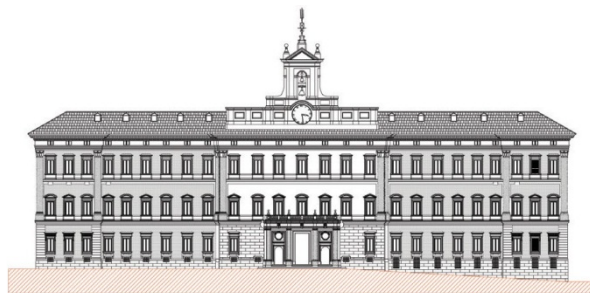


SERVIZIO STUDI



**Enti locali:
ordinamento e funzioni**

XVIII LEGISLATURA

2 agosto 2018



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

SERVIZIO STUDI


Documentazione e ricerche

Enti locali: ordinamento e funzioni

n. 15

2 agosto 2018

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

Tel. 06 6760-3855 - st_istituzioni@camera.it -  @CD_istituzioni

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: ID0003.docx

INDICE

PREMESSA	1
PARTE PRIMA: ORDINAMENTO	
Il Comune	5
▪ Lo statuto	5
▪ Gli organi di governo: sindaco, consiglio comunale e giunta comunale	7
▪ Le circoscrizioni di decentramento comunale	14
▪ Le funzioni del comune	16
▪ La gestione associata delle funzioni comunali: le unioni di comuni e le convenzioni. Le fusioni di comuni	19
▪ Le comunità montane	28
Roma Capitale	33
▪ Roma capitale	33
Le Città metropolitane	39
▪ Le novità della legge n. 56/2014	39
▪ Il territorio	42
▪ Gli organi	43
▪ Il sistema elettorale	44
▪ Lo statuto	47
▪ Il bilancio	47
▪ Le funzioni	48
▪ La prima istituzione delle città metropolitane	49
▪ La città metropolitana di Roma capitale	50
Le province	51
▪ Gli organi	52
▪ Il sistema elettorale	53
▪ Lo statuto	54
▪ Il bilancio	54
▪ Le funzioni	55
▪ Le province montane	56

▪ Il processo di riordino delle funzioni provinciali	57
Gli enti locali e la partecipazione all'Unione Europea	61
Il personale degli enti locali	69
▪ I segretari comunali e provinciali	69
▪ I dirigenti	73
▪ Il personale	77
La finanza locale	85
▪ I fondi per il finanziamento degli enti locali	85
▪ Gli investimenti degli enti locali: intese regionali e patti di solidarietà nazionale	102
▪ L'autonomia impositiva degli enti locali	111
▪ Le entrate extra-tributarie locali	119
▪ Il patrimonio	122
▪ Le regole di bilancio: armonizzazione contabile e regola del pareggio	125
▪ Le società a partecipazione pubblica	144
▪ Il sistema dei controlli interni ed esterni sugli enti locali	148


PARTE SECONDA: FUNZIONI


Le funzioni di amministrazione generale	159
▪ I servizi relativi all'organizzazione amministrativa	159
▪ I servizi demografici: anagrafe, stato civile, cittadinanza	161
▪ Servizi elettorali	165
▪ Gli appalti di forniture e servizi	167
I servizi pubblici locali	171
▪ I servizi pubblici locali	171
▪ I trasporti pubblici locali	174
▪ I servizi energetici: energia elettrica, gas	180
▪ Le farmacie comunali	188
▪ 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	222
▪ Il Servizio sanitario nazionale	226
▪ Le disposizioni anticipate di trattamento	235
▪ Il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a 6	

anni	239
▪ Edilizia scolastica, organizzazione della rete scolastica e apporto all'organizzazione dell'offerta formativa	244
▪ Diritto allo studio e organizzazione e gestione dei servizi scolastici	249
▪ I beni e le attività culturali	254
▪ Le attività e gli spazi per lo spettacolo e lo sport	259
▪ L'edilizia residenziale pubblica	262
Il sostegno alle attività economiche	269
▪ Lo sportello unico per le attività produttive-SUAP	269
▪ Il commercio	277
▪ La disciplina degli esercizi pubblici	292
▪ Il turismo e gli enti locali	299
Il governo del territorio e la tutela dell'ambiente	311
▪ Urbanistica e pianificazione territoriale	311
▪ La tutela e la valorizzazione del paesaggio	317
▪ La tutela e la valorizzazione dell'ambiente, del territorio e del mare	321
▪ La tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche	328
▪ La gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti	333
La sicurezza	339
▪ La polizia municipale e provinciale	339
▪ La protezione civile	343
▪ Viabilità e sicurezza stradale	346
▪ La sicurezza urbana	349

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

La tutela delle autonomie locali è compreso tra i principi fondamentali della Carta costituzionale.

L'articolo 5 Cost., fermo restando il principio della indivisibilità della Repubblica, stabilisce che questa “riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

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 propri regolamenti.



Con la riforma del Titolo V ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, l'**autonomia statutaria degli enti locali** trova un riconoscimento nella Carta fondamentale ed incontra il proprio limite unicamente nei principi della Costituzione. Viene così superata la precedente impostazione in base alla quale l'autonomia statutaria era prevista esclusivamente nell'ambito di una legge ordinaria, ai cui principi risultava sottoposta (art. 6 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – TUEL adottato con il 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 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. Il **contenuto 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 comunali 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 al fine di specificare 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.

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 almeno 18 anni di età. 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. La legge ha specificato che i comuni interessati provvedano a rideterminare gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, in modo tale di assicurare l'invarianza di spesa (art. 1, comma 136).

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 (art. 44 TUEL) 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 rendiconto 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 (art. 1, comma 138) 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 pubblica e la sicurezza urbana (si veda il paragrafo sulla sicurezza urbana); 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.

Negli ultimi anni è stato introdotto, tra gli altri, l'obbligo per il 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) 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.

L'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni situati nel territorio delle regioni a statuto ordinario avviene con sistema integralmente maggioritario e votazione in un unico turno se si tratta di organi di un comune con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti; con sistema proporzionale, correzione maggioritaria e doppio turno di votazione (eventuale) se la popolazione del comune è pari o superiore a 15.000 abitanti. In entrambi i casi l'elezione del sindaco è contestuale a quella del consiglio comunale.

Le relative disposizioni sono recate principalmente negli articoli 71, 72 e 73 del testo unico degli enti locali (DPR 267/2000).

Poche differenze caratterizzano i sistemi di elezione degli organi degli enti locali nelle regioni a statuto speciale, la cui disciplina è recata da norme regionali.

Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti. Il sindaco ed il consiglio comunale nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti sono eletti 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. Ciascuna lista esprime anche un candidato capolista che è candidato alla carica di sindaco. Non sono consentiti apparentamenti o collegamenti.

L'elettore dispone di un voto e vota contestualmente la lista ed il relativo candidato alla carica di sindaco. La legge 215/2012 ha introdotto per tutti i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, la 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'altra misura introdotta dalla legge – per tutti i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti - è la cd. **quota di lista**: nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi; peraltro, solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il mancato rispetto della quota può determinare la decadenza della lista.

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.

Ai candidati della lista vincente sono attribuiti i **due terzi dei seggi** in palio, con arrotondamento matematico. I restanti seggi sono assegnati alle altre liste concorrenti e distribuite fra queste con il metodo dei quozienti d'Hondt in base alla cifra elettorale che ciascuna lista ha conseguito.

Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. 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 (eventuale)**, 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.

L'elettore dispone di due voti – uno per la lista e l'altro per il candidato alla carica di sindaco. Pertanto, è possibile esprimere validamente un voto per un candidato sindaco e uno per una lista che appoggia un altro candidato sindaco (c.d. “voto disgiunto”).

Si applica la doppia preferenza di genere e la quota di lista con le stesse modalità viste sopra per i comuni al di sotto dei 15.000 abitanti.

È eletto sindaco al primo turno di votazione il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi (50%+1). All'eventuale turno di ballottaggio partecipano i due candidati maggiormente votati. Sono conservati i collegamenti dichiarati per il primo turno di votazione. Per la votazione di ballottaggio ciascuno dei due candidati può dichiarare di collegarsi ad una delle liste che al primo turno erano collegate con candidati alla carica di sindaco non ammessi al ballottaggio; quelle liste rendono una dichiarazione corrispondente.

Al secondo turno di votazione è eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

Per quanto riguarda l'**elezione del consiglio comunale**, partecipano all'assegnazione dei seggi soltanto le liste che hanno ottenuto almeno il **3 per cento dei voti validi**, o facciano parte di un gruppo di liste che ha raggiunto complessivamente il 3 per cento dei voti.

L'assegnazione dei seggi procede sulla base dei voti validi conseguiti da ciascuna lista nella prima votazione e con esito diverso a seconda che la proclamazione del sindaco avvenga dopo la prima votazione o a seguito di ballottaggio.

In primo luogo si procede alla ripartizione dei seggi fra tutte le liste che hanno superato la soglia. L'assegnazione è fatta secondo la graduatoria decrescente dei quozienti d'Hondt.

Successivamente, in caso di assegnazione dopo la prima votazione si verifica se le liste collegate al candidato proclamato sindaco hanno ottenuto o meno un numero di seggi pari almeno al 60 per cento dei seggi assegnati al consiglio comunale (con approssimazione matematica). Se questo risultato non è stato raggiunto ad esse è attribuito, come premio di maggioranza, l'ulteriore numero di seggi necessari a raggiungere quel risultato. L'attribuzione del premio di maggioranza è però condizionato da due presupposti: che il complesso di liste collegate al candidato proclamato sindaco abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi alle liste e, congiuntamente, che nessuna altra lista, o altro gruppo di liste collegate (ovviamente, ad altro candidato alla carica di sindaco) abbia ottenuto nella medesima votazione un numero di voti validi alle liste superiore al 50 per cento. Nel caso in cui queste due condizioni non si verificano, non si procede all'attribuzione del premio di maggioranza.

Se invece l'assegnazione dei seggi è fatta successivamente alla votazione di ballottaggio e, secondo i voti conseguiti nella prima votazione, le liste collegate al candidato proclamato sindaco non hanno ottenuto il 60 per cento dei seggi, il premio di maggioranza è attribuito se ricorre una sola delle due condizioni prima indicate: che nella prima votazione nessun'altra lista o coalizione di liste abbia ottenuto più del 50 per cento dei voti validi.

I seggi che residuano sono assegnati alle liste non collegate al candidato proclamato sindaco. Per entrambi i gruppi di liste la successiva ripartizione fra di esse è fatta secondo la graduatoria decrescente dei quozienti d'Hondt delle rispettive cifre elettorali.

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): la soglia che dà luogo all'incompatibilità è stata elevata a **15.000 abitanti** dalla legge 56/2014. A loro volta, in base al DPR 361/1957, sono ineleggibili alla carica di deputato e senatore i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

L'articolo 76 TUEL prevede **Panagrafe 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). Inoltre, il D.L. 112 ha eliminato la facoltà per gli organi degli enti locali di incrementare, con delibera del consiglio o della giunta, le indennità di funzione (art. 76, comma 3).

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. *b*); 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). Nell'operare la riduzione dell'indennità il DL 78/2010 ha rinviato ad un nuovo decreto ministeriale che non risulta ancora approvato e “deve pertanto ritenersi ancora vigente il precedente meccanismo di determinazione dei compensi” (Corte dei conti, Sezione riunite, deliberazione 24 novembre 2012, n. 1). Per gli importi dell'indennità è dunque necessario fare riferimento a quelli indicati dal D.M. del 2000, diminuiti del 10% ad opera della L. 23 dicembre 2005 n. 266 (art. 1, comma 54).

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).

Sempre in materia di indennità, si ricorda la legge 56/2014 che nell'aumentare, come accennato sopra, il numero di consiglieri e assessori dei comuni al di sotto dei 10.000 abitanti, ha, nel contempo, stabilito che i comuni interessati provvedano a rideterminare gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, in modo tale di assicurare l'invarianza di spesa (art. 1, comma 136). Successivamente, il D.L. 66/2014 ha aggiunto la previsione che “ai fini del rispetto dell'invarianza di spesa, sono esclusi dal computo degli oneri connessi

con le attività in materia di status degli amministratori quelli relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del testo unico” (art. 19, comma 01, lettera d).

Si veda in materia anche la [circolare](#) del Ministero dell'interno, Dipartimento Affari interni e territoriali n. 6508 del 24 aprile 2014 e la [deliberazione](#) della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 35/SEZAUT/2016/QMIG.

Si ricorda, infine, che norme specifiche regolano la corresponsione delle indennità in favore degli amministratori di Roma Capitale.

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, **l'organizzazione 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 stabilisce 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.

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.

Le singole funzioni poste in capo agli enti locali sono illustrate in dettaglio nella seconda parte del presente dossier (*Parte seconda: funzioni*).



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). 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.

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:

- 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;
- edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- 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;
- i servizi in materia statistica.

E', inoltre, funzione fondamentale lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza (D.Lgs. 1/2018, Codice della protezione civile, art. 12, co. 1).

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.

La gestione associata delle funzioni comunali: le unioni di comuni e le convenzioni. Le fusioni di comuni

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**.

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.

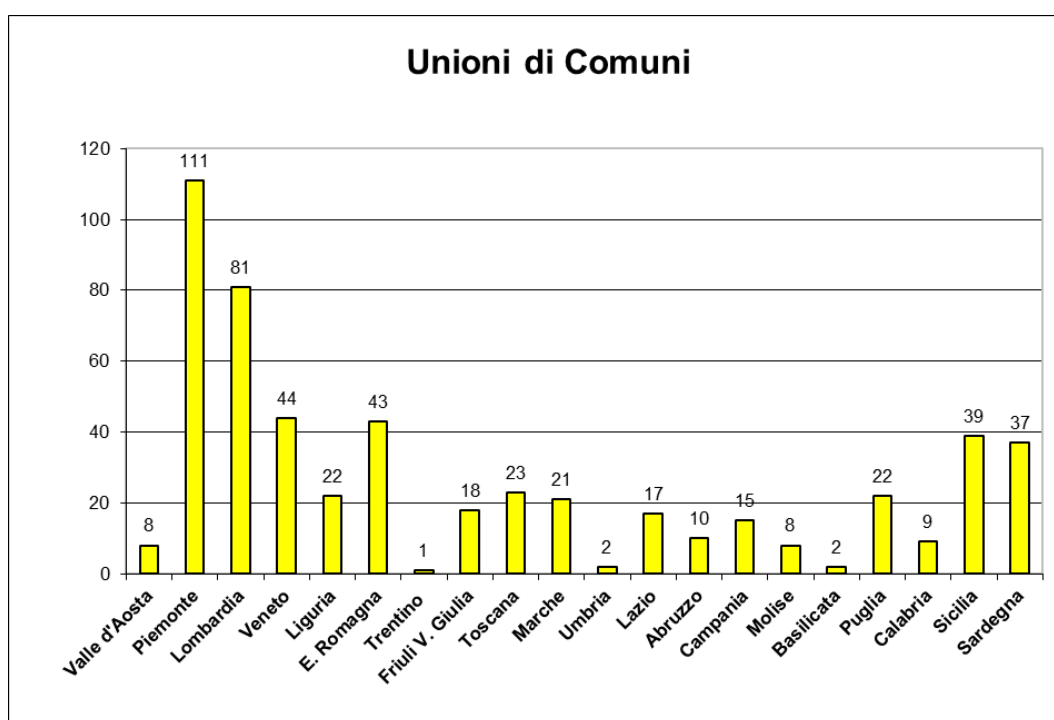
Le **regioni** hanno il compito di individuare i livelli territoriali ottimali di esercizio associato di funzioni comunali, di promuovere e favorire l'associazionismo.

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.

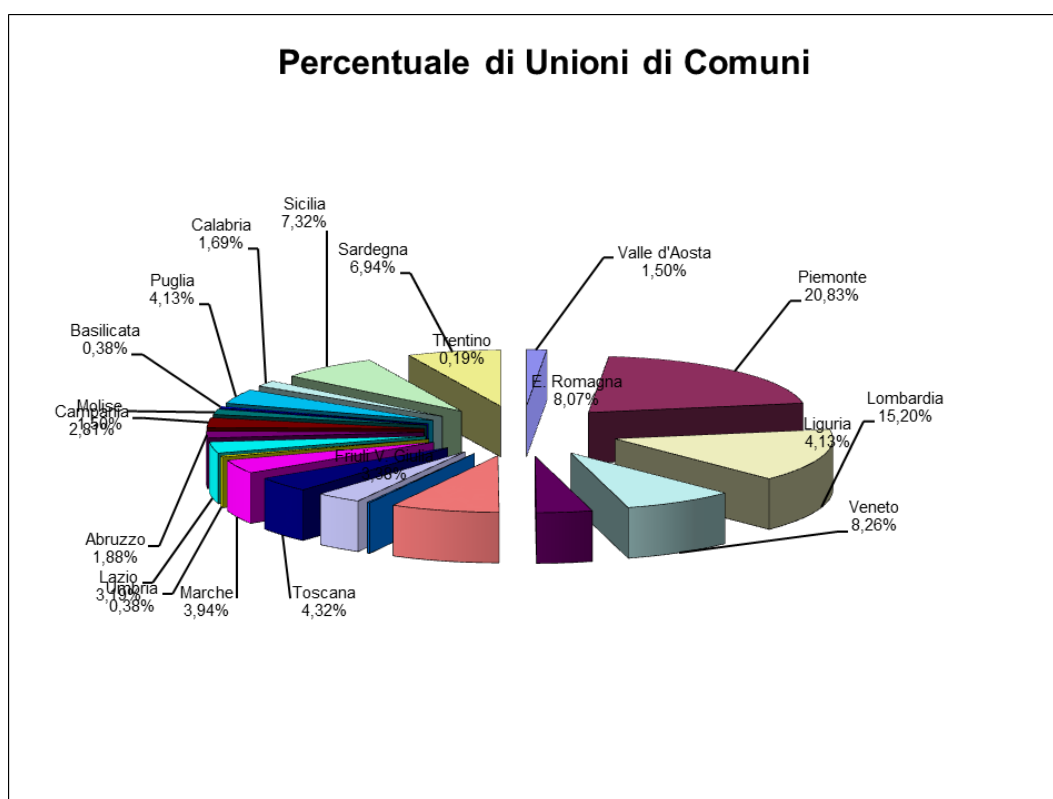
Al giugno 2018, le unioni di comuni attivate nel territorio nazionale sono 533, coinvolgono 3.111 comuni e interessano oltre 12 milioni di abitanti (fonte: [dati ANCI](#)).

Per approfondire:

- Ministero dell'interno, [Gestione associata delle funzioni e dei servizi degli enti locali](#)
- ANCI, [Unioni di comuni](#)
- Legautonomie, [Piccoli comuni](#)



Fonte: ANCI, giugno 2018



Fonte: ANCI, giugno 2018

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 dalla L. 56/2014, è costituita dalla **fusione per incorporazione** di uno o più comuni da parte di un terzo.



