con cui nell'ordinamento nazionale si è dato attuazione alla direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.



Una delle modifiche più recenti che coinvolge le funzioni degli enti locali è sicuramente l'approvazione della legge sui delitti ambientali. In particolare l'art. 1, comma 9, della L. 68/2015, che introduce nel D.Lgs. 152/2006 la nuova parte *sesta-bis*, che disciplina l'attività degli organi di vigilanza (quindi anche polizia municipale e provinciale) finalizzata all'emanazione di prescrizioni per la regolarizzazione di ipotesi contravvenzionali in materia ambientale che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

In materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali, le principali modifiche adottate nel corso dell'attuale legislatura sono sicuramente individuabili nel D.Lgs. 46/2014 che, in attuazione della direttiva 2010/75/UE, ha riscritto parte della disciplina di AIA contenuta nel Titolo III-*bis*, della Parte Seconda, del Codice dell'ambiente, e il D.M. Ambiente 30 marzo 2015 che ha dettato, in attuazione dell'art. 15 del D.L. 91/2014, le linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (c.d. *screening* di VIA) dei progetti di competenza delle regioni e province autonome. È stato altresì emanato il D.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, con cui è stata regolamentata la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale (AUA), dando così attuazione alle norme introdotte dall'art. 23 del D.L. 5/2012. Per un approfondimento della normativa emanata in materia, nel corso dell'attuale legislatura, si rinvia alla scheda *web* "Autorizzazioni e valutazioni ambientali").

Merita infine ricordare la legge n. 10/2013, approvata poco prima della fine della XVI legislatura, che ha introdotto

disposizioni per incentivare lo sviluppo degli spazi verdi urbani attraverso una serie di misure tra le quali: la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione per promuovere iniziative finalizzate all'incremento e alla valorizzazione del patrimonio arboreo; la promozione di iniziative locali per lo sviluppo degli spazi verdi urbani; la salvaguardia e la gestione delle dotazioni territoriali di standard previste nell'ambito degli strumenti urbanistici attuativi dal D.M. 1444/1968.

Per quanto riguarda la tutela del territorio, la legislatura in corso è stata finora caratterizzata da una serie di interventi finalizzati precipuamente, tramite meccanismi di semplificazione e accelerazione delle procedure, norme per migliorare l'utilizzo delle risorse stanziare e la destinazione di risorse ad hoc, a realizzare e a portare a compimento le opere considerate necessarie per rimediare alle numerose situazioni di dissesto idrogeologico presenti sul territorio nazionale (si rinvia in proposito alla scheda *web* "[Dissesto idrogeologico](#)").

Tali misure sono state recentemente integrate da una serie di disposizioni in materia di difesa del suolo dettate dal c.d. collegato ambientale (L. 221/2015). In particolare l'articolo 51 contiene un'articolata disciplina volta prevalentemente alla riorganizzazione e ridefinizione dei distretti idrografici in materia di difesa del suolo, modificando diversi articoli del Codice dell'ambiente (D.Lgs 152 del 2006). L'articolo 52 prevede un meccanismo per agevolare la rimozione o la demolizione, da parte dei comuni, di opere ed immobili abusivi, realizzati nelle aree a rischio idrogeologico. L'articolo 54 modifica in più punti il testo unico in materia edilizia (D.P.R. n. 380/2001) al fine di richiamare nelle varie disposizioni e procedure la normativa, gli interessi e i vincoli collegati alla tutela dell'assetto idrogeologico. Si prevede, inoltre, che agli atti e procedimenti riguardanti la tutela dal rischio idrogeologico non si applichi la disciplina generale sul silenzio-assenso. L'articolo 59 disciplina i contratti di fiume, (inserendo l'articolo 68-*bis* al cd. Codice dell'ambiente), che concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino

idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree.

Relativamente alla tutela dell'ambiente marino si ricorda che, in attuazione della direttiva quadro dell'UE sull'ambiente marino, il D.M. Ambiente 17 ottobre 2014 ha determinato i requisiti del buono stato ambientale e definito i relativi traguardi ambientali da conseguire.

Si ricorda altresì il [decreto 29 gennaio 2013](#), di approvazione del piano operativo di pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti accidentali da idrocarburi e da altre sostanze nocive¹⁸, che costituisce lo strumento per il coordinamento delle operazioni da porre in essere per contrastare inquinamenti marini di rilevante entità. Con il D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 145, è stata invece data attuazione alla direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi.

Ulteriori misure connesse alla tutela del mare sono state dettate dalla legge n. 221/2015 (c.d. collegato ambientale). Si ricordano l'art. 1, volto alla sensibilizzazione dei proprietari dei carichi inquinanti trasportati via mare, e gli articoli 8 e 27 relativi agli scarichi in mare e alla pulizia dei fondali marini.

¹⁸ www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/notizie/PIA_NO_MATTM_23_01_2013_APPROVATO_definitivo.pdf.

La tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche

Gli enti locali partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito ottimale in cui ricadono, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche.



Il corpo centrale della normativa nazionale in materia di tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche è contenuta nella parte terza del D.Lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente).

Per quanto riguarda il **riparto di competenze**, l'art. 75 e l'art. 142 di tale decreto stabiliscono che, nelle materie in questione, lo Stato esercita le competenze ad esso spettanti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attraverso il Ministro dell'ambiente (fatte salve le competenze in materia igienico-sanitaria spettanti al Ministro della salute), mentre regioni ed enti locali esercitano le funzioni e i compiti ad essi spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali.

Il comma 3 dell'art. 142 stabilisce altresì, con riferimento alla gestione delle risorse idriche, che gli enti locali, attraverso l'ente di governo dell'ambito (EGATO), cui sono obbligati a partecipare (v. *infra*), svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato (SII), di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del Codice.

Alle autorità competenti, la disciplina in questione affida, tra l'altro, il compito di provvedere al raggiungimento ed al mantenimento degli **obiettivi di qualità ambientali** (disciplinati dagli artt. 76 e ss.) mutuati dalla direttiva europea quadro in materia di acque (direttiva 2000/60/CE, le cui disposizioni sono state recepite proprio dalla parte terza in questione).

Al fine di raggiungere tali obiettivi di qualità, la parte terza del Codice ambientale prevede, in linea con le disposizioni della direttiva acque, un **sistema di pianificazione** delle utilizzazioni delle acque, volta ad evitare ripercussioni sulla qualità delle stesse e a consentire un consumo idrico sostenibile (art. 95). Gli strumenti utilizzati a tale scopo, risultano essere i c.d. piani di tutela, adottati dalle regioni, e i c.d. piani di gestione, articolazioni dei piani distrettuali di bacino.