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** da esercitarsi in forma associata sono quelle individuate dal medesimo D.L. 78/2010, art. 14, comma 27 come modificato della tenuta dei registri di stato civile, servizi anagrafici e servizi elettorali (tale funzione non è oggetto di esercizio associato obbligatorio).

La legge sui piccoli comuni (L. 158/2017, art. 13), ha, tra l'altro, previsto che i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani debbono svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico, e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Il **termine** per l'attuazione dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali è stato fissato da ultimo al **31 dicembre 2018** (L. 205/2017, art. 1, comma 1120, legge di bilancio 2018).

Al tema della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è stata dedicata particolare attenzione nell'**attività conoscitiva del Parlamento**: la I Commissione della Camera ha approvato, nella seduta del 28 novembre 2016, un [documento conclusivo](#) adottato al termine di un'**indagine conoscitiva** sul tema. Nel documento si evidenzia, in particolare, come l'esperienza di razionalizzazione nella gestione associata delle funzioni comunali avviata con il decreto-legge n. 78 del 2010 e rafforzata con l'approvazione della legge n. 56 del 2014, pur non avendo raggiunto l'obiettivo prefissato di organizzare in unione tutti i comuni inferiori o uguali a 5000 abitanti, è da valutare positivamente per il processo di riordino istituzionale che ha avviato. Nel documento conclusivo – accanto ad un'analisi ragionata dei dati di riferimento e ad un'illustrazione del quadro legislativo statale e regionale - si ripercorrono

quindi i principali elementi di criticità incontrati negli ultimi anni enucleando alcune possibili soluzioni e prospettive, ribadendo la centralità degli enti locali nell'ordinamento istituzionale nazionale, quali soggetti direttamente eletti dai cittadini, erogatori di servizi e funzioni primarie per la vita di cittadini e imprese, e importanti motori di sviluppo locale.

La legge di bilancio 2018 (L. 205/2017) ha prorogato al **31 dicembre 2018** 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 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.

Per quanto riguarda le unioni, è previsto che lo Stato e le regioni, secondo le proprie competenze, possono 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).

Nel corso degli ultimi anni, anche a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge n. 56/2014 (c.d. legge "Delrio"), sono state emanate numerose disposizioni che introducono **incentivi finanziari** volti a favorire i processi di aggregazione e di gestione associata delle funzioni, con particolare riguardo alla fusione di comuni.

A partire dal 2014, con l'articolo 1, comma 730, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), nell'ambito della dotazione del Fondo di solidarietà comunale - che

rappresenta il fondo per il finanziamento dei comuni anche con finalità di perequazione - è stato costituito un accantonamento di risorse destinato in favore delle unioni e delle fusioni di comuni, per un importo non inferiore a complessivi 60 milioni annui, ad integrazione delle risorse, molto limitate (1,5 milioni di euro), stanziata per tali finalità dall'articolo 1, comma 164, legge n. 662/1996. L'accantonamento è destinato:

una quota non inferiore a 30 milioni di euro, ad incremento del contributo spettante alle unioni di comuni, ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della n. 388/2000;

una quota non inferiore a 30 milioni di euro ai comuni istituiti a seguito di fusione, ai fini dell'erogazione del contributo straordinario ad esse spettante, nei dieci anni successivi la fusione, ai sensi dell'articolo 20 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95.

Per quel che concerne specificamente la fusione, si rammenta che il Testo Unico enti locali (articolo 15, comma 3, D.Lgs. n. 267/2000) prevede che lo Stato eroghi appositi contributi straordinari per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. Con l'articolo 20 del D.L. n. 95/2012, tale contributo straordinario è stato commisurato, dal 2013, al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 - ultimo anno di assegnazione dei contributi erariali ordinari, poi soppressi dalla normativa sul federalismo fiscale - nel limite degli stanziamenti finanziari allora previsti. La commisurazione del contributo spettante a ciascun comune è stata poi innalzata al 40 per cento dei trasferimenti attribuiti nel 2010 nel 2016 (art. 1, commi 17-18, legge n. 208/2015), al 50 per cento nel 2017 (art. 1, comma 447, legge n. 232/2016) e, da ultimo, al 60 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 a decorrere dal 2018 (art. 1, comma 868, legge n. 205/2017).

E' stato inoltre previsto un limite massimo al contributo medesimo per ciascun beneficiario, fissato dal D.L. n. 90/2014 nella misura non superiore a 1,5 milioni di euro per le fusioni realizzate dal 2012, e, da ultimo, rideterminato a decorrere dal 2016 nella misura non superiore a 2 milioni di euro per ciascun beneficiario (art. 1, comma 18, legge n. 208/2015)

Con il D.L. n. 90/2014, il contributo straordinario in questione è stato esteso alle fusioni per incorporazione.

A seguito della riforma delineata dalla legge n. 56/2014, si è registrato un crescente interesse da parte dei comuni, soprattutto di quelli di ridotta dimensione demografica, nei confronti di questa forma di *governance*, anche in risposta al difficile quadro finanziario e ordinamentale che ha caratterizzato il comparto degli enti locali in questi ultimi anni. Pertanto, le risorse stanziata nel bilancio dello Stato per l'erogazione dei contributi straordinari per la fusione sono state notevolmente incrementate nel corso di questi ultimi anni.

Nel complesso, oltre all'accantonamento istituito nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, di cui si è detto sopra, le risorse finanziarie stanziata per le

fusioni – iscritte sul capitolo 1316 (Fondo ordinario) dello stato di previsione del Ministero dell'interno - sono quelle autorizzate dalle seguenti autorizzazioni legislative:

- 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 ai sensi dell'articolo 14 del D.L. n. 50/2017. La disposizione ha inoltre previsto la costituzione, nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, di un ulteriore accantonamento di 25 milioni di euro a decorrere dal 2022, che sarà destinato all'erogazione del contributo straordinario per i comuni che danno luogo alla fusione o alla fusione per incorporazione;
- 5 milioni annui, assegnati in sede di ripartizione del «Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare», istituito dall'art. 1, comma 433, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017), con il DPCM 10 marzo 2017;
- 10 milioni annui a decorrere dal 2018 autorizzati dalla la legge di bilancio per il 2018 (art. 1, comma 869, legge n. 205/2017).

La legge di bilancio 2018 (comma 885) ha inoltre disposto che siano destinate ad incremento degli stanziamenti finalizzati all'erogazione dei contributi a favore delle fusioni dei comuni anche le somme accantonate sul Fondo di solidarietà comunale e non utilizzate per gli eventuali conguagli ai comuni (derivanti da rettifiche dei valori e dei criteri utilizzati nel riparto del fondo stesso). Si tratta di un accantonamento, si ricorda, costituito nell'importo massimo di 15 milioni di euro annui.

Oltre agli incentivi di natura finanziaria, nell'ordinamento sono previste ulteriori misure incentivanti ai processi di unione e fusione di comuni.

Tra queste si ricordano le disposizioni introdotte dal comma 450 della legge n. 190/2014, come di recente modificato dall'art. 21 del D.L. n. 50/2017, che prevedono una applicazione più limitata, per i comuni che procedono alla fusione, nei primi cinque anni dalla fusione stessa, dei vincoli relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato, ovvero le disposizioni di cui all'art 1, comma 229, della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015) che autorizzano i comuni istituiti dal 2011 per effetto di fusioni, nonché le unioni di comuni, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

Con riferimento ai vincoli di finanza pubblica, si rammenta che fino al 2016 le unioni di comuni sono state escluse dall'applicazione del patto di stabilità interno; per i comuni istituiti a seguito di fusioni, se ne prevedeva l'applicazione solo dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione.

Tuttavia, con la messa a regime del vincolo del pareggio di bilancio – la nuova regola contabile che garantisce il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica in sostituzione del patto di stabilità interno - anche i comuni istituiti a seguito dei processi di fusione (enti derivanti da fusione per unione o gli enti incorporanti a seguito di fusione per incorporazione) sono stati assoggettati all'obbligo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica. Tuttavia, in tale ambito, è

comunque riconosciuta agli enti costituiti a seguito di fusione una normativa di favore, ai fini dell'assegnazione degli spazi finanziari nell'ambito della procedura delle intese regionali e dei patti di solidarietà nazionale di cui all'articolo 10 della legge n. 243/2012, che hanno come obiettivo, si ricorda, il rilancio degli investimenti degli enti locali. Tali spazi sono, infatti, assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai comuni costituiti nel quinquennio precedente all'anno di riferimento a seguito di fusione. Per ciascun esercizio del triennio 2017-2019, sono considerati esclusivamente i comuni per i quali i processi di fusione si sono conclusi entro il 1° gennaio dell'esercizio di riferimento.

Tra le misure incentivanti per la fusione, si rammenta, infine, quanto disposto dall'articolo 22 del D.L. n. 50/2017, che consente ai comuni risultanti da fusione di mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, anche ove non istituiscano municipi, e non oltre il quinto (in luogo dell'ultimo) esercizio finanziario del nuovo comune, e dal comma 37 della legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) che ha disposto una deroga al blocco degli aumenti delle aliquote regionali e comunali a favore dei comuni costituiti a seguito di fusione, consentendo a tali comuni per il 2018, a parità di gettito, l'armonizzazione delle diverse aliquote.

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**, (vedi *supra*).

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)

Sul ruolo istituzionale svolto dalle comunità montane hanno poi inciso le disposizioni di riordino previste dall’art. 14 del D.L. n. 78/2010, come modificato dall’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 2018 (L. 205/2017, art. 1, comma 1120, legge di bilancio 2018). La legge 56/2014 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.

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. Con successive deliberazioni nn. 1 e 5, rispettivamente del 9 e 30 gennaio 2018, l’Assemblea Capitolina ha apportato alcune **modifiche allo Statuto**, tali modifiche sono **entrate in vigore il 20 marzo 2018**.

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.

Fra i componenti della Giunta Capitolina è garantita la presenza di entrambi i sessi nella misura stabilita dalla legge con specifico riferimento al principio di **pari opportunità**. (art.4). Al momento la Giunta Capitolina è composta da 7 donne e 5 uomini. L’articolo 1 comma 137 della l. n. stabilisce che 56/2014 nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura **inferiore al 40 per cento**, con arrotondamento aritmetico,

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.

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).

Tra le modifiche approvate allo Statuto di Roma Capitale nel gennaio 2018 si richiamano in particolare:

- il riconoscimento dell'accesso all'acqua come diritto umano e l'introduzione dello status come bene comune pubblico. (art. 1 c.12-bis)
- l'inserimento tra i principi programmatici di Roma Capitale il riconoscimento e la cooperazione con gli enti locali di altri paesi, a tal fine viene effettuato un chiaro riferimento alle responsabilità che discendono dall'essere stata la città sede della firma dei trattati istitutivi della Comunità Europea avvenuta in Campidoglio il 25

- marzo 1957, (art. 2 c.14);
- l'introduzione del c.d. bilancio partecipativo come strumento per assicurare il più ampio coinvolgimento popolare e il maggior livello di democrazia diretta e di trasparenza anche per promuovere la partecipazione degli appartenenti alla comunità cittadina nelle questioni riguardanti l'utilizzo e la destinazione delle risorse economiche dell'Ente. (art. 8-bis)
 - l'istituzione Commissione Roma Capitale, Statuto e Innovazione Tecnologica composta da Consigliere e Consiglieri Capitolini, in modo da rispecchiare, di norma, la proporzione dei Gruppi al fine di programmare e promuovere politiche rivolte al miglioramento dell'organizzazione e dell'attività amministrativa e regolamentare di Roma quale Capitale della Repubblica ai sensi dell'art. 114, terzo comma, della Costituzione. (art. 23-bis)
 - la sostituzione della "Commissione delle Elette" composta dalle consigliere elette nell'Assemblea Capitolina con una Commissione pari opportunità (art. 23). Viene inoltre rimosso il principio di parità di genere nella composizione della Giunta Capitolina (art. 25) e nelle giunte dei Municipi (art. 27).
 - il rafforzamento degli istituti di iniziativa popolare. In materia di referendum consultivi si prevede in particolare l'abolizione del quorum di validità della consultazione prima fissato nella partecipazione di almeno un terzo degli aventi diritto. (art. 8, art.10);
 - il regolamento della partecipazione del comune può stabilire forme di consultazione e/o partecipazione dei cittadini anche attraverso anche con il ricorso a tecnologie informatiche e telematiche. (art. 11);
 - il superamento dell'obbligo di pubblicazione su almeno due quotidiani delle proposte di modifica dello Statuto (art.43).

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).

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, inoltre, 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.



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. Con successive deliberazioni del 9 e 30 gennaio 2018, l'Assemblea Capitolina ha apportato alcune modifiche allo Statuto, che sono entrate in vigore il 20 marzo 2018.

LE CITTÀ METROPOLITANE

Le novità della legge n. 56/2014

La legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. “legge Delrio”) ha dettato un’ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo 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.

La disciplina della legge n. 56/2014 era dettata in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, la quale, nel testo approvato dal Parlamento nel corso della XVII legislatura, eliminava ogni riferimento costituzionale alle province quali enti costitutivi della Repubblica, dotati di funzioni loro proprie. Con la mancata approvazione della riforma, all’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, resta immutata la collocazione costituzionale delle province, così come riordinate dalla legge n. 56/2014.

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.



Le città metropolitane erano state già previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 ma non istituite. Con la **riforma del Titolo V** della Costituzione, l’art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l’ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 50 del 2015 ha avuto modo di chiarire

che è proprio «tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali.»

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.

Nella sentenza la Corte ha innanzitutto riconosciuto che rientra nella competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), anche la disciplina delle Città metropolitane, affermando che il "novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali".

Con specifico riferimento ai motivi di censura concernenti il mancato rispetto dell'art. 133 Cost., la Corte, sottolineando che «il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione», ha sottolineato che si tratta di un

intervento necessariamente complesso. Pertanto «ciò giustifica la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost., che risultano riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive, al fine di consentire il predetto avvio in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale».

Anche il modello di governo di secondo grado adottato dalla legge n. 56 del 2014 per le neoistituite Città metropolitane e per le province ha superato il vaglio di costituzionalità, avendo ribadito la Corte, sulla scorta di precedente giurisprudenza, «la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado».

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 n. 56/2014 ha portato all'istituzione delle città metropolitane, in aderenza con la Strategia Europa 2020, in cui il ruolo delle città metropolitane è quello di diventare i nuovi “propulsori” dello sviluppo, attorno ai quali riorganizzare i contesti peri-metropolitani e sub-metropolitani e le stesse aree interne. Sono state dunque configurate le città metropolitane come enti di secondo grado (fino a diversa disposizione statutaria) con la finalità di assicurare uno stretto coordinamento tra il nuovo ente e i comuni che lo compongono e di garantire attenzione alla specificità dei territori metropolitani ed unitarietà di interventi senza creare una nuova entità politica.

Per quanto riguarda le **regioni a statuto speciale**, i principi della legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale, in conformità ai rispettivi statuti, per la disciplina di città e aree metropolitane, nelle regioni Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia (art. 1, comma 5, della L. n. 56/2014). Ai principi della legge tali regioni sono

tenute ad adeguare i propri ordinamenti interni (art. 1, comma 145, L. n. 56/2014).

Finora sono 4 le città metropolitane istituite dalle regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina e Palermo. In Friuli-Venezia Giulia una modifica dello statuto ha introdotto il nuovo ente della Città metropolitana, equiparata al livello di governo comunale.

In proposito, nella recente [sentenza n. 168 del 2018](#), la Corte ha avuto modo di chiarire che nei principi di grande riforma economica e sociale vi rientrano le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella legge n. 56 del 2014 e altre previsioni correlate. Secondo la Corte «i previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi “enti di area vasta” sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta». Con la conseguenza che le regioni a statuto speciale, pur nel rispetto della loro autonomia, non possono derogarvi.

Con la citata sentenza n. 168 del 2018, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana n. 17 del 2017, nella parte in cui prevede: il suffragio universale e diretto per l'elezione del Presidente e del Consiglio del Libero Consorzio comunale (ente di area vasta con territorio corrispondente a quello di una ex circoscrizione provinciale), nonché del Sindaco e del Consiglio metropolitano; un numero di componenti dei consigli degli enti territoriali citati superiore a quello previsto dalle legge n. 56; la corresponsione di un'indennità per le cariche di Presidente del Libero Consorzio comunale e di Sindaco metropolitano.

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 consiglio metropolitano dura in carica 5 anni. Tuttavia, la legge stabilisce che in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano, che sono indette dal sindaco entro sessanta giorni dalla sua proclamazione (comma 21).

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).

Al fine 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. La disposizione prevede che la sua 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 (si v. *sub Il sistema elettorale*).

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:

- 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 n. 56/2014 ha disposto la costituzione delle città metropolitane alla data di entrata in vigore della legge, prevedendo peraltro un articolato procedimento per la loro prima istituzione (commi 12-17).

Oltre ad un procedimento generale, la legge stabiliva una specifica tempistica con rimodulazione dei termini 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), a seguito del commissariamento dei comuni capoluogo.

L'**effettivo passaggio** dalla provincia alla città metropolitana è avvenuto il **1° gennaio 2015**, ad eccezione di Venezia (31 agosto 2015) e di Reggio Calabria (2 febbraio 2017), date a partire dalle quali 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).



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 e quella di [Reggio Calabria](#) il 7 agosto 2016.

A seguito delle elezioni amministrative che si sono tenute nei relativi comuni nel 2016, si è proceduto – alla luce delle prescrizioni della legge - al rinnovo dei consigli delle città metropolitane di Bologna, Milano, Napoli, Roma e Torino con elezioni svolte in data 9 ottobre 2016.

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

Il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del consiglio dei Ministri, per facilitare il processo di implementazione delle città metropolitane sul territorio nazionale, ha curato dei [dossier](#) per ciascuna città in cui fornisce una prima analisi dei dati statistici e delle potenzialità economiche degli ambiti territoriali coinvolti.

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 (*si veda supra paragrafo Roma capitale*).

LE PROVINCE

La legge 56/2014, c.d. “legge Delrio”, ha disposto il riordino delle **province**, definite enti di area vasta (comma 51).

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

Le disposizioni della legge 56/2014 sulle province non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla regione Valle d'Aosta (comma 53) mentre le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della legge (comma 145).

La legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1, di modifica dello statuto della **regione Friuli-Venezia Giulia** (L. cost. 1/1963), ha soppresso il livello di governo delle province e delineato un assetto istituzionale che contempla solo due livelli di governo: la regione ed i comuni. È stato inoltre introdotto nello statuto il nuovo ente della Città metropolitana, equiparata al livello di governo comunale. La legge stabilisce inoltre i termini e le modalità della graduale soppressione delle province e del trasferimento delle funzioni delle province ai comuni, anche nella forma di città metropolitane, o alla regione.