Ai fini della tutela e della gestione delle acque il **territorio nazionale** è infatti **diviso in otto distretti idrografici governati da autorità di bacino distrettuali** (artt. 63-64).

Nelle more della costituzione di tali autorità distrettuali continuano ad operare le autorità di bacino istituite dalla L. 183/1989.

In tali distretti, l'Autorità di bacino provvede a redigere il Piano di bacino distrettuale, che "ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato" (art. 65). I piani di bacino possono essere redatti ed approvati anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali (art. 65, comma 8).

Il "piano di gestione" è disciplinato dall'art. 117, secondo cui tale piano rappresenta un'articolazione interna del Piano di bacino distrettuale e "costituisce pertanto piano stralcio del Piano di bacino e viene adottato e approvato secondo le procedure stabilite per quest'ultimo".

Il **servizio idrico integrato (SII)** è costituito, ai sensi della definizione recata dall'art. 141, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice ambientale), "dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue".

Secondo la disciplina (contenuta negli articoli da 147 a 158-*bis* del citato decreto), l'**organizzazione** del servizio idrico integrato si articolava, territorialmente, per **Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)**, definiti dalle Regioni in attuazione della c.d. legge Galli (L. 36/1994, le cui disposizioni sono confluite nella parte del Codice).

Il D.L. 133/2014 (c.d. decreto sblocca Italia) ha modificato l'articolo in esame prevedendo che gli **enti locali partecipano obbligatoriamente all'Ente di governo dell'ambito (EGATO)** individuato dalla competente Regione per ciascun ATO, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche.

Come è stato anche ribadito dalla Corte Costituzionale (con la sentenza n. 62/2012) non spetta alla Regione esercitare il servizio idrico, ad esempio scegliendo la società cui affidare il servizio idrico, ma spetta all'EGATO; la Regione individua solo le funzioni e i compiti degli EGATO.

Si ricorda che i "nuovi" EGATO sostituiscono le "vecchie" AATO (Autorità d'ambito territoriale ottimale) soppresse, a far data dal 31 dicembre 2012, dal decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2.

La **tariffa** costituisce, ai sensi dell'art. 154 del d.lgs. 152/2006, il **corrispettivo del SII** e viene determinata tenendo conto:

- della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari;

- dell'entità dei costi, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga".

La tariffa è applicata e riscossa dai soggetti gestori, nel rispetto della convenzione e del relativo disciplinare che regolano il rapporto tra l'EGATO ed il soggetto gestore del SII (art. 156).

L'art. 144, comma 1, del Codice dell'ambiente, dispone che tutte le **acque superficiali e sotterranee**, ancorché non estratte dal sottosuolo, **appartengono al demanio** dello Stato, mentre il precedente art. 143 stabilisce che gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio e sono quindi inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge.

In proposito merita ricordare che il D.Lgs. 85/2010 (emanato in attuazione della legge 42/2009 sul "federalismo fiscale") disciplina il **trasferimento (a titolo gratuito) agli enti locali**, della quasi totalità dei beni mobili ed immobili dello Stato, tra i quali figurano i **beni del demanio marittimo e del demanio idrico e relative pertinenze, opere idrauliche** e di bonifica di competenza statale (ad eccezione di fiumi e laghi sovra regionali).

Gli enti locali, una volta divenuti a pieno titolo proprietari dei beni in questione, dovranno rispettarne il relativo *status* (demaniale o patrimoniale) e disporne (ad esempio alienandoli) nell'interesse della collettività rappresentata, favorendone la massima valorizzazione funzionale, a vantaggio diretto o indiretto della collettività territoriale rappresentata.

Lo strumento principale per la tutela qualitativa della risorsa idrica è, dal punto di vista operativo, la **disciplina degli scarichi**, che si basa sul principio generale secondo cui tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati (art. 124) e sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite (art. 101) previsti nell'Allegato 5 alla parte terza del D.lgs. 152/2006. Il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue domestiche e di reti fognarie, servite o meno da impianti di depurazione delle acque reflue urbane, è definito dalle regioni.

Salvo quanto previsto dalla normativa in materia di autorizzazione integrata ambientale (AIA), l'**autorizzazione** allo scarico è **valida per quattro anni** dal momento del rilascio. Salvo diversa disciplina regionale, la **domanda** di autorizzazione è presentata **alla provincia o all'EGATO se lo scarico è in pubblica fognatura**.

Per quanto riguarda gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie, l'art. 124, comma 3, del D.Lgs. 152/2006, stabilisce che, in deroga all'obbligo generale di autorizzazione, essi "sono sempre ammessi

nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio idrico integrato ed approvati dall'ente di governo dell'ambito”.



Nel corso della legislatura sono state adottate varie norme in materia di tutela delle acque e di servizio idrico. In particolare l'articolo 7 del D.L. 133/2014 (c.d. "sblocca Italia") è intervenuto, tra l'altro, sulla *governance* del servizio idrico. In particolare tale articolo fissa il termine perentorio del 31 dicembre 2014, entro il quale le Regioni devono emanare una delibera di individuazione degli enti di governo dell'ATO che subentrano alle sopresse autorità d'ambito e ribadisce l'obbligatorietà della partecipazione degli enti locali agli EGATO e il conseguente trasferimento, a tali enti di governo dell'ambito, delle competenze spettanti agli enti locali in materia di gestione delle risorse idriche (nuovo ultimo periodo del comma 1 dell'art. 147 del Codice che riproduce, per i nuovi enti d'ambito, quanto già disposto per le autorità d'ambito dall'art. 148 del Codice). L'art. 7 provvede inoltre a ripristinare il requisito dell'unicità della gestione, in luogo di quello (meno stringente) dell'unitarietà (che era stato introdotto dal D.Lgs. 4/2008, c.d. secondo correttivo al Codice), facendo però salve le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

Diversi interventi normativi sono stati adottati al fine di accelerare le procedure, anche tramite il ricorso alla nomina di commissari straordinari da parte del Governo, e finanziare gli interventi per l'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione, anche al fine di superare le procedure di infrazione in corso e le sentenze di condanna emesse dalla Corte di Giustizia dell'UE concernenti l'applicazione della Direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane. In proposito si ricorda l'art. 58 della legge n. 221/2015 (c.d. collegato ambientale), che istituisce un Fondo di garanzia per gli interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche, ivi comprese le reti di fognatura e depurazione.

Nel “collegato ambientale” sono contenute ulteriori disposizioni relative al servizio idrico, che riguardano: l'istituzione, presso la Cassa conguaglio per il settore elettrico, di un Fondo di garanzia per il potenziamento delle infrastrutture idriche; il contenimento della morosità; la concessione di agevolazioni per gli utenti in condizioni economico-sociali disagiate; nonché l'aggiunta di fattispecie derogatorie che consentono di fare salve le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, in deroga alla disciplina generale dettata dall'articolo 147 del D.Lgs. 152/2006.