Nella **regione Sardegna** il processo di riforma del sistema delle province è iniziato nel 2012, con l'esito positivo dei due referendum regionali per il superamento delle province. La riforma è stata completata dalla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna" che ha approvato il nuovo assetto degli enti di area vasta. In relazione al riordino e agli organi delle province, la legge regionale stabilisce che fino al superamento definitivo delle province, le circoscrizioni territoriali corrispondenti sono individuate dall'articolo 25 della stessa legge: la città metropolitana di Cagliari e le Province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna. La legge regionale disciplina, inoltre, gli organi delle province, la loro composizione e le modalità di elezione quali organi elettivi di secondo grado; per queste ultime la legge disciplina solo alcuni aspetti e rinvia esplicitamente alla disciplina stabilita dalla legge 56/2014.

Nella **regione Sicilia**, le leggi regionali n. 8/2014 e n. 15/2015, così come successivamente modificate da l.r. n. 5/2016, n. 8/2016, n. 15/2016, hanno provveduto ad istituire i liberi Consorzi comunali e le città metropolitane di Palermo, Catania e Messina, il cui territorio coincide con le ex province regionali. Nella regione vi sono dunque i liberi Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani e le Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina, quali enti territoriali di area vasta dotati di autonomia statutaria,

regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti, delle leggi regionali e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica, i cui organi di governo sono eletti con sistema indiretto e di secondo grado.

Gli organi

In base all'assetto ordinamentale delineato dalla legge n. 56/2014 (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 può nominare un **vicepresidente**, scelto tra i consiglieri provinciali, che esercita le funzioni del presidente in caso di impedimento (comma 66).

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 (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*).



Il decreto-legge n. 91/2018 ha previsto che abbiano luogo contestualmente (*election day*) le elezioni dei presidenti di provincia e dei consiglieri provinciali in scadenza alla data individuata da tale decreto.

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.



Il **procedimento di costituzione degli organi delle nuove province**, secondo la disciplina speciale dettata dalla legge n. 56 (co. 79-83) avviato con le prime elezioni a settembre 2014, è proseguito per tutto il 2015 e il 2016. Sulla tempistica e le relative province coinvolte si rinvia alla [memoria](#) depositata dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gianclaudio Bressa, durante l'audizione sullo stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, che si è svolta presso la Commissione Affari costituzionali del Senato il 20 settembre 2016.

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).

Inoltre, il Codice di protezione civile, approvato con D.Lgs. n. 1 del 2018 richiama espressamente la possibilità per le regioni di disciplinare l'eventuale attribuzione alle province di funzioni in materia di protezione civile, ivi comprese le relative risorse (*v. infra*).



La riforma costituzionale della XVII legislatura

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](#)), e sul quale vi è stato un esito non favorevole del referendum svolto il 4 dicembre 2016 ai sensi dell'art. 138 Cost., modificava l'**articolo 114 Cost., sopprimendo il riferimento alle province quali enti costitutivi della Repubblica**. Conseguentemente, altre disposizioni del testo eliminavano tale riferimento in tutto il testo costituzionale.

Le province venivano 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", attribuiva i profili ordinamentali generali alla legge statale e le ulteriori disposizioni alla legge regionale. Attraverso questa norma veniva dunque menzionato nel testo della legge costituzionale un nuovo ente territoriale, l' 'ente di area vasta'.

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).

Il processo di riordino delle funzioni provinciali

Oltre alla individuazione delle funzioni fondamentali, la L. n. 56/2014 prevede un complesso procedimento per il riordino delle altre funzioni esercitate dalle province alla data di entrata in vigore della legge, 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 attuazione della legge n. 56/2014, in data 11 settembre 2014, è stato sancito in sede di Conferenza unificata l'[accordo](#) per l'individuazione delle funzioni non fondamentali delle province 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. Nel medesimo accordo, le regioni si sono impegnate 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.

A completare il quadro regolatorio per il trasferimento delle funzioni non fondamentali delle province sono

successivamente intervenuti:

- il [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri](#) del 26 settembre 2014 (pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 12 novembre 2014) con cui 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;
- la [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.

Al fine di incentivare il **completamento del riordino**, 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.

Con l'inizio del 2016 tutte le **Regioni a statuto ordinario** 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.

In particolare, vi hanno provveduto, con i menzionati provvedimenti: la Toscana (legge regionale 3 marzo 2015, n. 22), l'Umbria (legge regionale 2 aprile 2015, n. 10), le Marche (legge regionale 31 marzo 2015, n.13), la Liguria (legge regionale 10 aprile 2015, n. 15), la Calabria (legge regionale 22 giugno 2015, n. 14), la Lombardia (legge regionale 8 luglio 2015, n. 19), l'Emilia Romagna (legge regionale 30 luglio 2015, n. 13), l'Abruzzo (legge regionale 20 ottobre 2015, n. 32), il Veneto (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19), il Piemonte (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23), la Basilicata (legge regionale 6 novembre 2015, n. 49), la Campania (legge regionale 9 novembre 2015, n. 14), il Molise (legge regionale 10 dicembre 2015, n. 18), la Puglia (legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31). La Regione Lazio ha dettato disposizioni sulla materia con gli artt. 7-9 della legge di stabilità regionale 31 dicembre 2015, n. 17.

Alcune leggi regionali prevedono peraltro, in misura più o meno ampia, il mantenimento in capo alle province di funzioni non fondamentali (così, ad esempio, art. 2, comma 1, L.R. Lombardia n. 19/2015; art. 6, comma 1, e titolo II; L.R. Emilia Romagna n. 13/2015; art. 2, comma 1, L.R. Veneto n. 19/2015; art. 2 L.R. Piemonte n. 23/2015).

Per un'analisi delle disposizioni regionali di attuazione della L. n. 56/2014, si rinvia al [Rapporto 2015-2016 sullo stato della legislazione](#) tra Stato, Regioni e Unione europea, curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (vol II, p. 241 ss.).

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)**.

L'articolo 2 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).

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 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'UNCCEM) 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'UNCCEM 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 gruppi di lavoro istituiti presso il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea nelle materie che investono la competenza 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 di 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).

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. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse.

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.

La disciplina in materia di aiuti di Stato è stata oggetto di alcune modifiche ed integrazioni, con lo scopo di mettere ordine alla materia e di agevolare il percorso di recupero degli aiuti illegali concessi.

In particolare, la legge europea 2015-2016 ha modificato in più punti l'art. 45, innovando la disciplina per la notifica alla Commissione europea di eventuali misure di concessione di aiuti di Stato alle imprese. Si prevede infatti una "cabina di regia" unica che garantisca la completezza delle

informazioni da trasmettere alla Commissione europea. La comunicazione diretta da parte delle singole Amministrazioni interessate, accompagnata da una mera informativa al Dipartimento per le politiche europee, viene sostituita con una procedura centralizzata in base alla quale le misure con le quali le Amministrazioni centrali e territoriali intendono concedere aiuti di Stato alle imprese sono trasmesse al detto Dipartimento, a cui è affidato il compito di verificare, in tempi certi, la completezza della documentazione contenuta nella notifica. Il successivo inoltro della notifica alla Commissione europea è poi effettuato conformemente alla normativa europea. Per i soli aiuti nei settori agricolo, forestale, della pesca e delle zone rurali la completezza della documentazione contenuta nella notifica è verificata direttamente dall'Amministrazione competente per materia. Le modalità di attuazione sono state demandate ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che è stato adottato il 24 gennaio 2017.

Il nuovo articolo 45-bis 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.

Altre modifiche hanno riguardato le procedure di recupero disciplinate all'art. 48. In particolare, la legge europea 2015-2016 estende la competenza di Equitalia alle decisioni della Commissione europea adottate prima dell'entrata in vigore della legge n. 234 ed innova la procedura per l'individuazione dei soggetti tenuti alla restituzione dell'aiuto, l'accertamento degli importi dovuti e la determinazione di termini e modalità di pagamento, attribuendo tale competenza al Ministro competente per materia, o, qualora vi siano più Amministrazioni, a un Commissario straordinario individuato all'interno delle Amministrazioni che hanno concesso gli aiuti oggetto della decisione; tale competenza spetta alle regioni, alle province autonome o agli enti territoriali per le decisioni di recupero rivolte ad enti diversi dallo Stato e la riscossione degli importi è effettuata dal concessionario per la riscossione delle entrate dell'ente territoriale interessato.

La legge europea 2014 ha sostituito l'articolo 52, istitutivo del Registro nazionale degli aiuti ponendo in capo 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.

La legge n. 234 del 2012 attribuisce inoltre 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. In particolare, 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° luglio 2017, tali verifiche sono effettuate attraverso l'accesso al Registro nazionale degli aiuti di Stato, di cui all'articolo 52 della medesima legge (nuova denominazione della "Banca Dati Anagrafica", istituita presso il Ministero dello sviluppo economico), il cui funzionamento è disciplinato dal D.M. n. 115 del 2017. 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.

IL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

I segretari comunali e provinciali

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 autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (AGES) che aveva sostituito il Ministero dell'interno quale

datore di lavoro dei segretari (Legge 127 del 1997, c.d. "Bassanini 2").

Nell'ambito dei provvedimenti di *spending review* sono stati previsti 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.

Parallelamente, negli ultimi anni ai segretari sono state attribuite 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.

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; assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico (disciplinato dall'art. 5 del medesimo decreto). 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. 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.

Si ricorda che – nella XVII legislatura - la legge 124/2015 di **riforma della pubblica amministrazione** aveva previsto – all'articolo 11 - una **delega al Governo** per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica nel cui ambito era disposta la confluenza delle attuali figure dei segretari comunali e provinciali nel ruolo dei dirigenti degli enti locali con soppressione del relativo Albo¹. In attuazione della delega disposta dall'articolo 11 della legge 124 il Governo aveva quindi trasmesso al Parlamento uno schema di decreto legislativo (AG 328), su cui le competenti Commissioni parlamentari avevano espresso un articolato parere favorevole con condizioni e osservazioni nelle sedute del 9 e del 10 novembre 2016. Successivamente, è intervenuta la sentenza n. 251 del 2016 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega della legge 124/2015, tra cui quelle relative alla disciplina della dirigenza, nella parte in cui, incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni che non è quella dell'intesa ma del semplice parere. Il provvedimento di riforma non è stato quindi pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

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

¹ Nell'ambito della riforma della dirigenza era previsto 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 era previsto che tale funzione di direzione apicale dovesse essere gestita in forma associata. Era infine prevista una disciplina transitoria, secondo cui - fino ai primi tre anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo delegato – vi era l'obbligo per i comuni di affidare l'incarico di direzione apicale, con le funzioni sopra ricordate, a soggetti già iscritti nell'albo segretariale confluiti (in base alle previsioni della riforma poi non entrata in vigore) nel ruolo dirigenziale locale.

corruzione negli enti locali, salvo diversa e motivata determinazione. 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.

La legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 1148, lett. *b*), n. 2) ha prorogato al 31 dicembre 2018 la possibilità² per il **Dipartimento della funzione pubblica**³ 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*.

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.

² Possibilità introdotta dall'articolo 1, comma 6-quater, del D.L. 216/2011.

³ Per le specifiche esigenze funzionali indicate nell'articolo 10-*bis*, comma 2, del D.L. 203/2005.

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.

L'art. 50 del TUEL prevede che il sindaco e il presidente della

provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità e i criteri stabiliti dagli articoli 109 e 110, nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali e provinciali

Una serie di interventi normativi hanno, nel corso degli ultimi anni, riguardato la dirigenza degli enti locali. In particolare, 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 una serie di obblighi di pubblicità relativi agli incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti: l'atto di conferimento dell'incarico e 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 consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato. L'obbligo di pubblicazione riguarda infatti 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.

Costituiscono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione al Dipartimento della

funzione pubblica dei relativi dati. Le amministrazioni sono tenute a pubblicare e a mantengono aggiornati sui rispettivi siti istituzionali gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Al Dipartimento della funzione pubblica compete fare in modo che sia assicurata la consultazione, anche per nominativo, di tutti i dati in questione.

In caso di omessa pubblicazione dei suddetti dati, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni (art. 15 d. lgs. 33/2013).

Si ricorda che la legge 124/2015 di riforma della pubblica amministrazione aveva previsto – all'articolo 11 - una delega al Governo per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica nel cui ambito era 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, sarebbero nel ruolo unico i dirigenti di ruolo negli enti locali e i segretari comunali e provinciali. Contestualmente alla realizzazione di tre ruoli unici (in cui si sarebbe articolato il sistema della dirigenza pubblica: statali, regionali e enti locali), era prevista l'istituzione di tre commissioni (tra cui la Commissione per la dirigenza locale) competenti, in particolare, per la gestione dei ruoli dei dirigenti.

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**.

Facoltà 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 interno⁴ (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.⁵ Allo stesso tempo, vengono indicati i principi sui quali modulare le azioni volte al contenimento dei costi⁶ (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

⁴ 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.

⁵ 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)

⁶ 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.

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).

Per quanto riguarda i **vincoli assunzionali** per gli enti soggetti al patto di stabilità interno (*turn over*), tale disciplina è contenuta in diversi provvedimenti che hanno rimodulato negli anni le percentuali di limitazione al *turn over*, nonché previsto deroghe per gli enti territoriali che conseguono specifici risultati di bilancio e per i comuni cosiddetti virtuosi. In particolare:

- **il D.L. 90/2014 (articolo 3, commi 5 e ss):**
 - ha eliminato (dal 2014) il vincolo alle assunzioni relativo alle percentuali di unità lavorative cessate nell'anno precedente (cd. limite capitaro), mantenendo il solo criterio basato sui risparmi di spesa legati alla cessazioni di personale (peraltro con riferimento al solo personale di ruolo) avvenute nell'anno precedente;
 - con l'abrogazione di quanto previsto in materia dall'articolo 76, comma 7, del D.L. 112/2008⁷, ha determinato l'incremento delle facoltà assunzionali degli enti locali, prevedendo il graduale aumento delle percentuali di copertura del *turn over*; è stato, infatti previsto che le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno possano procedere, per gli **anni 2014 e 2015**, "ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una **spesa pari al**

⁷ 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.

60% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente"; per gli anni 2016 e 2017, la predetta facoltà ad assumere era fissata nella misura dell'80% e, a decorrere dall'anno 2018, nella misura del 100%;

- ha consentito 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;
 - ha disposto che, ai fini del rispetto del principio di riduzione della spesa di personale, il **valore di riferimento sia quello medio relativo al triennio precedente** la data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 90/2014 (19 agosto 2014);
- la **L. 208/2015** (Stabilità 2016) (art. 1, c. 228, come modificato dall'art. 22 del D.L. 50/2017 e dall'art. 1, c. 863, della L. 205/2017):
- **per il triennio 2016-2018**, ha disposto che le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno possono 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**;
 - **limitatamente al biennio 2017-2018** ha disposto che la suddetta percentuale sia **elevata al 75%** per le regioni che nell'anno precedente rilevano una spesa di personale inferiore al 12% al titolo I delle entrate correnti (entrate tributarie), al netto delle entrate a destinazione vincolate;
 - **limitatamente al 2018**, ha disposto lo sblocco totale del turn over per i **comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti** che rilevano, nell'anno precedente, una spesa di personale inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio;
- la **L. 232/2016** (art. 1, c. 479, come modificato dall'art. 22 del D.L. 50/2017) ha disposto un **sistema premiale** (monetario e assunzionale) **dal 2018 per gli enti territoriali che conseguono specifici risultati di bilancio**. In particolare, si prevede la possibilità, per i comuni che abbiano rispettato determinati vincoli di bilancio e con un rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica degli enti deficitari o dissestati, di innalzare la percentuale del turn over **dal 25% al 90%**.

Merita inoltre ricordare quanto previsto in materia di riduzione della

spesa degli enti territoriali dall'articolo 16, comma 8, 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 locali⁸

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 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.

Per il biennio **2017-2018**, si ricorda che, ferme restando le facoltà assunzionali previste dal richiamato articolo 1, comma 562, della legge 296/2006, per i **comuni con più di 1.000 abitanti** non sottoposti nel 2015 al patto di stabilità interno e con un rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, la percentuale di assunzioni di personale a tempo indeterminato non dirigenziale è **innalzata dal 25% al 75%** (art. 16, c. 1-bis, del D.L. 113/2016, come modificato dall'art. 22, c. 2, del D.L. 50/2017).

Province e città metropolitane

A seguito alla conclusione delle procedure di mobilità volte alla realizzazione del passaggio del personale eccedentario delle province verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, poste in essere a seguito della riforma degli enti locali, sono state introdotte previsioni specifiche in merito al **ripristino delle facoltà assunzionali delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario**.

La **L. 205/2017** (legge di bilancio per il 2018), infatti, ha introdotto **l'obbligo di definire un piano di riassetto organizzativo** finalizzato ad un ottimale esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla L. 56/2014, ai fini del ripristino delle suddette facoltà di assunzione, ferma

⁸ 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.

restando la rideterminazione delle dotazioni organiche già prevista dalla normativa vigente. Detta rideterminazione (disposta dall'articolo 1, comma 421, della L. 190/2014) ha ridotto del 30% le dotazioni organiche delle città metropolitane e delle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri e del 50% le dotazioni organiche delle restanti province.

Per le province, la facoltà di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di personale, prevista **dal 2018**, deve essere esercitata **nel limite della dotazione organica ridefinita dai richiamati piani di riassetto organizzativo e di un contingente di personale complessivamente corrispondente:**

- ad una **spesa pari al 100%** di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente, se l'importo delle spese complessive di personale (al lordo di oneri riflessi a carico delle amministrazioni) non supera il 20% delle entrate correnti;
- ad una **spesa pari al 25%** di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente se l'importo delle spese complessive di personale (al lordo di oneri riflessi a carico delle amministrazioni) supera il 20% delle entrate correnti.

Le assunzioni sono destinate, **prioritariamente**, alle attività in materia di **viabilità ed edilizia scolastica**.

Viene inoltre consentito l'**utilizzo dei resti assunzionali** delle quote percentuali richiamate riferite a cessazioni verificatesi nel triennio precedente di personale non interessato da processi di mobilità verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione (di cui all'articolo 1, commi da 422 a 428, della L. 190/2014).

Per le città metropolitane, si dispone la facoltà di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato (nel rispetto di quanto disposto dal richiamato articolo 1, comma 421, della L. 190/2014).

Per quanto concerne il personale con rapporti di lavoro flessibile, si prevede la possibilità di avvalersi di tale personale nel limite del 25% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009

Stabilizzazione del personale a tempo determinato

Per quanto concerne la **stabilizzazione del personale a tempo determinato di regioni e comuni**, la L. 205/2017 (legge di bilancio 2018) pone in essere un intervento normativo esplicitamente finalizzato al superamento del precariato e alla valorizzazione delle professionalità acquisite dal suddetto personale.

Viene infatti disposto che, alle selezioni per l'assunzione di personale a

tempo determinato (effettuate e concluse ai sensi dell'art. 1, c. 560, della L. 296/2006⁹), continuano ad applicarsi le disposizioni (inizialmente limitate al quadriennio 2013-2016) che riconoscono alle regioni e ai comuni la facoltà di procedere alla stabilizzazione a domanda del personale (non dirigenziale) già assunto a tempo determinato, a condizione che quest'ultimo abbia maturato (alla data di entrata in vigore del decreto-legge 101/2013) **3 anni di servizio alle proprie dipendenze negli ultimi 5 anni.**

Per ulteriori approfondimenti in materia, si rinvia al [Quaderno elaborato dall'ANCI](#) (Associazione nazionale comuni italiani), **“Il personale degli enti locali – le assunzioni”**, del giugno 2018.

⁹ L'art. 1, comma 560, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) prevede che - per il triennio 2007-2009 - gli enti territoriali sottoposti al patto di stabilità interno (di cui all'art. 1, comma 557), che procedono all'assunzione di personale a tempo determinato, nei limiti e alle condizioni previste dall'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel bandire le relative prove selettive, riservino almeno il 60 per cento dei posti ai soggetti con i quali hanno stipulato contratti di collaborazione coordinata e continuativa (fatta eccezione per gli incarichi di nomina politica) per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006. Si ricorda in proposito che la Corte costituzionale, con sentenza n. 95 del 2008, ha dichiarato l'illegittimità del comma 560, nella parte in cui si applica anche alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano.

LA FINANZA LOCALE

I fondi per il finanziamento degli enti locali

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, delineato dalla legge sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, è stato incentrato sul **superamento del sistema di finanza derivata** e sull'attribuzione di una **maggiore autonomia di entrata e di spesa** agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale sottesi al nostro sistema costituzionale.

I provvedimenti attuativi della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009 hanno determinato, pertanto, 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**, dirette a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo anche conto della dimensione demografica e della partecipazione degli enti locali a forme associative.

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**, costruiti in modo da assicurare l'assenza di effetti finanziari negativi sia per lo Stato che per gli enti locali (destinati ad essere sostituiti dal Fondo perequativo vero e proprio), uno **per i comuni** ((istituito dall'articolo 2, comma 3, del D.Lgs. n. 23/2011), alimentato con quota parte del gettito della fiscalità immobiliare devoluta ai comuni stessi, ed **uno per le province** delle regioni a statuto ordinario (istituito dall'articolo 21 del D.Lgs. n. 68/2011), alimentato con quota parte del gettito della

compartecipazione provinciale all'IRPEF. Il Fondo sperimentale di riequilibrio dei **comuni**, a seguito delle modifiche apportate alla disciplina dell'IMU, nel 2013 è stato **soppresso e sostituito dal Fondo di solidarietà comunale**, alimentato da una quota dell'imposta municipale propria (IMU).

I due fondi di riequilibrio sono stati costruiti in modo da assicurare l'assenza di effetti finanziari negativi sia per lo Stato che per gli enti locali.

Per quanto concerne il loro **riparto**, sia nel 2013 che nel 2014 esso è avvenuto soltanto sulla base di **criteri di tipo compensativo** rispetto all'allocazione storica delle risorse.

L'applicazione di **criteri perequativi** è stata **avviata nel 2015** soltanto per i **comuni** (delle regioni a statuto ordinario), in attuazione della legge di stabilità 2014, che ha definito la ripartizione degli importi assegnati a titolo di Fondo di solidarietà per il 2015 stabilendo che una quota parte del Fondo fosse ripartita secondo i **fabbisogni** e le **capacità fiscali standard**: per la prima volta dunque, nel 2015, a seguito dell'Accordo raggiunto in Conferenza Stato-Città il 31 marzo 2015, ai comuni non è stata assicurata l'invarianza delle risorse, prendendo avvio, in concreto, in tale anno, il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard.

Va qui segnalato che i vincoli dettati dall'esigenza di consolidamento dei conti pubblici, che nel corso degli ultimi anni hanno richiesto un **rafforzamento** delle misure di **coordinamento della finanza pubblica** e di controllo delle decisioni di entrata e di spesa degli enti locali, **hanno reso precario e incerto il quadro normativo della finanza locale** rispetto a quanto prefigurato dalla legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale; ciò in particolare per quanto concerne la fiscalità municipale, per la quale le frequenti modifiche della tassazione immobiliare hanno comportato una instabilità del sistema di finanziamento delle funzioni nonché dell'avvio delle perequazione fiscale delle risorse.



Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento degli enti locali, l'art. 11 della legge n. 42/2009 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 compartecipazioni 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, co. 1, legge n. 42/2009) **la soppressione dei trasferimenti** statali e regionali diretti al finanziamento delle spese **riconducibili alle funzioni fondamentali** 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), ai fini dell'individuazione dei trasferimenti erariali 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.

Province e città metropolitane

Con riferimento alle **province**, la **soppressione** dei trasferimenti erariali è stata attuata, ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs. n. 68/2011, a decorrere dal 2012 con il D.P.C.M. 12 aprile 2012 nell'importo di **1.039,9 milioni**; i trasferimenti statali **non fiscalizzati** sono stati quantificati nell'importo di 13,4 milioni per il 2012.

Conseguentemente, il **Fondo sperimentale di riequilibrio** è stato determinato nell'indicato importo di **1.039,9 milioni** con il D.M. 4 maggio 2012 (cap. 1352/Interno). Esso 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 delle risorse finanziarie a titolo di Fondo sperimentale di riequilibrio è stato sostanzialmente **confermato** e ripartito secondo i criteri recati dal citato D.M. 4 maggio 2012, la cui applicazione è stata di anno in anno prorogata (da ultimo, al 2017, dall'articolo 5, comma 10, del D.L. n. 244/2016).

Comuni

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** (allora alimentato con il gettito di alcuni **tributi** attribuiti ai comuni **relativi ad immobili** ubicati nel loro territorio) (cap. 1365/Interno). Inoltre, sono stati conservati 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.

Già nello stesso anno di approvazione del D.Lgs. n. 23/2011, l'intensificarsi dell'emergenza finanziaria e le conseguenti modifiche apportate alla disciplina della tassazione immobiliare allo scopo di reperire risorse finanziarie - dapprima dall'articolo 13 del D.L. n. 201/2011 (che ha anticipato la decorrenza dell'IMU al 2012) e poi dall'articolo 1, commi da 380 a 394, dalla legge n. 228/2012 (stabilità per il 2013) - hanno determinato una profonda **revisione dell'assetto** dei rapporti finanziari tra Stato e comuni rispetto a quanto disegnato dal D.Lgs. n. 23/2011. In particolare:

- è stato **attribuito ai comuni l'intero gettito IMU**, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato;
- è stato **soppresso il Fondo sperimentale di riequilibrio**,

prevedendo l'**istituzione** di un **Fondo di solidarietà comunale**, alimentato da una quota dell'imposta municipale propria (IMU), da ripartirsi sulla base di criteri espressamente indicati dalla legge, tenendo conto dei costi e fabbisogni standard (criteri perequativi) nonché della variazione di gettito e delle variazioni nelle risorse disponibili comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri compensativi).

Le **successive modifiche** al regime della tassazione immobiliare, disposte prima con la legge n. 147/2013 (art. 1, commi 639 e seguenti) - con l'istituzione della Imposta Unica Comunale (IUC), e la conferma a regime dell'attribuzione ai comuni dell'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato - e poi con la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015, art. 1, commi 10-20) - tra l'altro, con l'esenzione dalla TASI per l'abitazione principale - hanno comportato ulteriori aggiustamenti alla disciplina di alimentazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale. Da ultimo, con la **legge di bilancio per il 2017** (art. 1, commi 446-452, legge n. 232/2016), è stata definita una **disciplina a regime** del Fondo di solidarietà comunale, che quantifica annualmente le risorse del Fondo specificandone i criteri di riparto in favore dei comuni.

Circa i criteri di riparto, si ricorda che dal 2015 una **quota parte** delle risorse del 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 **via via innalzata** dalle successive legge di stabilità. Con il D.L. n. 78/2015 (art. 3, co. 3), il criterio perequativo ha assunto a riferimento la **differenza** tra le **capacità fiscali** e i **fabbisogni standard**.

L'applicazione dei criteri **perequativi** riguarda, si rammenta, i **solli comuni delle regioni a statuto ordinario**, perché per i comuni delle regioni speciali (Regione Siciliana e Sardegna) - nelle quali la finanza degli enti locali è ancora a carico dello Stato - il riparto avviene sulla base del solo criterio della compensazione delle risorse storiche.

Il **riparto** delle risorse del Fondo di solidarietà comunale viene definito con 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. I **termini** per l'emanazione dei suddetti decreti sono fissati al **31 ottobre dell'anno precedente** a quello di riferimento (comma 451, legge n. 232/2016). In caso di mancato accordo, il D.P.C.M. è, comunque, emanato entro il 15 novembre.

Al fine di garantire ai comuni la disponibilità finanziaria delle risorse spettanti a titolo di Fondo di solidarietà già ad inizio anno, con il D.L. n. 78/2015 sono state stabilite **dal 2016 nuove modalità di erogazione** delle risorse del Fondo di solidarietà comunale, 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.

Fabbisogni standard e capacità fiscali

I **fabbisogni standard**, introdotti con il [decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216](#), costituiscono i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Essi, inoltre, congiuntamente alle capacità fiscali, costituiscono i parametri sulla base dei quali è ripartita una crescente quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale.

Nel corso del triennio 2012-2015 sono stati adottati:

- il [D.P.C.M. del 21 dicembre 2012](#) recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di **polizia locale** per i **comuni** e dei servizi del mercato del lavoro per le **province**;
- il [D.P.C.M. 23 luglio 2014](#) recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per **comuni e province** relativi alle **funzioni generali** di amministrazione, gestione e controllo;
- il [D.P.C.M. 27 marzo 2015](#) recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per i **soliti comuni** relativi alle funzioni di **istruzione** pubblica, e campo della **viabilità** e dei **trasporti**, di gestione del **territorio** e dell'ambiente e del **settore sociale**.
- Il [D.P.C.M. 21 luglio 2017](#) recante la nota metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard e i coefficienti di riparto dei fabbisogni per **province e città metropolitane**, per le seguenti funzioni fondamentali: istruzione; territorio; ambiente; trasporti; funzioni generali.

Successivamente, per i **comuni** con il [D.P.C.M. 29 dicembre 2016](#), è stata disposta la **revisione della metodologia** di determinazione dei fabbisogni standard, nonché il conseguente **aggiornamento dei**

coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario, applicabili dal 2017 per ripartire la quota parte perequativa del Fondo di solidarietà comunale, con riferimento alle seguenti **funzioni e servizi**: Funzioni di istruzione pubblica; Servizio smaltimento rifiuti (per tale servizio si considerino anche le [Linee guida](#) pubblicate dal Dipartimento delle Finanze del MEF l'8 febbraio 2018); Servizi di asili nido; Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; Funzioni di polizia locale; Funzioni nel campo della viabilità; Funzioni nel campo dei trasporti; Funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido. Con il [D.P.C.M. 22 dicembre 2017](#) sono stati aggiornati i fabbisogni standard dei comuni **per il 2018**, a metodologie invariate.

Con il [D.P.C.M. 22 febbraio 2018](#) sono stati aggiornati, a metodologia invariata, i fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per il **2018**.

Per quel che concerne le **capacità fiscali**, la legge delega n. 42 del 2009 prevede che per le funzioni degli enti locali diverse da quelle fondamentali le necessità di spesa devono essere finanziate secondo un **modello di perequazione delle capacità fiscali**, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali. Si tratta, in sintesi, del gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale.

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](#). Un **aggiornamento** della suddetta nota metodologica e della stima delle capacità fiscali per singolo comune è stato adottato con il [D.M. economia 13 maggio 2016](#). L'aggiornamento si è reso necessario per effetto dei cambiamenti normativi in materia tributaria, in particolare per le variazioni intervenute in materia di IMU/TASI, e per tener conto dei nuovi redditi imponibili che costituiscono una base per il calcolo delle capacità fiscali dei comuni. Con il [D.M. economia 2 novembre 2016](#) è stata adottata la **stima delle capacità fiscali 2017** per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, rideterminata tenendo conto dei mutamenti normativi intervenuti, del *tax gap* nonché della variabilità dei dati assunti a riferimento. Con il successivo [D.M. economia 16 novembre 2017](#) è stata adottata la **nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo e la **stima della capacità fiscale 2018** dei comuni delle regioni a statuto ordinario.



I vincoli dettati dall'esigenza di consolidamento dei conti pubblici, che nel corso degli ultimi anni hanno richiesto un **rafforzamento** delle misure di **coordinamento della finanza pubblica** e di controllo delle decisioni di entrata e di spesa degli enti locali, **hanno reso precario e incerto il quadro normativo della finanza locale** rispetto a quanto prefigurato dalla legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale; ciò in particolare per quanto concerne la **fiscalità municipale**, per la quale le frequenti modifiche della tassazione immobiliare hanno comportato una instabilità del sistema di finanziamento delle funzioni nonché dell'avvio delle perequazione fiscale delle risorse. Per quel che concerne la **finanza provinciale**, va considerato come questa sia stata fortemente influenzata anche dalle prospettive di riforma di tale tipologia di enti – prima la c.d. legge Delrio (n. 56/2014) e poi la riforma costituzionale, peraltro non confermata dall'esito referendario - che ne prevedevano la soppressione, che ha portato a circoscrivere ulteriormente le risorse finanziarie garantite a tali enti, in vista del ridimensionamento delle funzioni fondamentali ad esse riconducibili.

Le risorse per i comuni: il fondo di solidarietà comunale

Il complessivo riordino della tassazione immobiliare, cui si è proceduto nel corso di questi ultimi anni, ha comportato una **ridefinizione** profonda dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e comuni, rispetto a quanto disegnato dal D.Lgs. n. 23/2011, e di conseguenza della disciplina di **alimentazione** e di **ripartizione del Fondo** di solidarietà comunale, fine di garantire, nel suo ambito, le risorse necessarie a compensare i comuni dei minori introiti.

In relazione al nuovo sistema di esenzione IMU e TASI introdotto da ultimo con la legge n. 208/2015, a decorrere dal 2016 la dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale è stata rideterminata al fine di garantire, nel suo ambito, le risorse necessarie a compensare i comuni. A tal fine il Fondo è stato incrementato di una quota c.d. "**ristorativa**" del

mancato gettito (quantificata in 3.767,45 milioni di euro), che viene ripartita ogni anno tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI derivante dagli immobili esentati relativo all'anno 2015. Al tempo stesso è stata **ridefinita** la **quota parte dell'imposta municipale** propria di spettanza dei comuni che lo alimenta, fissata ora in 2.768,8 milioni di euro (in luogo dei 4.717,9 milioni prima previsti), da versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

Come rilevato dalla Corte dei conti nella [Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali](#), di febbraio 2016, gli 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.

Con la **legge di bilancio per il 2017** (art. 1, commi 446-452, legge n. 232/2016), si è finalmente arrivati a definire una **disciplina a regime** del Fondo di solidarietà comunale che:

- ha fissato la **dotazione annuale** del Fondo di solidarietà comunale in **6.197,2 milioni** di euro a decorrere dal 2017, fermo restando la quota parte dell'IIMU di spettanza dei comuni che in esso confluisce annualmente, come quantificata dalla legge n. 208/2015 (2.768,8 milioni). La dotazione è stata peraltro lievemente incrementata dal **D.L. n. 50/2017** (di 11 milioni di euro);
- ha anticipato il termine per l'emanazione del **decreto di riparto** del Fondo al **31 ottobre** dell'anno precedente (rispetto al 30 novembre precedentemente previsto), ai fini di una più tempestiva quantificazione delle risorse da considerare nel bilancio di previsione degli enti;
- ha precisato i **criteri di ripartizione** del Fondo medesimo,

quantificando le quote delle diverse componenti del Fondo da distribuire – tolta la quota ristorativa - sulla base di criteri di **tipo compensativo**, rispetto all'allocazione storica delle risorse, ovvero secondo logiche di **tipo perequativo**.

Circa le modalità di **ripartizione** del Fondo di solidarietà, la legge n. 232/2016 (comma 449) distingue, infatti, tra le **due diverse componenti** del Fondo di solidarietà: quella **tradizionale**, destinata al riequilibrio delle risorse storiche, e quella **ristorativa** del mancato gettito delle esenzioni IMU/TASI.

La **quota "ristorativa"** – confermata nella misura stabilita dalla legge di bilancio 2016, in **3.767,45 milioni** di euro - viene ripartita tra i comuni interessati **sulla base del gettito effettivo IMU e TASI** relativo all'anno 2015, come derivante dall'applicazione del nuovo sistema di esenzione introdotto dalla legge di stabilità per il 2016. Si tratta della quota incrementale del Fondo assegnata dalla legge n. 208/2015, nell'importo sopra detto, a **ristoro del minor gettito** derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dalle **esenzioni IMU e TASI**. Per gli anni 2016-2018, tale quota è stata ripartita secondo queste modalità. Per le medesime finalità ristorative si ricorda peraltro che nell'ambito del Fondo è anche presente un apposito **accantonamento** (costituito dalla legge n. 208/2015 originariamente nell'importo massimo di **80 milioni**, ora **ridotto a 66 milioni** dal **D.L. n. 50/2017**) specificamente destinato a quei comuni che necessitano di ulteriori compensazioni degli introiti derivanti dalla TASI sull'abitazione principale, nei casi in cui il riparto dell'importo incrementale di cui sopra non assicura il **ristoro** di un importo equivalente al gettito della **TASI** sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base. Esso viene pertanto ripartito in modo da garantire a ciascuno dei comuni interessati l'equivalente del gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base.

La **restante parte** delle risorse del Fondo costituisce la c.d. **componente "tradizionale"**, quella cioè destinata al

riequilibrio delle risorse storiche. Essa è stata quantificata dalla legge di bilancio 2017 in 2.349,7 milioni di euro, di cui **1.885,6 milioni** destinata ai comuni delle regioni a statuto ordinario e **464,1 milioni** ai comuni delle Regioni Siciliana e Sardegna.

Per il riparto di tale componente, la legge di bilancio 2017 ha **confermato** l'applicazione, per una sua **quota parte**, di **criteri** di tipo **perequativo**, basati sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard come approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 30 settembre dell'anno precedente. La **restante parte** continua, ancora, ad essere ripartito sulla base del criterio della **compensazione della spesa storica**.

Va sottolineato che i **tagli di risorse** determinati dalle **misure di finanza pubblica poste a carico dei comuni** a partire dall'anno 2010, per oltre 8 miliardi di euro - esposti nella tabella che segue - anche se applicati sulla base di principi diversi (*spending review*, revisione base imponibile dell'IMU, riduzione del Fondo di solidarietà comunale) hanno **inciso** profondamente sotto il **profilo distributivo** sulle risorse effettivamente disponibili per ciascun comune.

Dati in milioni di euro

Misure di finanza pubblica a carico dei Comuni nel 2017	
Art. 14, co. 2, D.L. 78/2010	2.500,0
Art. 28, co. 7, D.L. 201/2011	1.450,0
Art. 16, co. 6, D.L. 95/2012	2.600,0
Art. 47, co. 8-13, D.L. 66/2014	563,4
Art. 1, co. 435, L. 190/2014	1.200,0
TOTALE	8.317,4

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 alle *regole di 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**.

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) ammonta attualmente a oltre 4,3 miliardi per il comparto dei comuni e a oltre 3,8 miliardi per le province.