Una serie di modifiche sono state infine introdotte, nel corso della legislatura, in materia di tutela della qualità delle acque.

Per una trattazione più approfondita delle norme emanate, nella legislatura in corso, in materia di tutela delle acque e di servizio idrico, si rinvia alla scheda web “[Gestione e tutela delle acque](#)”.

La gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti

Nell'ambito delle funzioni fondamentali assegnate dallo Stato ai **comuni**, rientrano l'**organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani** e la riscossione dei relativi tributi, a partire dal 31 dicembre 2016.

Gli enti locali, qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, possono adottare, nell'ambito delle rispettive competenze, **ordinanze contingibili ed urgenti** per consentire il ricorso temporaneo a **speciali forme di gestione dei rifiuti**, anche in deroga alle disposizioni vigenti, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

Gli enti locali, infine, partecipano ai procedimenti regionali di bonifica dei siti inquinati.



La disciplina generale in materia di rifiuti, si colloca, per giurisprudenza costituzionale, nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex *multis*, sentenze n. 62 del 2008) (sentenza Cost. n. 249/2009).

L'**articolo 14, comma 27, lettera f) del D.L. 78/2010** elenca, tra le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi. L'art. 1, comma 1, del D.L. 14 gennaio 2013, n. 1 e successive modificazioni, ha previsto l'applicabilità di tale disposizione **a partire dal 31 dicembre 2015**. Tale termine è stato prorogato di un anno, vale a dire fino al 31 dicembre 2016, dall'art. 4, comma 4, del D.L. 210/2015.

L'articolo 14, comma 27, stabilisce inoltre per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, l'esercizio obbligatorio in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, anche delle suddette funzioni.

La disciplina in materia di rifiuti è contenuta nella Parte quarta, Titolo I

(artt. 177-216-ter), del D. Lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente) e contiene le disposizioni attuative della direttiva 2008/98/CE (direttiva quadro in materia di rifiuti).

Il decreto legislativo n. 152 del 2006, in coerenza con le competenze costituzionalmente stabilite, ha disciplinato il riparto delle attribuzioni in materia di rifiuti tra Stato, regioni, province e comuni.

L'articolo 197 del D.lgs. 152/2006 prevede che alle **province** competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la **programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale**, mentre l'art. 198 disciplina le competenze dei comuni stabilendo, tra l'altro, che i **comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani** con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e, in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'articolo 201, comma 3, stabiliscono in particolare (comma 2): le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani; le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati. I **comuni** sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia e agli Enti gestori tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da essi richieste e sono altresì tenuti ad esprimere il **proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni** (commi 3 e 4).

Ai sensi dell'articolo 192 del citato decreto legislativo, qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono adottare, nell'ambito delle rispettive competenze, **ordinanze contingibili ed urgenti** per consentire il ricorso temporaneo a **speciali forme di gestione dei rifiuti**, anche in deroga alle disposizioni vigenti, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

Riguardo al divieto di abbandono dei rifiuti, disposto dall'art. 192 del D. Lgs. 152/2006, il sindaco dispone con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione dei rifiuti abbandonati ed il termine entro cui il responsabile deve provvedere, decorso il quale il sindaco medesimo procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.

La disciplina sulla bonifica dei siti inquinati è contenuta nella Parte quarta, Titolo V (artt. 239-253), del decreto legislativo 152/2006.

In generale, gli interventi in materia di bonifiche prevedono l'applicazione di una procedura di carattere ordinario (articoli 242 e 252 del decreto legislativo 152/2006), che assegna alle autorità competenti

(Stato, regioni e province autonome) l'**approvazione del progetto di bonifica**, contenente gli interventi previsti a carico del responsabile dell'inquinamento.

L'art. 242 del D.Lgs 152/2006 definisce le procedure operative ed amministrative per le bonifiche di competenza regionale o delle province autonome. Il **comma 7**, nel caso in cui la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito sia superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), prevede che il soggetto responsabile sottoponga alla regione il **progetto** operativo degli **interventi di bonifica o di messa in sicurezza**, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale. La regione, acquisito il **parere del comune** e della provincia interessati mediante apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile approva il progetto, con eventuali prescrizioni ed integrazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento.

L'art. 250 stabilisce che, qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti previsti ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le **procedure e gli interventi** di cui all'articolo 242 sono **realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente** e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissato dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate.



Per una disamina delle norme adottate nel corso della legislatura in materia di rifiuti, si rinvia ai temi dell'attività parlamentare [Rifiuti e discariche](#) e [Emergenze rifiuti](#), pubblicati a cura del Servizio Studi sul sito *web* della Camera dei deputati. In questa sede si richiama la proroga sino al 31 dicembre 2015 della durata del periodo durante il quale, nel territorio della regione **Campania**, le sole **attività di raccolta**, di **spazzamento** e di **trasporto dei rifiuti** e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata continuano ad essere gestite dai **comuni**, in luogo del subentro in tali funzioni da parte delle province (art. 3, comma 3-*bis*, del D.L. 43/2013 e, successivamente, art. 10, comma 2, del D.L. 150/2013 e art. 14, comma 3, del D.L. 91/2014 e, da ultimo, art. 9, commi 4-*ter* e 4-*quater*, del D.L. 192/2014) e l'introduzione di una speciale disciplina per l'adozione, nella **Regione Lazio**, di **ordinanze** contingibili e urgenti in materia

di rifiuti (art. 14, comma 1, del D.L. 91/2014). Sulla disciplina relativa all'emanazione delle ordinanze contingibili e urgenti nel settore dei rifiuti è intervenuto anche l'art. 44 della legge n. 221/2015 (c.d. collegato ambientale), precisando, in particolare, che devono sempre essere comunque rispettate le disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea.

Anche in materia di bonifica dei siti inquinati sono state adottate numerose norme per lo più finalizzate a favorire ed accelerare i processi di bonifica e di riqualificazione delle aree contaminate per le quali si rinvia al tema [Bonifiche dei siti inquinati](#). L'articolo 33 del D.L. 133 del 2014 (cd. "D.L. Sblocca Italia") detta una disciplina generale per la realizzazione di **interventi di bonifica ambientale e di rigenerazione urbana in aree territoriali di rilevante interesse nazionale** e norme specifiche per il comprensorio Bagnoli-Coroglio, riconosciuto come area di rilevante interesse nazionale.