Sull'entità e sulle modalità del concorso agli obiettivi alla finanza pubblica a carico dei comuni e delle province, si veda quanto esposto nella "[Relazione sulle manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali](#)" trasmessa dalla Ragioneria generale dello Stato alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale a febbraio 2018.

L'avvio della perequazione

L'applicazione di criteri **perequativi** ai fini della ripartizione del Fondo di solidarietà comunale è stata avviata nel **2015**, in attuazione della legge di stabilità 2014, con riferimento ad una quota parte del Fondo medesimo appositamente **accantonata** - originariamente il 10 per cento, poi innalzata al 20 per cento - per essere **redistribuita** sulla base della **differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard**.

Per la prima volta nel 2015, ai comuni delle regioni a statuto ordinario non è stata assicurata l'invarianza delle risorse. Per i comuni con i fabbisogni standard superiori alle capacità fiscali risulta dunque aumentata la quota del fondo di solidarietà comunale spettante (ovvero, in caso di enti incapienti una diminuzione delle somme da versare al fondo), mentre per i comuni con fabbisogni standard inferiori alle capacità fiscali è applicata una riduzione della quota del fondo (ovvero, in caso di incapienza, un incremento delle somme da versare), prendendo avvio, anche se con effetti per ora contenuti, il più volte teorizzato processo di allontanamento dalla spesa storica a favore dei fabbisogni standard.

La quota da ripartire con criteri di tipo perequativo - fissata al **20 per cento** nel **2015**, 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** – è stata portata, con la legge di bilancio per il 2017 (comma 449, lettera c), legge n. 232/2016), al **70%** per l'anno

2019, all'85% per l'anno 2020 per arrivare al raggiungimento del **100%** della perequazione **nell'anno 2021**, con una **configurazione a regime** dei **meccanismi perequativi** di riparto della componente tradizionale ("non ristorativa") del Fondo di solidarietà comunale.

Ai fini della determinazione della perequazione, la legge di bilancio per il 2017 ha fissato a regime il c.d. **target perequativo** nella misura del **50% delle capacità fiscali comunali** (in luogo del precedente 45,8% applicato nel 2015 e 2016), stabilizzando dunque il riferimento alla quota di risorse concretamente oggetto della perequazione comunale. Pertanto, dal 2021 si ripartisce l'intero fondo perequativo, ferme restando le limitazioni della capacità fiscale utilizzabile.

Ciò fa sì che a partire dal 2021 la componente storica rimanga pari al 50 per cento, la quota legata alla perequazione dei fabbisogni sarà del 40% e il 10% sarà legata alla perequazione delle capacità fiscali in senso stretto.

Va, in ultima analisi, sottolineato che la struttura attuale del Fondo di solidarietà comunale è prevalentemente **orizzontale**, essendo alimentato esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'imposta municipale propria, e non anche dalla fiscalità generale, come invece richiesto dalla legge n. 42 del 2009 in riferimento al fondo perequativo per le funzioni fondamentali. Tuttavia tale situazione dipende dal fatto che la componente verticale, finanziata dallo Stato, di fatto è stata annullata dai tagli delle risorse del Fondo, derivanti dalle misure di **concorso alla finanza pubblica** previste per i comuni sulla base dei principi del coordinamento della finanza pubblica – di cui si è detto sopra -, in relazione alle misure di contenimento della spesa introdotte dal Legislatore a partire dall'anno 2010 ad oggi (articolo 16 del D.L. n. 95 del 2012, articolo 47 del D.L. n. 66 del 2014 e articolo 1, comma 435, della legge n. 190 del 2014), cosa che comporta che i trasferimenti complessivi (al netto delle compensazioni dei tributi soppressi) risultino negativi, ossia il comparto dei comuni trasferisce risorse allo Stato.

Sull'applicazione del sistema di **perequazione** è intervenuta da ultimo la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017) che, in controtendenza, ha **ridotto la percentuale** delle risorse del Fondo di solidarietà da redistribuire negli anni 2018 e 2019 secondo logiche di tipo **perequativo** - dal 55 al 45 per cento per l'anno 2018 e dal 70 al 60 per cento per il 2019 - per consentire una applicazione più graduale e soprattutto **più sostenibile**, nei prossimi due anni, del processo di redistribuzione, che resta comunque destinato ad entrare a regime nell'anno 2021, come stabilito dalla lettera c) del comma 449 medesimo della legge di bilancio 2017.

Il progressivo rafforzamento della componente perequativa ha comportato, in effetti, alcune **distorsioni** nella redistribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà che hanno richiesto, a più riprese, l'intervento del legislatore, con la previsione di **meccanismi correttivi** in grado di **contenere il differenziale di risorse**, rispetto a quelle storiche di riferimento, che si determinano, per alcuni comuni, soprattutto per quelli di minori dimensioni, con l'applicazione del meccanismo della perequazione.

Un primo **correttivo c.d. statistico** nella distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà è stato introdotto dall'articolo 1, comma 3, del **D.L. 24 giugno 2016, n. 113**, finalizzato a contenere le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse attribuite a ciascun comune rispetto a quelle storiche di riferimento, secondo quanto indicato nell'[Accordo del 24 marzo 2016](#) raggiunto in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali, relativo alle modalità di riparto del Fondo per l'anno 2016 (che allora prevedeva la ripartizione di una quota pari al 30% (circa 563 milioni) secondo il criterio basato sulle risorse standard).

Il meccanismo correttivo è stato poi ridefinito dalla **legge di bilancio per il 2017** (art. 1, comma 450), da applicarsi nel caso in cui i criteri perequativi di riparto determinino una **variazione**, in aumento e in diminuzione, delle **risorse attribuite** a ciascun comune rispetto alle risorse di riferimento, tra un anno e l'altro, superiore ad una determinata percentuale, fissata per il 2017 all'8% e, da ultimo, per il 2018 al **4% con il D.L. n. 50/2017 (articolo 14)**, al fine di **attenuare** gli effetti derivanti dall'applicazione del

meccanismo perequativo soprattutto per quei comuni che presentano una capacità fiscale superiore ai propri fabbisogni standard.

Il correttivo si attiva quando il **differenziale di risorse** a disposizione dei comuni, generato dall'applicazione del meccanismo della perequazione, presenti uno **scarto del 4 per cento** rispetto a quelle storiche di riferimento. Il meccanismo comporta una **redistribuzione delle risorse** dai comuni che registrano un incremento delle risorse complessive superiore al 4 per cento rispetto alle risorse storiche di riferimento verso i comuni che registrano una riduzione di risorse superiore al 4 per cento, mediante la costituzione di un **accantonamento** nell'ambito del Fondo medesimo, alimentato dai comuni che presentano la variazione positiva.

Sempre a titolo di compensazione dei criteri di perequazione, il **D.L. n. 50/2017** ha previsto un **correttivo specifico per il 2017**, per un ammontare di risorse *una tantum* pari a **25 milioni di euro**, con l'obiettivo di attenuare gli scostamenti negativi più ampi derivanti dall'applicazione della nuova metodologia di calcolo dei fabbisogni *standard* e delle variazioni introdotte al vettore delle capacità fiscali.

Con il medesimo D.L. n. 50/2017, il meccanismo per la mitigazione della perequazione è stato ulteriormente stabilizzato, con la previsione di un **ulteriore correttivo**, per gli anni **dal 2018 al 2021**, attraverso l'impiego di un ammontare di risorse per massimo 25 milioni di euro annui derivanti da specifici fondi comunali non utilizzati, per evitare, nel periodo di transizione, eccessive penalizzazioni. Dal 2021, tali risorse saranno destinate ad incremento del contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione.

I fondi per le province

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, a partire dal 2010, hanno

assicurato il concorso delle province al risanamento dei conti pubblici, in nome del principio del coordinamento della finanza pubblica, quantificato in importi via via più consistenti, anche in relazione all'aggravarsi della crisi economica e finanziaria.

Il contributo alla finanza pubblica da parte delle province è stato, negli anni, assicurato sia attraverso misure di riduzione delle risorse finanziarie loro attribuite sia mediante strumenti miranti ad inasprire gli obiettivi di bilancio di tali enti ad invarianza di risorse loro attribuite (patto di stabilità interno, ora pareggio di bilancio). A seguito della riforma avviata con la **legge n. 56/2014**, il concorso alla finanza pubblica delle province è stato, infine, assicurato mediante la richiesta di risparmi di spesa corrente, da versare al bilancio dello Stato.

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**, inficiandone, di fatto, la finalità programmatica e perequativa ad esso assegnata dal legislatore.

Nel bilancio di previsione per il 2018, il Fondo di riequilibrio provinciale (cap. 1352/Interno), presenta una dotazione di **106,5 milioni** di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020.

La Corte dei conti - nella Relazione sul "[Riordino delle province, aspetti ordinamentali e riflessi finanziari](#)", di aprile 2015 – analizzando i dati relativi alla ripartizione annuale del Fondo sperimentale di riequilibrio, che mostrano l'incidenza dei recuperi e delle riduzioni operate in forza delle disposizioni di finanza pubblica ed il significativo disallineamento tra le somme astrattamente imputabili in forza del decreto ministeriale di ripartizione del Fondo, quelle effettivamente assegnate e quelle, addirittura, oggetto di recupero (*annualmente esposte nella tabella in appendice ai decreti di riparto*), ha sottolineato come le risorse da Fondo sperimentale di riequilibrio abbiano rappresentato in questi anni **un'entrata solo nominale**.

Il concorso alla finanza pubblica delle province e delle città

metropolitane delle regioni a statuto ordinario trova fondamento, oltret  nelle misure di riduzione della spesa, anche nel processo di **riordino** dei medesimi enti delineato dalla **legge n. 56/2014**, che, sostanzialmente, limita il novero delle funzioni da esercitare a quelle fondamentali specificamente individuate. Su tale base, il comma 418 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014 prevede che le province e le citt  metropolitane concorrano al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di **3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017** (ripartite nelle misure del 90 per cento fra gli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario e del restante 10 per cento fra gli enti della regione Siciliana e della regione Sardegna).

Dati in milioni di euro

Misure di finanza pubblica a carico delle Province nel 2017	
Art. 14, co. 2, D.L. n. 78/2010	500,0
Art. 28, co. 8, D.L. n. 201/2011	415,0
Art. 16, co. 7, D.L. n. 95/2012	1.250,0
Art. 47, co. 1-7, e art. 19, co. 1, D.L. n. 66/2014	585,7
Art. 1, co. 418, L. n. 190/2014	3.000,0
TOTALE	5.750,7

Sull'entit  e sulle modalit  del concorso agli obiettivi alla finanza pubblica a carico dei comuni e delle province, si veda quanto esposto nella "[Relazione sulle manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali](#)" trasmessa dalla Ragioneria generale dello Stato alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale a febbraio 2018.

A seguito delle difficolt  economico-finanziarie del comparto, **nel corso degli ultimi due anni** sono state attivate **misure straordinarie** a favore di Province e Citt  metropolitane, sia di **carattere finanziario**, con l'autorizzazione di diversi contributi a sostegno della spesa per l'esercizio delle funzioni fondamentali, sia di **tipo contabile**, quali, in particolare, la possibilit  di approvare il solo bilancio annuale (anzich  quello triennale), la possibilit  di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti e la possibilit 

di utilizzare gli avanzi di amministrazione (liberi, destinati e perfino vincolati) per il raggiungimento degli equilibri, l'ampliamento da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti del limite massimo di ricorso, da parte degli enti locali, ad anticipazioni di tesoreria.

La conferma del ruolo delle Province a seguito dell'**esito referendario**, inoltre, ha ulteriormente fatto emergere la necessità di interventi di razionalizzazione degli assetti istituzionali e finanziari degli enti in questione.

Come rilevato dalla Corte dei Conti – nella [Audizione](#) sulla finanza delle province e città metropolitane tenuta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (febbraio 2017) – la mancata conferma in sede di consultazione referendaria del testo di riforma costituzionale ha determinato l'interruzione del processo di riforma avviato con la legge n. 56/2014, "creando una condizione di incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo locale, sia nella gestione della situazione esistente".

Diversi sono stati i **contributi** riconosciuti a vario titolo dal legislatore in favore delle province e delle città metropolitane a partire dal 2015 – principalmente **per l'esercizio delle funzioni fondamentali**, in particolare in materia di strade e scuole, ivi inclusa la riduzione della spesa di personale che il comparto avrebbe dovuto registrare - al fine di **riassorbire parte del concorso alla finanza pubblica**.

Gli investimenti degli enti locali: intese regionali e patti di solidarietà nazionale

Il superamento del patto di stabilità interno ed il passaggio, dal 2016, ad un vincolo univoco del pareggio di bilancio ha rappresentato per gli enti locali, grazie al funzionamento di alcuni **elementi di flessibilità** insiti nella disciplina, una occasione importante per il rilancio della **spesa in conto capitale**, che era stata sfavorita dal meccanismo del Patto che

richiedeva risultati di avanzo che le amministrazioni conseguivano principalmente riducendo la spesa per investimenti.

La nuova regola del pareggio di bilancio (si veda il paragrafo relativo a *Le regole di bilancio*) - che richiede alle regioni e agli enti locali il raggiungimento di un saldo di equilibrio, inteso come **saldo non negativo**, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali – prevede, infatti, al contempo, l'applicazione di **meccanismi di compensazione degli spazi finanziari** tra gli enti locali **all'interno del territorio regionale**, e subordinatamente anche a livello **nazionale**, per consentire agli enti di utilizzare gli spazi finanziari in base alle effettive esigenze di spesa, riducendo l'eventualità che il rispetto del saldo si ripercuota negativamente sulle capacità di spesa dell'ente, come già accaduto in passato con il patto di stabilità interno.

La disciplina di riferimento per i suddetti elementi di flessibilità è costituita dall'**articolo 10** della legge n. 243 del 2012, di attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81 della Cost., che prevede la possibilità per le regioni e gli enti locali di effettuare **operazioni di indebitamento o di investimento** attraverso **l'utilizzo dei risultati di amministrazione** degli esercizi precedenti sulla base di **intese regionali** che garantiscano, nell'anno considerato, il **rispetto dell'equilibrio per il complesso degli enti della regione**, compresa la regione stessa.

Le medesime operazioni, se non soddisfatte mediante le intese regionali, possono effettuarsi sulla base dei **patti di solidarietà nazionale**, anche in tal caso fermo restando il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali.

Le intese regionali e i patti di solidarietà nazionale, finalizzati alla redistribuzione degli spazi finanziari sul territorio, regionale e nazionale, hanno come obiettivo il pieno utilizzo degli spazi finanziari disponibili all'interno del sistema degli enti territoriali per permettere un rilancio degli investimenti sul territorio.

Pertanto, sia l'intesa regionale che il patto di solidarietà nazionale intervengono solo **ad integrazione** – e non in sostituzione - degli **spazi finanziari già disponibili** per ciascun ente territoriale nell'ambito del proprio equilibrio, esclusivamente qualora non sufficienti all'effettuazione degli investimenti: i due istituti, pertanto, non sono attivabili per le operazioni di investimento effettuabili dagli enti interessati mediante il ricorso all'indebitamento ed all'avanzo di

amministrazione **nel rispetto del proprio saldo di equilibrio**, come stabilito dall'articolo 9 della legge n. 243/2012.

Si rammenta che gli spazi finanziari acquisiti mediante le procedure delle intese regionali e dei patti di solidarietà nazionale sono attribuiti agli enti con un esplicito e specifico **vincolo di destinazione**. Ne consegue che gli spazi finanziari non utilizzati per le finalità ad essi sottese non possono essere utilizzati per altre finalità. Qualora gli spazi finanziari concessi in attuazione delle intese regionali e dei patti di solidarietà non siano totalmente utilizzati, l'ente territoriale non può beneficiare di spazi finanziari nell'esercizio finanziario successivo.

Il medesimo articolo 10 ha demandato l'attuazione delle norme ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ([D.P.C.M. 21 febbraio 2017, n. 21](#) come successivamente modificato dal [D.P.C.M. 23 aprile 2018, n. 67](#)).



La nuova regola contabile dell'equilibrio di bilancio per regioni ed enti locali, che impone il raggiungimento di un saldo di sola competenza in pareggio (come dispone espressamente l'**articolo 9, comma 1**, della legge di attuazione del pareggio di bilancio - **L. n. 243 del 2012**), si riflette **positivamente** sulle **spese di parte capitale** degli enti territoriali, per un duplice aspetto:

- a) per aver **eliminato** - prevedendo il risultato di bilancio in sola competenza - il **vincolo di cassa** alla spesa degli enti, imposto dal precedente patto di stabilità interno, consentendosi in tal modo agli enti locali che hanno liquidità di poter procedere ai pagamenti passivi di conto capitale, favorendosi così gli investimenti
- b) sia per la possibilità di **utilizzare l'avanzo di amministrazione** per gli investimenti, mediante lo strumento dell'intesa regionale, il quale consente di destinare in tal senso il risultato di amministrazione mantenendo nel contempo, mediante le procedure di richiesta e di cessione di spazi finanziari di bilancio tra enti locali di ciascuna regione, il vincolo di saldo per il complesso degli enti locali medesimi.

La disciplina di riferimento per i suddetti elementi di flessibilità è costituita dall'**articolo 10** della legge n. 243 del 2012, nel quale si prevede che:

- a) le **operazioni di investimento** realizzate attraverso l'indebitamento o l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite **intese concluse in ambito regionale** che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali della regione

interessata, compresa la medesima regione;

b) le medesime operazioni, se non soddisfatte mediante le intese regionali, possono effettuarsi sulla base dei **patti di solidarietà nazionale**, anche in tal caso fermo restando il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali.

Va precisato, come sopra già ricordato, che sia l'intesa regionale che il patto di solidarietà nazionale intervengono **ad integrazione**, e non in sostituzione, degli spazi finanziari disponibili per ciascun ente territoriale e soltanto qualora essi si rivelino insufficienti: l'ente territoriale non può quindi chiedere spazi finanziari per investimenti qualora tali investimenti sia effettuabili mediante il ricorso all'indebitamento ed all'avanzo di amministrazione **nel rispetto del proprio saldo di equilibrio**, come stabilito dall'articolo 9 della legge n. 243/2012.

Il meccanismo, che interviene quindi solo laddove le operazioni degli enti locali eccedano lo spazio finanziario consentito dal proprio equilibrio, riproduce lo scambio di spazi già sperimentato dalle amministrazioni territoriali nel passato (con i c.d. patti di solidarietà orizzontali e verticali).

Entrambi gli istituti di flessibilità previsti dall'articolo 10 hanno **carattere c.d. "orizzontale"**, in cui il peggioramento del saldo di taluni enti (quelli che chiedono spazi) viene compensato dal corrispondente miglioramento di altri enti (che cedono spazi), in modo da garantire comunque, senza oneri a carico della finanza pubblica, il rispetto degli obiettivi complessivi posti dal legislatore ai singoli comparti regionali. **Carattere invece "verticale"** – in cui cioè il peggioramento degli enti che chiedono spazi finanziari è compensato da risorse finanziarie stanziare dallo Stato - ha lo specifico patto di solidarietà nazionale previsto dalla legge di bilancio 2017 e **rifinanziato** dalla legge di bilancio per il 2018, come più avanti si illustra.

Le intese regionali



Le intese regionali sono finalizzate a permettere alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali di effettuare **operazioni di investimento** da realizzare attraverso il **ricorso all'indebitamento** o l'**utilizzo dei risultati di amministrazione** degli esercizi precedenti. Le operazioni oggetto dell'intesa, ossia la cessione e l'acquisizione di spazi finanziari, devono assicurare, per ciascun anno di riferimento, il rispetto del saldo di pareggio del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la

medesima regione.

Il D.P.C.M. 21 febbraio 2017, n. 21, prevede che le regioni e le province autonome **avviano l'iter delle intese regionali**, entro il termine perentorio del **15 gennaio** di ogni anno (15 febbraio nel 2018), in modo che entro il successivo 28 febbraio (31 marzo nel 2018) le regioni stesse e gli enti locali interessati possano **cedere/richiedere**, per uno o più esercizi successivi (fino ad un massimo di 5 anni), **spazi finanziari finalizzati ad investimenti** da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti ed il ricorso all'indebitamento. Nel caso di **richiesta**, l'ente territoriale interessato deve pertanto fornire specifiche informazioni, volte a dar compiuto conto delle disponibilità di bilancio al fine di evidenziare che gli spazi richiesti risultino effettivamente aggiuntivi rispetto a quelli che l'ente può ordinariamente utilizzare nell'ambito del proprio saldo di equilibrio.

Al fine di garantire la concreta utilizzabilità di quanto richiesto, vengono poi stabiliti alcuni criteri di **priorità nell'assegnazione degli spazi**, volti a favorire:

- **i comuni fino a 1.000 abitanti;**
- **i comuni** istituiti a seguito dei processi di **fusione** nel quinquennio precedente all'anno dell'intesa;
- **gli enti territoriali** che dispongono, contestualmente, di **progetti esecutivi** e di **risorse finanziarie spendibili**, e che, dunque, possono più facilmente di altri **utilizzare** gli spazi medesimi. Circostanze, queste che si riscontrano sulla base della presenza di una liquidità di cassa e di una quota di avanzo di amministrazione già vincolato per l'investimento.

La **procedura** di assegnazione degli spazi finanziari deve **concludersi** entro il termine perentorio del **31 marzo** (30 aprile nel 2018), termine entro il quale le regioni **approvano**, con delibera di Giunta, le **intese** per l'attribuzione degli spazi disponibili. Entro il medesimo termine, le regioni e le province autonome comunicano agli enti locali interessati i nuovi saldi

obiettivo rideterminati e alla Ragioneria generale dello Stato tutti gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento del rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della legge n. 243/2012.

Gli enti che cedono/acquisiscono spazi finanziari indicano i tempi e le modalità di miglioramento/peggioramento del saldo negli esercizi successivi, da un minimo di 2 ad un massimo di 5 anni. Al fine di favorire gli **investimenti** nei settori **strategici** del proprio territorio, è consentito alle regioni di poter cedere agli enti locali del proprio territorio spazi finanziari per i quali **non viene prevista la restituzione** negli esercizi successivi.

E' stato istituito presso il MEF, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'**Osservatorio per il monitoraggio delle intese regionali**, con l'obiettivo di monitorare gli esiti delle intese e favorire il pieno utilizzo degli spazi finanziari per investimenti da parte degli enti territoriali.

Si sottolinea che a seguito della [sentenza n. 252 del 2017](#) della Corte Costituzionale, è venuto meno l'articolo 3 del D.P.C.M. n. 21 del 2017, che concerneva le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato in caso di mancato/ritardato avvio delle intese regionali, previsto dall'articolo 10, comma 5, della legge n. 243/2012, atteso che, precisa la Corte, le modalità attraverso le quali può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome devono essere previste da un atto fornito di valore di legge e non da un decreto.

Restano ferme, in ogni caso, le **regole sanzionatorie** disposte in materia dalla legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017), e richiamate dall'articolo 5 del D.P.C.M. n. 21 del 2017, previste a carico delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano che non sanciscono l'intesa regionale. Si tratta in particolare dei commi 506, 507 e 508 della legge di bilancio suddetta, che interessano la procedura di assegnazione degli spazi finanziari con riguardo alle tre diverse fattispecie in cui non si sancisca l'intesa regionale ovvero non si utilizzino gli spazi ottenuti o, infine, non si effettuino le comunicazioni previste. In tali circostanze i commi dispongono:

- che **alle regioni** che **non sanciscono l'intesa** regionale si applicano, nell'esercizio della mancata intesa, alcune sanzioni sul **divieto di assunzione di personale**, nonché sul **limite** all'assunzione di **impegni** per spese correnti;
- che qualora **gli spazi** finanziari concessi ai sensi delle intese e dei patti di solidarietà nazionale **non siano totalmente utilizzati**, l'ente territoriale **non può beneficiare** di spazi finanziari nell'**esercizio successivo**;
- che ove l'ente territoriale beneficiario degli spazi finanziari **non effettui** la trasmissione delle **informazioni richieste** dal D.P.C.M., lo stesso **non può procedere ad assunzioni** di personale a tempo indeterminato, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbia adempiuto.

Indicazioni e precisazioni sulle procedure e sugli adempimenti da seguire da parte di regioni ed enti locali ai fini del ricorso alle intese regionali sono dettate dalla Ragioneria generale dello Stato nell'ambito delle istruzioni emanate in ordine alla nuova disciplina del pareggio di bilancio degli enti territoriali, da ultimo con la [circolare n. 5 del 2018](#).

I patti di solidarietà nazionali

Le **operazioni di indebitamento** e le operazioni di investimento che **non hanno potuto essere soddisfatte** sulla base degli spazi prodotti dalle **intese regionali**, possano essere effettuate sulla base dei **patti di solidarietà nazionale**, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli enti territoriali.

L'articolo 4 del D.P.C.M. 21 febbraio 2017, n. 21, stabilisce che entro il **1° giugno di ciascun anno** la Ragioneria generale dello Stato **avvia l'iter** dei patti di solidarietà nazionale, al fine di consentire alle regioni e agli enti locali interessati di cedere, ovvero richiedere, per uno o più esercizi successivi, spazi finanziari finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi

precedenti ed il ricorso all'indebitamento. Entro il 15 luglio, le regioni e gli enti locali comunicano le domande di cessione e acquisizione degli spazi finanziari, e la Ragioneria generale dello Stato provvede entro il successivo **31 luglio** alla **distribuzione degli spazi** stessi, distintamente per regioni, città metropolitane, province e comuni. L'assegnazione deve essere effettuata secondo i seguenti criteri di priorità delle richieste:

- dei **comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti**;
- degli **enti territoriali** che dispongono di **progetti esecutivi**, validati e approvati, completi del cronoprogramma della spesa, e di **risorse finanziarie spendibili**, individuate nella **maggiore incidenza del fondo di cassa** rispetto alla **quota vincolata agli investimenti** del risultato di amministrazione **ovvero** alla **quota libera** del risultato di amministrazione **destinata agli investimenti**, risultante dal rendiconto dell'anno precedente, per operazioni di investimento da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione.

Entro lo stesso termine del 31 luglio, poi, la Ragioneria generale dello Stato **aggiorna gli obiettivi di saldo degli enti interessati** all'acquisizione e alla cessione degli spazi finanziari per ciascun anno: si dispone che l'obiettivo di saldo degli enti che cedono spazi deve essere migliorato nel biennio successivo per un importo annuale pari alla metà della quota ceduta e, corrispettivamente, che l'obiettivo degli enti che acquisiscono spazi è diminuito nel medesimo biennio, per un importo annuale pari alla metà della quota acquisita.

I patti di solidarietà nazionali “verticali”

Con la **legge di bilancio per il 2017** ([legge n. 232/2016](#)), è stato definito uno specifico **patto di solidarietà nazionale “verticale”** - che interessa sia gli [enti locali](#) (art. 1, comma 485 - 494) che le [regioni](#) (art. 1, commi da 495-501) - al fine di **favorire le spese di investimento** da realizzare attraverso l'uso dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e

il ricorso al debito, che rientra negli ambiti dei patti nazionali, di cui all'art. 10, comma 4, della legge n. 243/2012.

Il **carattere verticale** è da ricondurre alla circostanza che gli spazi di disavanzo concessi agli enti richiedenti – che nei patti orizzontali sono compensati da corrispondenti spazi di avanzo degli enti che cedono spazi - sono a carico di **risorse del bilancio** dello Stato.

La legge di bilancio per il 2017 aveva assegnato alle regioni e agli enti locali spazi finanziari, per il triennio 2017-2019, nel limite di **700 milioni** di euro annui per gli enti locali (di cui 300 milioni di euro destinati ad interventi di edilizia scolastica) e di **500 milioni** di euro annui per le regioni.

La **legge di bilancio per il 2018** (art. 1, comma 874, legge n. 205/2017) ha **rifinanziato** questi **patti nazionali**, ampliando gli spazi finanziari concessi agli enti locali spazi **fino** al limite complessivo di **900 milioni** di euro annui per ciascuno degli anni **2018** e **2019** (in luogo dei 700 prima previsti), incrementando di 100 milioni (da 300 a **400 milioni**) la quota delle suddette risorse da destinare all'**edilizia scolastica**, ed inserendo una **ulteriore finalizzazione**, per **100 milioni** annui, in favore degli interventi di **impiantistica sportiva**. La norma dispone poi, per ciascuno degli **anni dal 2020 al 2023** un ulteriore stanziamento – sempre riferito all'assegnazione di spazi finanziari agli enti locali nell'ambito dei patti di solidarietà nazionale, pari a **700 milioni** di euro **annui**.

Come per le intese e i patti nazionali orizzontali, anche gli spazi in questione **non possono essere richiesti** qualora le operazioni di investimento da parte di ciascuna regione e di ciascun ente locale **possano essere effettuate nel rispetto del proprio saldo** di pareggio, di cui al comma 1, dell'articolo 9, della medesima legge n. 243 del 2012.

L'assegnazione degli spazi si articola secondo una procedura differenziata, in base agli investimenti da realizzare. Per gli spazi finanziari destinati ad interventi di **edilizia scolastica**, gli enti locali comunicano gli spazi di cui necessitano entro il termine perentorio del 20 gennaio di ciascun anno alla **[Struttura di missione](#)** per il coordinamento degli interventi di

edilizia scolastica, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; entro il 5 febbraio di ciascun anno, la Struttura di missione comunica alla Ragioneria generale dello Stato, gli **spazi finanziari** da **attribuire** a ciascun ente locale, tenendo conto di un certo **ordine prioritario**.

Per gli spazi finanziari destinati ad interventi di **impiantistica sportiva**, gli enti locali comunicano gli spazi finanziari di cui necessitano entro il termine perentorio del 20 gennaio di ciascun anno, all'**Ufficio per lo sport** presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che individua per ciascun ente locale gli spazi finanziari tenendo conto di alcuni **criteri prioritari**.

Quanto agli altri interventi **diversi dall'edilizia scolastica e dall'impiantistica sportiva**, gli enti locali **comunicano** gli spazi finanziari di cui necessitano per gli investimenti alla **Ragioneria generale dello Stato**. Quindi con decreto del Ministero dell'economia è **determinato** l'ammontare dello **spazio finanziario attribuito** a ciascun ente sulla base, anche per tali interventi, di **criteri di priorità** indicati in norma.

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 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 determinando un assetto normativo caratterizzato da elementi di transitorietà, ulteriormente confermato dalle disposizioni intervenute negli anni 2013-2015 in relazione alla complessa vicenda dell'abolizione sull'abitazione principale prima dell'imposta municipale propria (IMU) e poi della TASI.

I provvedimenti attuativi della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale avevano inoltre 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**.

Tuttavia, già nello stesso anno di approvazione del decreto legislativo n. 23/2011, l'intensificarsi dell'emergenza finanziaria aveva comportato una revisione del regime sperimentale dell'imposta municipale, allo scopo di reperire risorse finanziarie. Le modifiche apportate alla disciplina dell'IMU hanno determinato una **ridefinizione** profonda dell'assetto dei **rapporti finanziari tra Stato e comuni** e di conseguenza la **soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio**, istituito ai sensi del D.Lgs. n. 23/2011, e l'**istituzione** di un **Fondo di solidarietà comunale**, alimentato da una quota dell'imposta municipale propria (IMU), da ripartirsi sulla base di criteri espressamente indicati dalla legge, tenendo conto dei costi e fabbisogni standard (criteri perequativi) nonché della variazione di gettito e delle variazioni nelle risorse disponibili comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri compensativi).

In estrema sintesi i **comuni** 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". L'applicazione dell'imposta è demandata al regolamento comunale: riguardo alla TASI il regolamento comunale disciplina, oltre alle riduzioni, l'individuazione dei servizi indivisibili e l'indicazione analitica, per ciascuno di tali servizi, dei relativi costi alla cui copertura la TASI è diretta.

Per maggiori approfondimenti sul punto si rinvia al tema web relativo alla [Tassazione immobiliare](#);

- **P'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;
- **P'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 sovracanon sugli impianti idroelettrici.

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).

Diversi interventi legislativi hanno avuto ad oggetto **l'addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri,** introdotta nel 2003 (L. n. 350 del 2003) ed incrementata a partire dal 2005 (articolo 6-*quater*, comma 2 del D.L. n. 7/2005). 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. La misura di tale addizionale è stata successivamente incrementata nel corso del tempo.

In particolare, nel 2013 è stato disposto uno **specifico incremento** (articolo 13, comma 23 del decreto-legge n. 145 del 2013) destinato a finanziare il Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione del settore del trasporto aereo, **da assegnare all'INPS**. Tale incremento è stato quantificato in 2,50 euro per l'anno 2016, 2,42 euro per l'anno 2017 e 2,34 euro per l'anno 2018, per effetto del decreto del MIT 29 ottobre 2015. L'incremento di tale addizionale, inizialmente sospeso dal 1° settembre al 31 dicembre 2016 (art. 13-ter del decreto legge n. 113 del 2016), è stato **soppresso** dalla legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016, comma 378) a decorrere dal 1° gennaio 2017.

Tuttavia, il medesimo articolo 13-ter del D.L. n. 113 (comma 5) ha previsto l'aumento, per l'anno **2019** e per una misura pari a 0,32 euro, dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco, come disciplinata (in incremento) dal citato articolo 6-*quater*, comma 2, del DL n. 7/2005.

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. 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). Il Fondo sperimentale è alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF, la cui aliquota è determinata in misura tale da compensare la soppressione dei trasferimenti erariali 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 fondo è annualmente ripartito secondo i **criteri** recati dal D.M. 4 maggio 2012 (la cui applicazione è stata di anno in anno prorogata).

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, la stessa **non risulta ancora stabilita**.
- **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 provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente** (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 della Tari;
 - 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 tema web relativo alle entrate delle regioni e degli [enti locali](#).



Dal **2015** è assoggetta 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 (D.L. n. 47 del 2014). In sostanza detti immobili godono *ex lege* dell'esenzione da IMU, se non si tratta di immobili di lusso; altrimenti usufruiscono dell'aliquota agevolata allo 0,4 per cento e della detrazione di 200 euro prevista dalla legge.

La **legge di stabilità 2016** (legge n. 208 del 2015) ha esentato dalle imposte immobiliari i c.d. **macchinari imbullonati** e **ridisegnato il panorama dell'imposizione immobiliare in agricoltura**, 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.

Sono esentati da IMU, a decorrere dal 2014, i **fabbricati rurali ad uso strumentale**.

La medesima **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.

La **legge di bilancio per il 2018** (Legge n. 205 del 27 dicembre 2017) prevede, inoltre, che i Comuni possono confermare la stessa **maggiorazione Tasi** già prevista per il 2016 e il 2017.

Per quanto riguarda il **calcolo della Tari** è prorogata al 2018 la modalità di commisurazione della Tari da parte dei comuni fondato su un criterio medio-ordinario (ovvero in base alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte) e non sull'effettiva quantità di rifiuti prodotti (metodo normalizzato, nel rispetto del principio "**chi inquina paga**", sancito dall'art. 14 della direttiva n. 2008/98/CE).

Si rammenta inoltre che a partire dalla **legge di stabilità 2016 si è disposta la sospensione** (da ultimo anche per l'anno 2018, per effetto del comma 37 della legge di bilancio 2018) 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 rispetto ai livelli di aliquote applicabili per l'esercizio 2015. Da tale sospensione sono **esclusi** - tra l'altro - la **Tari e il contributo di sbarco**.

- 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.

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.



Le entrate derivanti dall'erogazione dei servizi e dalla fruizione dei beni dell'ente locale hanno, in generale, natura extratributaria, e sono soggette alle disposizioni legislative che le istituiscono e regolano, nonché alla normativa regolamentare adottata da ciascuna amministrazione, con particolare riferimento al regolamento inerente il servizio finanziario e contabile ed alla disciplina adottata ai sensi dell'**art. 52 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446**, in merito alle modalità di gestione della medesima entrata. Il citato art. 52, come già previsto dall'**art. 149 Tuel** (Testo unico degli enti locali, d.lgs. n. 267 del 2000), attribuisce a province e comuni la facoltà di disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

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 o 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.

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.



Si rammenta infine che, alla luce dell’attuale assetto normativo, gli Enti locali possono svolgere il servizio di riscossione delle proprie entrate (tributarie ed **extratributarie**) secondo le seguenti modalità:

- tramite **risorse interne**;
- ricorrendo all'affidamento *in house* a **società strumentali**;
- tramite le ordinarie **procedure a evidenza pubblica**;
- avvalendosi, a seguito di apposita deliberazione, dell'**Agenzia delle entrate-Riscossione**, titolare dello svolgimento delle funzioni della riscossione nazionale.

Il **decreto-legge n. 193 del 2016** ha disposto - a decorrere dal 1° luglio 2017 - lo scioglimento di Equitalia (ad esclusione di Equitalia Giustizia) e l'**istituzione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione**, ente pubblico economico sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze. Agenzia delle entrate-Riscossione è subentrata, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia sciolte a decorrere dal 1° luglio 2017.

Il **decreto-legge n. 50 del 2017** (articolo 35) ha consentito

all'ente Agenzia delle entrate-Riscossione di svolgere le attività di **riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali di tutte le amministrazioni locali** e delle **società da esse partecipate**, con l'esclusione delle società di riscossione. Inoltre, a decorrere dal 1° luglio 2017 le amministrazioni locali possono deliberare di affidare all'Agenzia delle entrate-Riscossione la sola attività di riscossione, spontanea e coattiva (e non più, come previsto dalla norma previgente, anche le attività di accertamento e liquidazione). Si consente inoltre ai comuni e agli altri enti locali di effettuare il versamento delle entrate tributarie, nonché delle entrate riscosse e delle entrate diverse, anche sui conti correnti postali intestati all'ente impositore, oltre che attraverso gli strumenti già previsti.