Numerose disposizioni in materia di gestione dei rifiuti sono state recentemente introdotte dalla legge n. 221/2015 (c.d. collegato ambientale). Si ricordano ad esempio l'art. 32 che contiene disposizioni volte a incrementare la raccolta differenziata (RD) e il riciclaggio, prevedendo in particolare che gli obiettivi di RD possano essere riferiti al livello di ciascun comune invece che a livello di ambito territoriale ottimale (ATO) e variazioni del tributo speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica (c.d. "ecotassa") per premiare o penalizzare i comuni che abbiano o meno raggiunto le percentuali di RD. Analoga finalità ha l'art. 45, che consente l'introduzione di incentivi economici, da parte delle regioni, per incrementare la RD e ridurre la quantità dei rifiuti non riciclati nei comuni. Viene altresì posta particolare enfasi sulle attività di prevenzione prevedendo, tra l'altro, la possibilità per i Comuni di prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni della tassa sui rifiuti in caso di effettuazione di attività di prevenzione nella produzione di rifiuti. L'art. 42 modifica invece le modalità (stabilite dal comma 667 dell'art. 1 della L. 147/2013) con cui disciplinare i criteri per la realizzazione da

parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati. Gli articoli 37 e 38 prevedono norme finalizzate ad incentivare le pratiche di compostaggio di rifiuti organici effettuate sul luogo stesso di produzione, come l'autocompostaggio e il compostaggio di comunità, e consente ai comuni di applicare riduzioni della tassa sui rifiuti.

LA SICUREZZA

La polizia municipale e provinciale

L'attività di polizia locale, diretta alla protezione degli interessi della comunità locale, è materia di competenza legislativa regionale, in base all'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Alle regioni compete quindi dettare le norme di principio, mentre permane la competenza di comuni e provincie all'emanazione di regolamenti ed ordinanze nell'ambito della polizia locale.

Una ulteriore specificazione di tale potestà regolamentare e del relativo rapporto con la legislazione regionale è contenuta nel D.Lgs. n. 112/1998 (in attuazione della cd. Legge Bassanini), che ha conferito alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni ed i compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite, specificando inoltre che il servizio di polizia locale è disciplinato dalle leggi regionali e dai regolamenti degli enti locali, nel rispetto dei principi della legislazione statale nelle materie alla stessa riservate. Inoltre ai sensi dell'art. 48, comma 3, TUEL, l'organo competente ad approvare il regolamento del servizio di Polizia municipale (o provinciale) è individuabile nella Giunta comunale (o provinciale).

La materia è in gran parte ancora disciplinata nella **L. 7 marzo 1986, n. 65**, "Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale". Gli ambiti di intervento e le tipologie di azioni della **polizia municipale** sono molto eterogenei. Accanto alle funzioni di polizia amministrativa, la polizia municipale svolge interventi di polizia giudiziaria, di polizia stradale, nonché attività di pubblica sicurezza e di sicurezza urbana.

Alla base dell'istituzione dei corpi di **polizia provinciale** è la legge quadro del 1986 sull'ordinamento della polizia municipale, che prevede che gli enti locali diversi dai comuni svolgono le funzioni di polizia locale di cui sono titolari, anche a mezzo di appositi servizi (L. n. 65/1986, art. 12).

Per avere un quadro degli interventi e delle attività svolte sul territorio, si rinvia al [Rapporto Nazionale sull'attività della Polizia Locale 2014](#), a cura della CITTALIA - Fondazione ANCI.



La legge n. 65/1986 assegna al personale di polizia municipale lo svolgimento di quattro ordini di funzioni:

- di *polizia locale* (art. 1);
- di *polizia giudiziaria* (art. 5, lett. *a*);
- di *polizia stradale* (art. 5, lett. *b*);
- di *pubblica sicurezza* (art. 5, lett. *c*).

a) Funzioni di polizia locale

Le **funzioni di polizia locale** (ossia le funzioni di polizia amministrativa di competenza del comune) definiscono i compiti propriamente di istituto della polizia municipale. I servizi di polizia locale sono espletati nei seguenti settori: polizia commerciale, (con il fine di controllare che le attività commerciali si svolgano nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia e quindi non in danno dei consumatori, anche sotto l'aspetto igienico-sanitario); polizia edilizia, (vigilanza e controllo sull'attività urbanistica ed edilizia; concessioni edilizie e autorizzazioni; provvedimenti repressivi); polizia urbana, (tutela della convivenza sociale e della sicurezza pubblica, disciplina dei servizi pubblici all'interno dei centri abitati, uso e conservazione del demanio comunale); polizia veterinaria, (prevenzione delle malattie infettive degli animali); polizia mortuaria, (disciplina delle sepolture e del trasporto delle salme, cimiteri); polizia rurale, (applicazione delle leggi e dei regolamenti che attengono in genere alle colture agrarie; adozione del regolamento di polizia rurale).

b) Funzioni di polizia giudiziaria

La L. n. 65/1986 articola il corpo di polizia municipale in tre distinti livelli: *a*) responsabile del corpo (comandante); *b*) addetti al coordinamento e al controllo; *c*) operatori (vigili). L'art. 5 della stessa legge attribuisce la qualità di ufficiali di **polizia giudiziaria** ai livelli *a*) e *b*), e la qualità di agenti di polizia giudiziaria al livello *c*). Tali funzioni di polizia giudiziaria sono esercitate ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. *b*) del C.p.p., in base al quale sono considerate agenti di polizia giudiziaria "nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle provincie e dei comuni quando sono in servizio": si segnala che tale delimitazione, dell'ambito territoriale e dell'effettiva prestazione del servizio, costituiscono limiti esclusivamente per l'attività di polizia giudiziaria svolta dai vigili urbani e non per gli altri soggetti che esercitano l'attività di polizia giudiziaria previsti dalla L. 65/1986 (cioè responsabile del corpo ed addetti al coordinamento ed al controllo). Tuttavia, il ricorso al personale di polizia municipale da parte dell'autorità giudiziaria deve ritenersi eventuale in quanto l'art. 58, comma 3, del C.p.p. prevede che

l'autorità giudiziaria, oltre al personale delle sezioni di polizia giudiziaria (agenti ed ufficiali della Polizia di Stato), possa altresì avvalersi di ogni servizio o altro organo di polizia giudiziaria.

c) Funzioni di polizia stradale

A norma dell'art. 5 della L. n. 65/1986 il personale di polizia municipale esercita, nell'ambito dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, anche il servizio di polizia stradale, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 "*Nuovo codice della strada*". Le funzioni di polizia stradale sono definite dall'art. 11 del D.Lgs. 285. A norma di tale articolo, costituiscono **servizi di polizia stradale**:

a) la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale;

b) la rilevazione degli incidenti stradali;

c) la predisposizione e l'esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico;

d) la scorta per la sicurezza della circolazione;

e) la tutela ed il controllo sull'uso della strada.

Gli organi di polizia stradale concorrono altresì alle operazioni di soccorso automobilistico e stradale in genere. Possono, inoltre, collaborare all'effettuazione per studi sul traffico. Ai servizi di polizia stradale provvede il Ministero dell'interno, salve le attribuzioni dei comuni per quanto concerne i centri abitati. Al Ministero dell'interno compete, altresì, il coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati". A norma dell'articolo 12 del medesimo D.Lgs. l'espletamento dei servizi di polizia stradale spetta *in via principale* agli appartenenti alla specialità polizia stradale della Polizia di Stato; alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri ed al Corpo della Guardia di Finanza; ai funzionari del Ministero dell'interno addetti al servizio di polizia stradale; nonché ai corpi ed ai servizi di polizia municipale, nell'*ambito del territorio di appartenenza*.

d) Funzioni di pubblica sicurezza

La L. 65/1986 prevede che il personale di polizia municipale, oltre ai compiti di istituto, debba anche collaborare, previa disposizione del sindaco e su richiesta delle competenti autorità, con le forze della polizia di Stato. L'art. 5 della legge stabilisce in particolare che il personale appartenente al corpo della polizia municipale può essere chiamato a svolgere anche *funzioni di ausiliarie di pubblica sicurezza*. Per esercitare questa seconda attività è necessario che il prefetto, previo accertamento di particolari requisiti, conferisca al personale interessato la qualifica di

agente di p.s., abilitandolo a portare, senza licenza, le armi occorrenti per lo svolgimento del servizio. Nell'espletamento delle funzioni di agente di p.s. gli appartenenti al corpo di polizia municipale dipendono operativamente dalle competenti autorità di p.s. nel rispetto di eventuali intese tra dette autorità e il sindaco.



Con il DL 78/2015, recante disposizioni in materia di enti territoriali, è stato disposto (art. 5) il **transito** del personale appartenente al Corpo ed ai servizi di Polizia provinciale, **nei ruoli degli enti locali per funzioni di polizia municipale**.

Più in particolare, è stato specificato che agli enti di area vasta e alle città metropolitane è attribuita l'individuazione del personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali. Spetta inoltre alle leggi regionali la riallocazione delle funzioni di polizia amministrativa locale e del relativo personale nell'ambito dei processi di riordino delle funzioni provinciali.

Il personale non individuato o non riallocato, entro il 31 ottobre 2015, in base alle suddette leggi regionali e all'individuazione operata dagli enti di area vasta e dalle città metropolitane, è trasferito ai comuni, singoli o associati. Per il transito sono poste agli enti locali alcune condizioni o facoltà:

- limiti della dotazione organica;
- programmazione triennale dei fabbisogni di personale;
- deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale;
- rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio di riferimento, e sostenibilità di bilancio;
- divieto per gli enti locali - a pena di nullità e fino a quando il personale appartenente al Corpo ed ai servizi di polizia provinciale non sia stato completamente assorbito - di qualsivoglia assunzione per lo svolgimento di funzioni di polizia locale. Fanno eccezione le assunzioni a tempo determinato effettuate dopo l'entrata in vigore del decreto-legge in commento per esigenze di carattere strettamente stagionale e per periodi non

superiori a 5 mesi nell'anno solare (comma 6).

Modalità e procedure del transito del personale sono definite con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa consultazione con le confederazioni sindacali rappresentative e previa intesa in sede di Conferenza unificata (ai sensi dell'articolo 1, comma 423 della legge n. 190 del 2014, espressamente richiamato dal testo, che a sua volta rinvia all'articolo 30, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Nelle more dell'emanazione del suddetto decreto, le modalità di avvalimento immediato del personale da trasferire sono concordate dagli enti di area vasta e dalle città metropolitane con i comuni del territorio, singoli o associati.

La protezione civile

Tra le funzioni fondamentali assegnate ai **comuni**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, rientrano le attività, in ambito comunale, di **pianificazione di protezione civile** e di coordinamento dei primi soccorsi.

Gli **enti locali** sono **inclusi** espressamente **tra le componenti del Servizio nazionale di protezione civile**.

Ogni comune può dotarsi di una struttura di protezione civile e approva con delibera il **piano di emergenza comunale**.

Il **sindaco** rappresenta l'autorità comunale di protezione civile e, nel caso di emergenze, assume la **direzione dei servizi di emergenza** che insistono sul territorio del comune, nonché il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite.



L'**articolo 14, comma 27 del D.L. 78/2010**, come modificato dall'articolo 19 del D.L. 95/2012, indica tra le funzioni fondamentali assegnate ai comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi.

La **legge 225 del 1992** disciplina l'istituzione del Servizio nazionale della protezione civile e individua in particolare le funzioni del Presidente del consiglio, la tipologia degli eventi e gli ambiti di competenze, le attività e i compiti di protezione civile, lo stato di emergenza e il potere di ordinanza, nonché le componenti coinvolte e le fonti di finanziamento. Tale legge è stata oggetto di riforma nel corso della XVI legislatura ad opera dapprima del D.L. 225/2010 - le cui disposizioni (art. 2, commi dal 2-*quater* al 2-*octies*) sono state dichiarate parzialmente incostituzionali con la sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012 - e, successivamente, del D.L. 59/2012.

L'articolo 1-*bis* della legge 225/1992, inserito dal D.L. 59/2012, al comma 2 stabilisce in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega, al Ministro con portafoglio o al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri segretario del Consiglio, la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato centrali e periferiche, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale.

L'articolo 2 della legge 225/92 disciplina la tipologia degli eventi e gli ambiti di competenze, ai fini dell'attività di protezione civile, distinguendoli in:

a) **eventi naturali** o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere **fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria**;

b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;

c) calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo.

L'articolo 3, comma 6, della citata legge prevede il coordinamento dei piani e dei programmi di gestione, tutela e risanamento del territorio con i piani di emergenza di protezione civile, con particolare riferimento a quelli approvati dal **comune**, previsti dall'articolo 15, comma 3-*bis*, della medesima legge e a quelli deliberati dalle regioni mediante il piano regionale di protezione civile.

Lo stato di emergenza e il potere di ordinanza sono disciplinati dall'articolo 5 della legge 225/1992, modificato dal D.L. 59/2012 e dal D.L. 93/2013, che dispone in particolare in merito alla durata degli stati di emergenza, alla procedura per l'emanazione delle ordinanze di protezione civile, al subentro delle amministrazioni competenti in via ordinaria e alle gestioni commissariali

Il Servizio nazionale della protezione civile ha come sue **componenti** (art. 6, comma 1, della legge n. 225/92) le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane, e vi concorrono gli enti pubblici, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata. Le strutture nazionali e locali di protezione civile possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati.