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 substatale 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. Lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal decreto legislativo n. 85 **non ha registrato l'acquisizione dell'intesa** prescritta. Analogamente, lo schema di decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio recante l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento (articolo 5, comma 3) ha riportato il parere negativo della Conferenza. Di fronte a tale impasse, il legislatore ha in taluni casi emanato, nell'ambito di provvedimenti di urgenza, norme che hanno interessato singole tipologie di beni (quali, ad esempio, i beni culturali), al fine di accelerarne il trasferimento.

Scaduto il termine di tre anni per l'emanazione di provvedimenti correttivi ed integrativi del D.Lgs. n. 85 del 2010 previsto dalla legge delega per il federalismo fiscale n. 42 del 2009, il legislatore ha introdotto una **procedura semplificata per il trasferimento agli enti territoriali di immobili**, attraverso l'articolo **56-bis del D.L. n. 69 del 2013**. 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. Il termine ultimo per effettuare le domande di trasferimento è stato fissato al **31 dicembre 2016** dal **decreto-legge n. 210 del 2015** (articolo 10, comma 6-bis).

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'attribuzione dei beni di interesse storico-artistico si avvia con la stipula di un **Accordo di valorizzazione** per la riqualificazione, la salvaguardia e la tutela del bene tra l'ente locale coinvolto, il MiBAC e l'Agenzia del demanio. L'ente può così rifunzionalizzare l'immobile sulla base di un Programma di valorizzazione a fini culturali, assicurandone una gestione efficace e sostenibile anche dal punto di vista economico-finanziario.

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.

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.

L'Agenzia del demanio ha reso noto che complessivamente, al **30 aprile 2018**, tra procedura ordinaria (4.890) e federalismo demaniale culturale (131), sono stati trasferiti 5.021 immobili per un valore di oltre 1,83 miliardi di euro, di cui 1,27 miliardi di federalismo ordinario e 560 milioni di federalismo culturale. Sono stati coinvolti 1.324 enti territoriali.



Parallelamente, 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"). A fine 2017 la massa gestita da Invimit ha raggiunto 1,2 miliardi di euro, con un portafoglio di oltre 180 immobili che comprende palazzi di grande valore storico e artistico.

Nell'ambito del processo di valorizzazione del territorio si ricorda inoltre 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.

Per maggiori approfondimenti sul punto si rinvia al tema web relativo al [federalismo demaniale](#).

Le regole di bilancio: armonizzazione contabile e regola del pareggio

Il sistema 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 entrate sia eguale al totale delle spese – 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 tale regola è quindi elemento di **legittimità del bilancio** medesimo, e la sua mancanza comporta l'assoggettamento dell'ente ad alcune sanzioni espressamente previste dall'ordinamento.

Il **quadro delle regole** di bilancio degli enti locali è stato recentemente interessato dall'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**: interventi che nel corso degli ultimi anni hanno costituito un, per così dire, "**doppio binario**" di evoluzione sia delle regole contabili che delle finalità assegnate al bilancio dell'ente territoriale nel complessivo sistema di finanza pubblica. I due interventi, giunti a regime nel corso del biennio 2016-2017, sono tra loro temporalmente connessi, in quanto il processo di ridefinizione contabile del bilancio ha costituito il presupposto necessario all'implementazione del principio del pareggio.

L'armonizzazione contabile degli enti locali

Quanto al **primo** dei due interventi, va previamente precisato come la nuova disciplina dell' **armonizzazione contabile** sia in buona parte riconducibile – oltre che al prodursi di regole europee sui bilanci pubblici, come si illustra più avanti - alla circostanza che l'assetto delle **previgenti regole di bilancio**, come rifuse nel TUEL, poteva condurre l'ente ad esporre una situazione di equilibrio finanziario anche solo **formale**, in assenza, nella disciplina vigente, di criteri di iscrizione delle poste contabili atte a garantire la rappresentatività del bilancio rispetto alla situazione economico-finanziaria effettiva degli enti. Non era infatti infrequente la presenza in bilancio di entrate sovrastimate e in parte inesigibili e di spese gestite in conto residui (ove non addirittura fuori bilancio); il mero rispetto dell'equilibrio contabile del bilancio veniva in tal modo – in talune circostanze - presentare un carattere più formale che sostanziale, e l'eventuale esposizione di un avanzo di amministrazione poteva scaturire da artifici contabili più che da una virtuosa gestione del bilancio. In tale contesto, la sovrapposizione, mediante il **Patto di stabilità** interno, di **vincoli aggiuntivi** rispetto alle regole contabili risultava finalizzato a rispondere all'esigenza di garantire un effettivo controllo delle dinamiche di spesa.

Con il **processo di armonizzazione contabile** avviato dal 2011 con il **decreto legislativo n.118 del 2011** – poi consistentemente modificato nel **2014** - si è venuto pertanto ad introdurre alcune importanti **innovazioni** volte a **migliorare la rappresentatività** del bilancio.

Rilevano a tal fine, tra le altre, le modifiche relative all'introduzione del criterio contabile della competenza potenziata, dell'avvio di un processo di revisione e riduzione dei residui e dell'introduzione dell'obbligo di sterilizzare le entrate inesigibili mediante il loro accantonamento in un apposito Fondo crediti di difficile esigibilità (FCDE) dal lato delle uscite; altre modifiche sono state introdotte allo scopo di aumentare la flessibilità intertemporale del bilancio, mediante l'introduzione, principalmente, del fondo pluriennale vincolato (FPV), costituente lo strumento contabile mediante il quale rinviare agli esercizi futuri risorse già conseguite e vincolate alla realizzazione di investimenti, al fine di fare del bilancio uno strumento effettivo di pianificazione e rendicontazione della gestione.

Il D.Lgs. n.118/2011 è intervenuto anche alla luce di quanto previsto dalla [Direttiva 2011/85/UE](#), che ha specificamente fissato **regole** minime comuni per i **quadri di bilancio nazionali** finalizzate a renderli più trasparenti, confrontabili e il più possibile completi e veritieri, nonché con un medesimo orizzonte temporale pluriennale - almeno triennale - di programmazione.

Con tale finalità, il decreto legislativo in questione ha costituito una ampia e organica [riforma di contabilità](#) degli enti territoriali, diretta a garantire la qualità e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici ed a superare la sostanziale incapacità dell'allora vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici. **La riforma viene a delineare**, dunque, per gli enti locali (e le regioni), un quadro di regole e principi fortemente innovato rispetto al previgente sistema.

Tra le **principali novità** da essa introdotte ne vanno richiamate alcune in particolare, quali: **1)** l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune **piano dei conti integrato** per consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione. Il piano dei conti è funzionale all'introduzione di un sistema "duale di contabilizzazione" che consente agli enti territoriali e ai loro enti strumentali che adottano un regime di contabilità finanziaria autorizzatoria, di rilevare, a fini conoscitivi, contestualmente, le voci di entrata e le voci di spesa, anche in termini di contabilità economico patrimoniale: **2)** ne consegue l'obbligo di tenuta di un sistema di **contabilità economico-patrimoniale** a fianco di quella finanziaria, e

ciò anche per una migliore raccordabilità con le regole contabili adottate in ambito europeo ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi (che si fondano sul sistema di contabilità economica); **3)** adozione di **schemi comuni di bilancio** articolati sul lato della spesa in missioni e programmi e macroaggregati coerenti con la classificazione economica e funzionale (individuata dagli appositi regolamenti comunitari sulla materia, in simmetria con quanto già avviene per il bilancio dello Stato; **4)** la definizione giuridico-contabile della **competenza finanziaria** c.d. “**potenziata**” **5)** l’elaborazione di un **unico** documento di **bilancio** finanziario preventivo almeno triennale; **6)** definizione di un sistema di **indicatori di risultato** associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo comuni metodologie, da definirsi sulla base dei risultati della sperimentazione; **7)** introduzione di regole per gli enti strumentali degli enti locali in contabilità civilistica, che consiste nella predisposizione di un **budget economico** e nell’obbligo di riclassificare i propri incassi e pagamenti in missioni e programmi al fine di consentire l’elaborazione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali.

La complessità, anche tecnica, dell’implementazione del nuovo sistema, ha reso opportuni alcuni interventi per accompagnare l’armonizzazione: a tal fine sono stati previsti nel decreto legislativo 118/2011 in questione (allegati da 4/1 a 4/4) i "[principi contabili applicati](#)", veri e propri manuali operativi a disposizione degli enti, corredati da numerosi esempi pratici, riguardanti la programmazione, la contabilità finanziaria, la contabilità economico patrimoniale e il bilancio consolidato.

Il sistema di bilancio risultante dalle modifiche apportate dal D.Lgs. n.118/2011 al quadro normativo del TUEL e dalle disposizioni del decreto legislativo medesimo che vengono ora ad affiancarle **delineano**, in estrema sintesi, **un assetto contabile** degli enti territoriali nel quale nel quale le registrazioni di entrata e di spesa possono iscriversi nelle scritture contabili solo a condizione che abbiano a monte una obbligazione attiva o passiva già perfezionata; l’iscrizione in bilancio può farsi con imputazione all’esercizio in cui le obbligazioni medesime sono esigibili, ovvero giungono a scadenza; i residui attivi e passivi si possono conservare in bilancio solo per entrate e spese già esigibili ma ancora non rimosse o pagate. In tal modo i dati contabili rivestono fondatezza giuridica e le **previsioni di bilancio** risultano, rispetto al precedente

ordinamento contabile, maggiormente coerenti ai principi di attendibilità e veridicità; il carattere di **maggior certezza** delle informazioni contabile si riflette conseguentemente sia nei dati consuntivi che nei movimenti di cassa.

L'effetto della riforma contabile è dunque quello di **migliorare la rappresentatività del bilancio**, richiamandosi a tal fine, tra le principali innovazioni già sopra anticipate, l'introduzione del criterio contabile della competenza potenziata (di cui si dirà più avanti) - l'avvio di un processo di revisione e riduzione dei residui e l'introduzione dell'obbligo di sterilizzare le entrate inesigibili mediante il loro accantonamento in un apposito Fondo crediti di difficile esigibilità (**FCDE**) dal lato delle uscite. Altre modifiche sono invece state introdotte allo scopo di aumentare la flessibilità intertemporale del bilancio mediante l'introduzione del Fondo pluriennale vincolato (**FPV**), ovvero lo strumento contabile mediante il quale rinviare agli esercizi futuri risorse già conseguite e vincolate alla realizzazione di investimenti, al fine di fare del bilancio uno strumento effettivo di pianificazione e rendicontazione della gestione.

L'**entrata in vigore** della riforma è stata stabilita al **1° gennaio 2015**, per cui a partire da tale data, le amministrazioni pubbliche territoriali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria sono state tenute a conformare la propria gestione alle nuove regole e principi contabili. È stata peraltro prevista la facoltà per gli enti locali di rinviare all'esercizio 2016 gli adempimenti più impegnativi della riforma, quali la contabilità economico patrimoniale nonché il piano dei conti integrato e il bilancio consolidato. Inoltre, nel 2015 l'adozione del nuovo schema di bilancio per missioni e programmi è stata richiesta solo con finalità conoscitive e, pertanto, in tale anno gli enti hanno continuato ad adottare lo schema di bilancio utilizzato nell'anno precedente, che ha conservato valore a tutti gli effetti giuridici. Ne risulta che **per il primo anno** di applicazione, gli enti territoriali hanno dovuto in particolare procedere: 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. Principi fondamentali 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. Gli enti hanno altresì proceduto in tale anno all'accantonamento al fondo crediti di

dubbia esigibilità nel bilancio di previsione ed al riaccertamento straordinario dei residui.

In ragione della consistente portata innovativa della riforma contabile, nel primo anno della sua entrata in vigore, il 2015, 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 stessa, la cui piena **entrata a regime** si è realizzata pertanto **nel 2016**. Tale anno ha rappresentato quindi il primo esercizio di applicazione completa della riforma contabile nel quale gli enti territoriali e i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria hanno pertanto adottato: - gli schemi di bilancio e di rendiconto per missioni e programmi, previsti dagli allegati n. 9 e 10 al decreto legislativo 118/2011, che hanno assunto valore a tutti gli effetti giuridici, realizzando l'obiettivo di rendere omogenei, aggregabili e consolidabili i bilanci di previsione e i rendiconti di tutti gli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali in contabilità finanziaria; - la codifica della transazione elementare su ogni atto gestionale; - il piano dei conti integrato di cui all'articolo 4 e allegato n. 6 del decreto legislativo 118/2011; - i principi contabili applicati della contabilità economico patrimoniale e del bilancio consolidato, al fine di consentire l'affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali (con un rendiconto, poi, che comprenderà il conto economico e lo stato patrimoniale; - i principi contabili applicati concernenti il bilancio consolidato, al fine di consentire, nel 2017, l'elaborazione del bilancio consolidato concernente l'esercizio 2016.

Nel corso del medesimo anno si è completato inoltre il processo di **adozione delle nuove regole** contabili dettate dal D.Lgs. n. 118/2011 a tutte le **autonomie speciali** dopo che già nel 2015 le regioni Sicilia e Sardegna e gli enti del loro territorio avevano adottato la riforma con le tempistiche previste per le Regioni a statuto ordinario. Pertanto, nel corso del 2016 le regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti del loro territorio hanno applicato la nuova configurazione del principio della competenza finanziaria potenziata e la correlata attività di riaccertamento straordinario dei residui, rinviando poi l'adozione del piano dei conti integrato, dei principi contabili applicati concernenti la

contabilità economico patrimoniale e il bilancio consolidato. Il processo di implementazione della nuova disciplina contabile armonizzata è proseguito nel corso del **2017**, con la previsione (del completamento dell'armonizzazione contabile da parte dei **comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti**: questi, infatti, nell'anno successivo al 2017 sono tenuti ad adottare un sistema di contabilità economico patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico patrimoniale

È opportuno da ultimo sottolineare come l'ampiezza e la profondità dell'intervento normativo dedicato al riordino contabile – per sovrintendere al quale presso il Ministero dell'economia opera un apposito organismo, la [Commissione Arconet](#), anche ai fini del raccordo con il Sistema europeo dei conti nazionali - deriva dalla circostanza che l'armonizzazione delle regole che presiedono la redazione dei bilanci pubblici, con l'introduzione di criteri omogenei volti a migliorare la trasparenza, l'attendibilità e la confrontabilità delle scritture di bilancio di tutte le amministrazioni pubbliche, costituisce uno strumento essenziale per la definizione di un quadro normativo-contabile che concorra alla sostenibilità delle finanze pubbliche. Oltre a dispiegare la sua azione sul piano dell'autonomia normativa contabile degli enti pubblici, l'armonizzazione contabile è infatti una funzione che estende in concreto i suoi effetti anche sul piano finanziario, in base al presupposto che una maggiore uniformità nella predisposizione degli strumenti di bilancio assicuri, in prospettiva, un miglior uso delle risorse pubbliche.



Quadro normativo

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.

Ai sensi dell'articolo 9 del suddetto D.Lgs.118, il sistema di bilancio costituisce lo strumento essenziale per il processo di previsione, programmazione, gestione e rendicontazione dei conti e delle attività dell'ente.

Tale sistema si articola in numerose componenti, tra le quali possono in questa sede segnalarsi le linee programmatiche (art.146 Tuel), il documento unico di programmazione (DUP, art.70 Tuel, che contiene tra l'altro il programma di fabbisogno del personale), il bilancio di previsione finanziario (art.162 Tuel e art.10 D.Lgs.118/2011), il piano degli indicatori di bilancio(art.18-bis D.Lgs.118/2011), il piano esecutivo di gestione (PEG, art.169 Tuel)), il bilancio consolidato (art.151 Tuel e art. 11-bis D.Lgs. 118/2011), il rendiconto di gestione dell'ente (art.227 Tuel e art.11 D.Lgs.118/2011) la deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art.193 Tuel), le relazioni di inizio e fine mandato (art. 4-bis e 4 D.Lgs. 149/2011).

Una posizione centrale in tale sistema riveste ovviamente il **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 ed 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.

Per quanto concerne i principi contabili, di cui si è detto in precedenza, 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 applicato nei documenti contabili di bilancio prima delle modifiche introdotte con il D.Lgs. 118/2011 era quello per cui le entrate e le spese venivano 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, , 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.

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 di stabilità 2015. Questa è infatti 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).

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 **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 pareggio di bilancio per gli enti territoriali

A seguito dell'armonizzazione contabile è stato possibile dare attuazione (con la legge di bilancio per il 2016) al **secondo binario di intervento**, che anche esso ha inciso profondamente sull'attuale sistema di bilancio degli enti locali: questo è costituito dall'introduzione, in luogo dei vincoli recati dal Patto di stabilità interno, della nuova regola **del pareggio di bilancio**, regola i cui prospetti dimostrativi devono accompagnare – come si è prima anticipato nel delineare il nuovo sistema di bilancio - sia il bilancio di previsione che il rendiconto dell'ente.

Com'è noto, 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**, viene introdotto, 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.

La nuova regola, la cui applicazione è stata prevista a decorrere **dal 2016**, viene così a **sostituire** da tale anno il patto di stabilità interno, che nel corso del tempo aveva portato ad addensamento normativo di regole complesse e frequentemente mutevoli.

La sostituzione del patto di stabilità interno con la nuova disciplina, quale nuova regola contabile per gli enti territoriali e quale **modalità del concorso** degli stessi **alla sostenibilità delle finanze pubbliche**, si è

realizzata mediante un percorso che: a) è stato avviato con la legge di stabilità 2015, anticipando l'applicazione della normativa sul pareggio alle regioni a statuto ordinario ed alla Sardegna; - b) è poi proseguito con la legge di stabilità 2016 attraverso il definitivo superamento del patto anche per gli enti locali e la individuazione di un unico saldo di equilibrio per il 2016; - c) è continuato con il consolidamento ad opera della legge n.164/2016 del nuovo saldo di equilibrio nel testo della legge n.243 2012 (nonché con altre modifiche attinenti ai rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali); - d) si è infine concluso con la **messa a regime** da parte della legge di bilancio 2017 legge n.232 del 2016 delle regole sul pareggio introdotte dalla precedente legge di stabilità. In presenza della nuova regola rimangono ovviamente in corso, fino alla cessazione ove prevista, i contributi posti a carico degli enti locali dalle precedenti manovre di finanza pubblica.



Le più recenti modifiche normative intervenute

Il **contenuto della nuova regola**, che costituisce il modo mediante cui gli enti locali – nonché le regioni e province autonome- concorrono al conseguimento dei saldi e degli obiettivi di finanza pubblica, è dettato in particolare dal **comma 466 della legge di bilancio 2017** 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.

Per gli enti territoriali la **nuova golden rule** risulta radicalmente diversa rispetto al previgente patto di stabilità, che, come prima rammentato, 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 le regole contabili europee). **I complessi meccanismi del patto** sono ora **sostituiti** da un **vincolo più lineare**, costituito dal raggiungimento di un unico saldo.