L'articolo 15 della legge 225/1992, modificato dall'art. 1 del D.L. 59/2012, specifica **le competenze del comune** e le attribuzioni del sindaco. Ogni comune può dotarsi di una struttura di protezione civile, favorita dalla regione, nei modi e con le forme ritenuti opportuni. Il sindaco è autorità comunale di protezione civile e, al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, assume la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, nonché il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite, provvedendo agli interventi necessari e dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale.

Il medesimo articolo 15 disciplina inoltre il piano di emergenza comunale, approvato con deliberazione consiliare, secondo i criteri e le modalità di cui alle indicazioni operative adottate dal Dipartimento della protezione civile e dalle giunte regionali



Nella XVII legislatura, la legge n. 225 del 1992 è stata ulteriormente modificata ad opera dell'articolo 10 del decreto-legge 93/2013. Le modifiche attengono al contenuto della deliberazione dello stato di emergenza e delle ordinanze di protezione civile, alla durata dello stato di emergenza e al finanziamento degli interventi, in particolare attraverso l'istituzione del Fondo per le emergenze nazionali.

Con il D.P.C.M. 8 agosto 2013 (pubblicato nella G.U. n. 244 del 17 ottobre 2013) si è invece provveduto alla nuova costituzione e alla definizione di nuove modalità di funzionamento del **Comitato operativo della protezione civile**, istituito presso il Dipartimento della protezione civile, al fine di assicurare la direzione unitaria e il coordinamento delle attività di emergenza.

Inoltre, il comma 112 dell'articolo unico della **legge n. 56 del 2014** (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ha specificato che, qualora i **comuni** appartenenti all'unione conferiscano all'unione la funzione della protezione civile, all'unione spettano l'approvazione e l'aggiornamento dei piani di emergenza di cui all'articolo 15, commi 3-*bis* e 3-*ter*, della legge n. 225/1992, nonché le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre i sindaci dei comuni restano titolari delle funzioni previste dall'articolo 15, comma 3, della predetta legge n. 225 del 1992.

E' in corso di esame al Senato, l'A.S. 2068, approvato dalla Camera in prima lettura, che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di ricognizione, riordino, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni.

Per una disamina delle disposizioni adottate nel corso della legislatura in materia di protezione civile si rinvia al relativo [tema web](#).

Viabilità e sicurezza stradale

Il [decreto legislativo n. 112/1998](#) ha conferito alle Regioni e agli enti locali le funzioni e competenze, tra le altre, in materia di viabilità. La materia della mobilità è riconducibile alla materia "governo del territorio" attribuita dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione alla competenza legislativa concorrente e su cui si è espressa la giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex plurimis* sentenza n. 303/2003) ammettendo l'intervento statale in materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni, sulla base del principio di sussidiarietà (c.d. "attrazione in sussidiarietà") a condizione che siano individuate adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le regioni.

Rientrano tra le competenze degli enti locali, in base all'art. 5 del Codice della Strada (D. Lgs 285/92), i provvedimenti per la regolamentazione della circolazione che devono essere emessi dagli enti proprietari delle strade, con ordinanze dei rispettivi organi (Sindaco, Presidente della Provincia o Presidente della Regione a seconda del tipo di strada) motivate e rese note al pubblico, mentre il Ministero delle infrastrutture e trasporti può impartire ai prefetti e agli enti proprietari delle strade le direttive per l'applicazione delle norme di regolamentazione della circolazione sulle strade.

Il tema della **sicurezza stradale** è invece riconducibile, sulla base della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 428/2004 e n. 9/2009), alla competenza esclusiva dello Stato in materia di **ordine pubblico e sicurezza** (art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.).

Si ricorda infine che, a norma dell'art. 5 della L. n. 65/1986 il personale di polizia municipale esercita, nell'ambito dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, il servizio di polizia stradale (si veda la scheda *Polizia municipale e provinciale*).



L'art. 20 del decreto-legge n. 69/2013 (c.d. "DL Fare") ha consentito il pagamento in forma elettronica e la riduzione del 30 per cento dell'importo delle sanzioni in caso di pagamento entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione.

Si segnalano inoltre le disposizioni recentemente dettate dalla legge di stabilità 2016 (L. 208/2015). Il comma 656

autorizza infatti l'ANAS a stipulare accordi (che devono essere pubblicati sui siti internet istituzionali degli enti firmatari) con regioni ed enti locali finalizzati a trasferire alla medesima società le funzioni relative a progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale. Il successivo comma 875 prevede che nei territori per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza, e completata la procedura di ricognizione dei fabbisogni, l'ANAS possa essere autorizzata, mediante apposita delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Protezione civile, ad effettuare interventi di manutenzione straordinaria sulle strade provinciali.

La sicurezza urbana

Nell'ambito della sicurezza urbana il ruolo dei comuni si esplica in un insieme di attività che i sindaci svolgono in collaborazione con altri soggetti istituzionali tra cui, in particolare, il Ministero dell'interno, i prefetti, le forze di polizia e le forze dell'ordine in generale.

In tale quadro, nel corso degli anni sono stati definiti strumenti quali i **patti per la sicurezza**, quale [forma di collaborazione tra le istituzioni](#) coinvolte negli interventi finalizzati alla sicurezza urbana, la cui base normativa risiede nell'art. 1, co. 439, della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), che ha autorizzato i prefetti a stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali per incrementare i servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la tutela della sicurezza dei cittadini, accedendo alle risorse logistiche, strumentali o finanziarie che le regioni e gli enti locali intendono destinare nel loro territorio per questi scopi. L'art. 7 del DL 92/2008, convertito, con modificazioni, dalla L. 125/2008 (c.d. decreto sicurezza) ha esteso la predisposizione di piani coordinati di controllo del territorio, per specifiche esigenze, anche ai comuni minori e alle forme associative sovracomunali, per potenziare la capacità di intervento della polizia locale nelle attività ordinarie.

Al sindaco, in qualità di ufficiale del Governo, spetta sovrintendere all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di **ordine e sicurezza pubblica**; allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; alla vigilanza su quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto (art. 54 TUEL). In tale ambito, soprattutto a partire dal citato DL 92/2008, sono state previste una serie di misure volte a riconoscere maggiori poteri ai sindaci per il **controllo del territorio** e per **contrastare il degrado urbano** nonché a valorizzare, per tali finalità, **forme di cooperazione tra polizia municipale e forze di polizia** ed a prevedere il concorso delle forze armate nel controllo del territorio.

I sindaci possono in particolare adottare ordinanze, contingibili ed urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (art. 54, co. 4, TUEL). In proposito, la previsione, introdotta dal citato DL 92/2008 e declinata dal decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008, in base alla quale i sindaci sono

autorizzati ad adottare ordinanze “anche” contingibili ed urgenti”, è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti» ([sentenza 115/2011](#)).

Sotto altro profilo, a seguito di ricorso promosso dalla regione Trentino Alto Adige, la Corte costituzionale, prescindendo da una valutazione sul merito dei poteri di ordinanza attribuiti ai sindaci, ha affermato che spetta allo Stato definire le nozioni di “incolumità pubblica” e di “sicurezza urbana” ([sentenza 196/2009](#)).

Il sindaco assicura inoltre la **cooperazione fra le forze di polizia locali e statali**, nell'ambito delle direttive di coordinamento del Ministro dell'interno - autorità nazionale di pubblica sicurezza, con la finalità di una maggiore partecipazione dell'amministratore locale alla tutela della sicurezza dei cittadini. E' altresì previsto che il prefetto disponga le misure necessarie per il concorso delle forze di polizia per assicurare l'attuazione delle ordinanze sindacali (art. 54, co. 9, TUEL), fermo restando il potere di ispezione in capo al prefetto.

I comuni sono altresì autorizzati ad impiegare sistemi di **videosorveglianza** nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, a fini di tutela della sicurezza urbana (art. 6, co. 7, DL 11/2009, convertito, con modificazioni, dalla L. 38/2009).

A partire dal 2009 è stata altresì prevista dalla legge la possibilità per il sindaco, previa intesa con il prefetto, di avvalersi della collaborazione di **associazioni volontarie di cittadini non armati nel presidio del territorio** (art. 3, co. 40, L. 94/2009), con la finalità di segnalare alle forze di polizia eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana. La legge prevede che venga fatto prioritario riferimento alle associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle forze dell'ordine, forze armate ed altri Corpi dello Stato e, quindi, alle altre associazioni iscritte in apposito elenco tenuto presso le prefetture.



Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende: all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di **ordine e sicurezza pubblica**; allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto (art 54, co. 1 del

TUEL).

I **patti per la sicurezza** sono interventi concreti sul territorio, definiti da protocolli e programmi congiunti, condivisi tra la prefettura, il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, il comune e la provincia. L'art. 7 del D.L. 92/2008 ha esteso la predisposizione di piani coordinati di controllo del territorio, per specifiche esigenze, anche ai comuni minori e alle forme associative sovracomunali, per potenziare la capacità di intervento della polizia locale nelle attività ordinarie. Lo sviluppo di forme pattizie e collaborative finalizzate alla realizzazione di politiche integrate di sicurezza tra enti territoriali ed autorità di pubblica sicurezza ha assunto particolare rilevanza attraverso la valorizzazione dei patti per la sicurezza, sottoscritti nel nostro Paese fin dal 1997. La base normativa di questi strumenti risiede nell'art. 1, co. 439, della legge n.296/2006 (finanziaria 2007) che ha autorizzato i prefetti a stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali per incrementare i servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la tutela della sicurezza dei cittadini, accedendo alle risorse logistiche, strumentali o finanziarie che le regioni e gli enti locali intendono destinare nel loro territorio per questi scopi. Sulla base di tale previsione è stato stipulato, nel marzo 2007, un Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI, che coinvolge tutti i comuni italiani e, nell'ambito di questo accordo cornice, un'intesa per la sicurezza delle aree urbane con i sindaci delle città sedi di aree metropolitane. Il Patto con l'ANCI costituisce l'accordo quadro di riferimento per sviluppare gli accordi e le iniziative congiunte da realizzarsi in collaborazione tra gli enti locali e il Ministero dell'interno.

Riguardo ai poteri di intervento del sindaco, il decreto-legge 92/2008 (c.d. decreto sicurezza) ha previsto una serie misure tra le quali si citano i maggiori poteri riconosciuti ai sindaci per il controllo del territorio e per agire sul degrado urbano (art. 6); la cooperazione tra polizia municipale e forze di polizia (art. 7); il concorso delle forze armate nel controllo del territorio (art. 7-bis).

Le attribuzioni dei sindaci, in particolare, riguardano i poteri volti a prevenire e eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana e che possono condurre all'adozione, con atto motivato, di **ordinanze contingibili e urgenti** nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Tali attribuzioni sono esercitate dal sindaco in qualità di ufficiale di governo, ossia di organo del decentramento statale che ha nei confronti del prefetto un vero e proprio obbligo di informazione preventiva in ordine all'attivazione dei poteri di sovrintendenza alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico e del Ministro dell'interno.

L'ambito di applicazione della disposizione che, come introdotta dal citato DL 92/2008 e prima della pronuncia della Corte costituzionale

151/2011, autorizzava i sindaci ad emanare ordinanze, “anche” indifferibili ed urgenti (art. 54, co. 4, TUEL), è stato poi individuato dal decreto del ministro dell’interno del 5 agosto 2008 (ai sensi dell’art. 54, co. 4-bis, TUEL). Il citato decreto ministeriale ha specificato che l’incolumità pubblica riguarda l’integrità fisica della popolazione mentre la sicurezza urbana costituisce “un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell’ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”. Viene fatto espresso riferimento, in particolare, alle attività a carattere criminoso, a quelle che comportano danneggiamento al patrimonio e fenomeni di scadimento della qualità urbana, intralcio alla pubblica viabilità, abusivismo commerciale, prostituzione su strada e comportamenti contro la pubblica decenza.

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale, dapprima con la sentenza 196/2009, con cui ha affermato che spetta allo Stato definire le nozioni di “incolumità pubblica” e di “sicurezza urbana”, prescindendo da una valutazione sul merito dei poteri di ordinanza attribuiti ai sindaci. Successivamente, con la sentenza 115/2011 la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del citato art. 54, comma 4, del TUEL, come sostituito dall’art. 6 del DL 92/2008, nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti». La Corte ha ravvisato, al riguardo, una violazione degli artt. 3, 23 e 97Cost.

In particolare, la Corte costituzionale ha evidenziato come la formulazione della norma sia tale che il riferimento al rispetto dei soli principi generali dell’ordinamento si riferisca ai provvedimenti contingibili e urgenti e non anche le ordinanze sindacali di ordinaria amministrazione. L’estensione anche a tali atti del regime giuridico proprio degli atti contingibili e urgenti avrebbe richiesto una disposizione così formulata: «adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento» anziché “adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento”. La dizione letterale della norma implica che non viene consentito alle ordinanze sindacali “ordinarie” – pur rivolte al fine di fronteggiare «gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana» – di derogare a norme legislative vigenti, come invece è possibile nel caso di provvedimenti che si fondino sul presupposto dell’urgenza e a condizione della temporaneità dei loro effetti. La Corte ha infatti precisato, con giurisprudenza costante e consolidata, che deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se «temporalmente delimitate» (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956) e, comunque, nei

limiti della «concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare» (sentenza n. 4 del 1977).

La Corte ha evidenziato inoltre come la norma richiamata attribuisca ai sindaci il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, le quali, pur non potendo derogare a norme legislative o regolamentari vigenti, si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal legislatore nell'esigenza «di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana». Nella costante giurisprudenza costituzionale è stata, in proposito, sottolineata l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione (sentenza n. 307 del 2003; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2009 e n. 150 del 1982). Non è dunque sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa.

Sotto altro profilo la Corte costituzionale ha evidenziato come le citate ordinanze sindacali incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati. Viene quindi in rilievo, ai sensi dell'art. 23 Cost., il principio di riserva di legge a carattere relativo: la riserva *de qua* non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad un prescrizione normativa «in bianco», genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini. Come già detto in attuazione della norma era infatti intervenuto il decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008 che aveva specificato i contorni del potere di ordinanza dei sindaci.

Ad avviso della Corte, la natura amministrativa del potere del Ministro, esercitato con il decreto citato, se assolve alla funzione di regolare i rapporti tra autorità centrale e periferiche nella materia, non può

soddisfare la riserva di legge, in quanto si tratta di atto non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini. Solo se le limitazioni e gli indirizzi contenuti nel citato decreto ministeriale fossero stati inclusi in un atto di valore legislativo, la Corte avrebbe potuto valutare la loro idoneità a circoscrivere la discrezionalità amministrativa dei sindaci. Nel caso di specie, al contrario, le determinazioni definitorie, gli indirizzi e i campi di intervento – ad avviso della Corte - non potrebbero essere ritenuti limiti validi alla suddetta discrezionalità, senza incorrere in un vizio logico di autoreferenzialità.

La Corte ha quindi ritenuto che la norma in questione, nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti – pur non attribuendo agli stessi il potere di derogare, in via ordinaria e temporalmente non definita, a norme primarie e secondarie vigenti – viola la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge.

Il contrasto della citata disposizione con l'art. 97, primo comma, Cost. è dovuto, a sua volta, sul fatto che l'imparzialità dell'amministrazione non è garantita *ab initio* da una legge posta a fondamento, formale e contenutistico, del potere sindacale di ordinanza; l'assenza di limiti, che non siano genericamente finalistici, non consente pertanto – ad avviso della Corte - che l'imparzialità dell'agire amministrativo trovi, in via generale e preventiva, fondamento effettivo, ancorché non dettagliato, nella legge. La Corte costituzionale ha infine riscontrato una violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la citata disposizione consente all'autorità amministrativa – nella specie rappresentata dai sindaci – restrizioni diverse e variegate, frutto di valutazioni molteplici, non riconducibili ad una matrice legislativa unitaria.

Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di ordine e sicurezza pubblica, concorre ad assicurare anche la **cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali**, nell'ambito delle direttive di coordinamento del Ministro dell'interno - autorità nazionale di pubblica sicurezza (art. 54, co. 2, TUEL). La polizia municipale – o il personale addetto ai servizi di polizia stradale, con qualifica di agente di pubblica sicurezza – può in conseguenza accedere agli schedari del CED (la banca dati delle Forze di Polizia) dei veicoli rubati e dei documenti d'identità rubati o smarriti e ai dati sui permessi di soggiorno. Successivamente, l'art. 8 DL 187/2010 ha sostituito l'art. 54, co. 9, TUEL, prevedendo che il **prefetto** disponga le misure necessarie per assicurare il concorso delle forze di polizia ai fini

dell'attuazione delle ordinanze sindacali. Tale novella ha mantenuto fermo il potere di ispezione in capo al prefetto per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.

Infine, la legge 94/2009 (art. 3, co. 40-44) ha introdotto la facoltà per il sindaco, previa intesa con il prefetto, di avvalersi del **concorso di associazioni volontarie di cittadini non armati** nel presidio del territorio. Le associazioni – da iscrivere in un apposito elenco provinciale istituito in ciascuna prefettura - possono segnalare alle forze di polizia eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana (in origine era prevista anche l'ipotesi del disagio sociale poi dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale per violazione della competenza regionale residuale nella materia “servizi sociali”, sentenza 226/2010). I sindaci si avvalgono in via prioritaria delle associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato. Le associazioni diverse da queste ultime sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica. Con decreto ministeriale 8 agosto 2009 sono stati determinati gli ambiti operativi e i requisiti richiesti alle associazioni operanti sul territorio. Il sindaco, se intende avvalersi della collaborazione delle associazioni, deve emanare apposita ordinanza. Successivamente, può stipulare convenzioni con le associazioni iscritte nell'elenco, volte ad individuare l'ambito territoriale e temporale in cui l'associazione è destinata a svolgere la propria attività nonché a disciplinare il piano d'impiego contenente i presupposti oggettivi per effettuare le segnalazioni alla polizia locale e alle Forze di polizia dello Stato. Il contenuto delle convenzioni viene concordato con il prefetto competente per il territorio, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. È stato inoltre previsto, nel D.L. 11/2009, che i comuni sono autorizzati ad impiegare sistemi di **videosorveglianza** nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, a fini di tutela della sicurezza urbana.

Si ricorda infine, in relazione al tema in esame, che alcuni provvedimenti d'urgenza (a partire dall'art. 7-bis del DL 92/2008) hanno inoltre introdotto la possibilità, in relazione a specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, di ricorrere alle Forze armate, in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia, per lo svolgimento di compiti di vigilanza su siti istituzionali e obiettivi sensibili e per il presidio del territorio.



La materia della sicurezza urbana è stato oggetto di interventi legislativi in particolare nel corso della XVI legislatura, contenuti, in particolare, nel D.L. n. 92/2008 (c.d.

pacchetto sicurezza) e nel D.L. n. 187/2010 (Misure urgenti in materia di sicurezza) nonché nella L. 94/2009 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica). Su alcuni profili, quali in particolare il potere del sindaco di adottare ordinanze “anche” contingibili ed urgenti per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana e il riferimento al “disagio sociale” quale elemento che consente al sindaco di avvalersi della collaborazione di associazioni volontarie di cittadini non armati è intervenuta la Corte costituzionale dichiarando la parziale illegittimità costituzionale (rispettivamente, sentenze 115/2011 e 226/2010).