Questo è l'elemento centrale della nuova disciplina, ed il principale elemento migliorativo rispetto al patto. Ciò in quanto il nuovo saldo obiettivo, mediante cui gli enti concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, deve essere "*non negativo*", vale a dire posto – come livello minimo - pari a zero, a differenza del saldo obiettivo del patto, posto sempre su valori positivi (doveva essere cioè un avanzo) in ragione del concorso alla finanza pubblica richiesto annualmente agli enti. Inoltre il fatto che il saldo è richiesto solo in termini di competenza comporta il **venir meno del previgente vincolo per cassa** ai pagamenti in conto capitale, consentendosi in tal modo agli enti locali che hanno liquidità di poter procedere ai pagamenti passivi di conto capitale, favorendosi così gli investimenti.

Il secondo rilevante elemento di novità è costituito dall'inserimento del **Fondo pluriennale vincolato** nel computo del saldo di equilibrio. Questo – come si è già precisato nella parte sull'armonizzazione contabile - 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, prevalentemente di conto capitale. 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). L'inserimento del Fondo nel saldo potrebbe quindi favorire una politica espansiva, soprattutto sul versante degli investimenti, per gli enti che vi fanno ricorso. Da sottolineare che tale inserimento viene disposto solo per il triennio 2017-2019, in quanto nell'articolo 9 della legge n.243 l'inclusione del Fondo è prevista a regime dal 2020.

Le nuove regole si riflettono inoltre **positivamente** sulle **spese di parte capitale** degli enti territoriali, sia, come sopra

detto, per aver eliminato - prevedendo il risultato di bilancio in sola competenza - il vincolo di cassa alla spesa degli enti, sia per la possibile utilizzabilità dell'avanzo di amministrazione per gli investimenti: ciò risulta ora possibile mediante lo strumento dell'intesa regionale (si veda il paragrafo sugli investimenti degli enti locali nel presente dossier) prevista dall'articolo 10 della legge n.243/2012 in questione, il quale consente di destinare in tal senso il risultato di amministrazione mantenendo nel contempo, mediante le procedure di richiesta e di cessione di spazi finanziari di bilancio tra enti locali di ciascuna regione, il vincolo di saldo per i complesso degli enti locali medesimi.

Più in dettaglio, la riforma delle regole in parola, che ha trovato piena attuazione con l'articolo 1, commi da 463 a 508, della legge di bilancio 2017, prevede che a decorrere dal 2017 gli enti territoriali conseguano un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali (ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) e le spese finali (ascrivibili ai titoli 1, 2, 3 del medesimo schema di bilancio) e che, come detto, per il triennio 2017-2019 nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza sia considerato il Fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento (mentre non rileva la quota del Fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente). A decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali.

Sulle regole in questione vanno segnalate, tra le modifiche introdotte da ultimo dalla **legge di bilancio 2018** (L. n. 205/2017) quelle relative al Fondo pluriennale vincolato (FPV) e sulla flessibilità in corso di gestione.

Quanto al **FPV** si dispone (art.1, comma 880) che gli enti territoriali possono non rilevare in economia le risorse accantonate nel Fondo dell'esercizio 2016, per finanziare le spese contenute nei quadri economici relative a investimenti per lavori pubblici e quelle per procedure di affidamento già attivate, ancorché non ancora impegnate, e conservarle nel Fondo

medesimo dell'esercizio 2017, purché riguardanti opere per le quali l'ente abbia già avviato le procedure per la scelta del contraente o disponga del progetto esecutivo degli investimenti redatto e validato in conformità alla vigente normativa, completo del cronoprogramma della spesa. Tali risorse confluiscono nel risultato di amministrazione se entro l'esercizio 2018 non sono assunti i relativi impegni di spesa.

Quanto alla **flessibilità** (art.1, comma 785) si prevede che il prospetto dimostrativo del rispetto del saldo di equilibrio di bilancio, da allegare al bilancio di previsione degli enti territoriali, non debba più considerare gli stanziamenti del Fondo crediti di dubbia esigibilità e dei Fondi spese e rischi futuri concernenti accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione. Inoltre, è eliminato l'obbligo di allegare, nel corso dell'esercizio, ai fini della verifica del rispetto del saldo, il prospetto dimostrativo alle variazioni di bilancio. In tal modo, l'ente deve rispettare il saldo non negativo esclusivamente in sede di approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione.

Importante segnalare come le nuove regole contabili vengano costantemente considerate nell'ambito dei chiarimenti e nelle indicazioni rilasciate dalla **Ragioneria generale dello Stato** sulle leggi di bilancio annuali, da ultimo con riferimento alla [legge di bilancio 2017](#) (L.n. 232 del 2016) ed alla [legge di bilancio 2018](#) (L. n. 205 del 2017).

Ai fini del rispetto del saldo di equilibrio da parte dell'ente locale sono introdotte specifiche **procedure di monitoraggio**, in base alle quali:

- al bilancio di previsione deve essere allegato un prospetto **dimostrativo del rispetto del saldo**, da allegarsi anche alle successive variazioni di bilancio approvate dal Consiglio dell'ente territoriale ed, in caso di talune variazioni al bilancio medesime, approvate dalla Giunta ovvero operate dai responsabili della spesa o dal responsabile finanziario;
- ciascun ente, ai fini della verifica del rispetto dell'obiettivo di saldo, deve inviare alla Ragioneria generale dello Stato entro il termine del **31**

- marzo** dell'anno successivo a quello di riferimento **una certificazione dei risultati** conseguiti. La mancata trasmissione della certificazione entro il suddetto termine costituisce inadempimento all'obbligo del pareggio di bilancio; se tuttavia effettuata entro il successivo 30 aprile e attestati il conseguimento dell'obiettivo di saldo viene meno l'inadempimento, con applicazione però di alcune circoscritte sanzioni;
- decorsi trenta giorni dal termine stabilito per l'approvazione del **rendiconto di gestione**, in caso di **mancata trasmissione** da parte dell' **ente locale** della certificazione si attribuisce all'organo di revisione economico-finanziaria il compito, in qualità di **commissario ad acta**, pena la decadenza dal ruolo di revisore, di assicurare l'assolvimento dell'adempimento e trasmettere la predetta certificazione entro i successivi trenta giorni. Sino alla data di tale trasmissione sono sospese le erogazioni di risorse o trasferimenti da parte del Ministero dell'interno relative all'anno successivo a quello di riferimento;
 - qualora la certificazione non dia conto della corrispondenza tra i dati contabili rilevanti ai fini del conseguimento del saldo e le risultanze del rendiconto di gestione gli enti sono tenuti ad inviare una nuova certificazione entro sessanta giorni dall'approvazione del rendiconto e, comunque, non oltre il 30 giugno del medesimo anno per gli enti locali e il 30 settembre per le regioni e le Province autonome.

Il nuovo quadro normativo si completa infine con un articolato **sistema sanzionatorio** in caso di mancato conseguimento del saldo, prevedendosi contestualmente un **sistema premiale** in presenza del conseguimento dell'obiettivo di saldo medesimo.

Quanto alle **sanzioni** si prevede :

- **la riduzione** (applicata in rate costanti nel triennio successivo e tali da assicurare il recupero del saldo) delle **risorse** del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale, 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 **divieto per gli enti**, nell'anno successivo all'inadempienza, di **impegnare spese correnti** (per le regioni al netto delle spese per la sanità) in misura superiore all'importo, ridotto dell'1 per cento, dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente, nonché il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti (con esclusione per le regioni dei mutui già autorizzati ma non ancora contratti);
 - il **divieto** di ricorrere **all'indebitamento** per gli investimenti;
 - il **divieto** di procedere nell'anno successivo all'inadempienza ad **assunzioni di personale** a qualsiasi titolo, salvo circoscritte eccezioni per talune funzioni essenziali, nonché di stipulare (qualora abbiano finalità elusiva della sanzione in esame) contratti di servizio con soggetti privati;
 - l'obbligo di rideterminare, nell'anno successivo all'inadempienza, 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.

Nel caso in cui il **mancato conseguimento** del saldo sia **inferiore al 3 per cento** delle entrate finali il meccanismo sanzionatorio risulta **più graduale**, ad esempio circoscrivendo il divieto di assunzione solo a quelle di personale a tempo indeterminato, ovvero limitando al 10 per cento la riduzione delle indennità degli amministratori.

Per quanto concerne il **meccanismo premiale**, esso viene incentrato sul **raggiungimento del saldo** obiettivo, prevedendosi: per **gli enti locali** che rispettano i saldi suddetti l'**assegnazione** delle eventuali **risorse** derivanti dalla **riduzione del fondo** di solidarietà comunale e dal fondo sperimentale di riequilibrio e dai versamenti e recuperi effettivamente incassati derivanti dall'applicazione dei meccanismi sanzionatori.

Il sistema premiale affronta però anche il **tema del pieno utilizzo delle risorse** disponibili per gli enti, con la finalità di **premiare** quelli in cui si riscontri un **impiego efficiente** delle risorse stesse. Si dispone pertanto che per città metropolitane che rispettano il saldo di equilibrio, lasciando contestualmente spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti in entrata (vale a dire gli enti che utilizzano

pressoché pienamente le proprie risorse) la **spesa per rapporti di lavoro flessibile** possa essere **innalzata** del 10 per cento rispetto a quanto prevede la disciplina in materia. Nella stessa finalità, per i **comuni** che vengono a trovarsi nella medesima situazione quanto al rispetto del saldo ed agli spazi finanziari inutilizzati, si prevede che il **turn over** del proprio personale possa essere **innalzato** al 75 per cento, ricorrendo taluni requisiti in ordine al rapporto tra dipendenti e popolazione dell'ente interessati.

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.

Le società a partecipazione pubblica

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 novembre 2017 e relativo all'anno 2015, 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 quasi il **70% riguardano il terziario** (attività professionali, scientifiche e tecniche, trasporto, servizi di supporto alle imprese e altro) e per il **24% il settore secondario** (in particolare il settore delle *utilities*, ovvero servizi idrici, energetici, gestione rifiuti).

Una **specifica analisi** sul tema delle partecipate locali viene prodotta dalla Corte dei conti- Sezione Autonomie: il giudice contabile presenta al Parlamento una [Relazione sugli organismi partecipati dagli enti territoriali](#).

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 in passato 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 un complessivo riassetto del settore, mirato sia all'aumento della trasparenza che alla riduzione del numero di società partecipate, anche allo scopo di un contenimento della relativa spesa.



Quadro normativo

Per le società pubbliche in generale, ivi incluse le società a partecipazione pubblica territoriale, il principale riferimento normativo è

dato dal Testo Unico sulle società partecipate (D.Lgs. n. 175/2016) che, oltre a riassumere in un quadro organico le disposizioni in materia precedentemente vigenti, contiene anche disposizioni volte alla razionalizzazione del fenomeno della partecipazione pubblica.

Il codice civile contiene poi nel libro V, titolo V, capo V, relativo alle società per azioni una sezione XIII, relativa alle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici (articolo 2449 c.c.).

Il Testo Unico sulle società partecipate (TUSP) è stato emanato sulla base di una delega emanata nel 2015 (legge n. 124/2015, articolo 18), e modificato con il D.Lgs. n. 100/2017, che, in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016, ha apportato alcune correzioni e integrazioni tese a prevedere il coinvolgimento degli enti territoriali mediante lo strumento dell'intesa in Conferenza unificata, e a posporre, alcuni termini che erano già scaduti o prossimi alla scadenza.

Il Testo Unico si articola sostanzialmente in quattro tipologie di intervento:

- disposizioni introduttive che, tra l'altro, individuano i tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica, completate da specifiche disposizioni (artt. 16, 17 e 18) dedicate alle società in house, alle società miste pubblico-private, al procedimento di quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati;
- disposizioni volte a stabilire condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche, nonché a ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, e di alienazione di partecipazioni pubbliche (artt. da 4 a 10);
- disposizioni in materia di organi di amministrazione e di controllo delle società a controllo pubblico, con riferimento ai profili di governance societaria, ai requisiti dei componenti degli organi di amministrazione e ai compensi dei membri degli organi sociali, al regime di responsabilità dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti, al regime di controllo, alla prevenzione della crisi di impresa, al controllo e monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze;
- disposizioni volte a incentivare l'economicità e l'efficienza mediante l'introduzione di procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria (artt. 20 e 24), di gestione del personale (artt. 19 e 25), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (art. 21) e di promozione della trasparenza (art. 22).

In particolare, il Testo Unico ha introdotto nell'ordinamento una procedura di carattere ordinario (“**razionalizzazione periodica**”) che gli enti pubblici sono chiamati ad attivare nella gestione delle società partecipate con cadenza annuale, a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017. Con questa procedura le amministrazioni

pubbliche devono svolgere annualmente un'analisi in relazione dell'assetto complessivo delle proprie partecipazioni societarie, predisponendo un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, qualora rilevino alcune criticità in specifici parametri (ad esempio, dimensionali, di redditività, ...) definiti dallo stesso Testo Unico.

Tale procedura periodica fa seguito alla **procedura di revisione straordinaria** delle partecipazioni, posta in essere tramite una ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del T.U. (23 settembre 2016) da parte delle amministrazioni pubbliche entro il 30 settembre 2017, con individuazione delle necessità di alienazione nei casi disciplinati dal Testo Unico.



Le più recenti modifiche normative intervenute

Nell'ambito dell'intervento normativo recato con il Testo unico per la razionalizzazione delle società partecipate, è stata istituita al Ministero dell'economia e delle finanze una Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione delle norme previste dal TUSP. Tale Struttura è stata individuata nella Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro con [DM del 16 maggio 2017](#).

La prevista **ricognizione** straordinaria delle partecipazioni societarie possedute dalle amministrazioni pubbliche si è **conclusa il 10 novembre 2017**, e la rilevazione di questi dati ha rappresentato il primo risultato tangibile della riforma, determinando un quadro delle società partecipate che le amministrazioni hanno stabilito di alienare o razionalizzare. Secondo il [comunicato stampa](#), l'83 per cento degli oltre 10 mila enti tenuti ad approvare la ricognizione straordinaria ha provveduto alla trasmissione del piano di razionalizzazione. La maggior parte degli enti inadempienti sono Comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, e pertanto il quadro complessivo della rilevazione non dovrebbe essere inficiato dal presumibile esiguo numero delle partecipazioni da essi detenute.

Secondo una prima analisi dei dati, le società a partecipazione diretta delle amministrazioni sono 4.701 e **circa una su tre di queste sarà interessata da interventi di dismissione**. Nello

specifico, viene evidenziato che:

- di 2.558 società in cui gli enti possiedono, singolarmente o nel loro complesso, la maggioranza del capitale, 747 sono le società interessate da procedure di dismissione e 118 le società oggetto di procedure di fusione;
- di 2.143 società in cui gli enti, nel loro complesso, non detengono la maggioranza del capitale, 785 sono le società da cui gli enti intendono uscire dalla compagine azionaria.

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, rafforzate 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 è 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 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.

La legge n. 243/2012, di attuazione del principio del pareggio di bilancio, ha ribadito 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 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 che la riforma dei controlli interni impostata dal D.L. n. 174/2012 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);
- 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.

Nell'ultimo decennio 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, 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, 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, che 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, 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 rafforzare il sistema preesistente. In particolare, oltre ai controlli di regolarità amministrativa contabile, di gestione e di controllo strategico, vengono introdotte nuove attività, quali:

- il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente;
- 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 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.

A tali controlli si affiancano quelli previsti dal **Testo Unico sulle società partecipate (D.Lgs. n. 175/2016)**. In merito, si rinvia all'apposito paragrafo relativo alle società partecipate dagli enti locali, in cui si descrivono le innovazioni apportate dal Testo Unico. Si segnala, in particolare, che la **revisione straordinaria delle partecipazioni** imposta dal Testo Unico costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014.

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 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 ha coinvolto anche 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. 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 riformulato dall'articolo 33 del D.L. n. 91/2014 - prevede che le sezioni regionali della Corte verifichino, con cadenza annuale, 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.

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 (ora col pareggio di bilancio), 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 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 **squilibrio 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

Tra le funzioni fondamentali dei comuni è compresa l'“organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo” (art. 19 del D.L. n. 95/2012, conv. L. n. 135/2012).

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, vi rientrano 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'illustrazione 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 (nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti) 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 pubbliche amministrazioni 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, comma 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 (D.Lgs. 42/2004, art. 30), 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 il 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 il Ministero per i beni e attività culturali, 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:

a) sostengono 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);

b) hanno l'obbligo di tenuta degli Albi dei 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 (art. 13, D.P.R. n. 223/1989):

- 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'intestatario 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. n. 223/1989, 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.

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.

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, sia 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'[Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente](#) (ANPR), quale base di dati di interesse nazionale, al fine 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.

Finalità dell'ANPR è dunque quella di una Anagrafe che contenga, oltre ai dati anagrafici, l'archivio nazionale informatizzato dei registri di Stato civile. Inoltre l'ANPR è chiamata ad assicurare ai comuni un sistema di controllo, gestione e interscambio di dati, servizi e transazioni necessario ai sistemi locali per lo svolgimento delle funzioni istituzionali di competenza comunale.

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.

Con il decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5 sono state adeguate le disposizioni del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Ordinamento dello stato civile) alla disciplina delle unioni civili introdotta dalla legge 20 maggio 2016, n. 76. Il decreto

legislativo introduce, in particolare, nel D.P.R. un titolo autonomo dedicato alle modalità di costituzione dell'unione civile intervenendo inoltre, con finalità di coordinamento, su altri provvedimenti relativi allo stato civile e all'anagrafe. La stessa legge n. 76 del 2016 impone ai comuni, a fini di opponibilità ai terzi, obblighi di iscrizione anagrafica delle convivenze di fatto a seguito della trasmissione agli stessi enti locali di residenza degli interessati, da parte del notaio o dall'avvocato, di copia del contratto di convivenza formato con atto pubblico o scrittura privata autenticata.

Servizi elettorali

Ferma restando la competenza **legislativa** statale in materia di elezioni (ai sensi art. 117, 2° 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 per i comuni.

Con le modifiche apportate in particolare all'art. 62 del Codice delle Amministrazioni Digitali (d. lgs. 82/2005 da ultimo modificato dal d. lgs. 21/2017) l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), è la banca dati nazionale nella quale confluiranno progressivamente le anagrafi comunali.

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, (modificato dal decreto “correttivo” di cui al D.Lgs. 56/2017) reca la **nuova disciplina in materia di contratti pubblici.** Sono stati infatti abrogati 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, ed è stata dettata 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 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 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 abrogata dalla lettera oo) del comma 1 dell'articolo 217 del **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**, che prevedono 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 le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della legge n. 56 del 2014.

Il comma 499, lettera d), della **legge di stabilità 2016** (legge n. 208 del 2015) ha modificato l'articolo 9, commi 2 e 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).

L'**articolo 11 della legge 158/2017**, recante misure per il sostegno e la valorizzazione dei **piccoli comuni**, prevede che nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari destinati alla ristorazione collettiva, indetti dai piccoli comuni, fermo restando quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici, costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione l'utilizzo, in quantità superiori ai criteri minimi ambientali (stabiliti dai paragrafi 5.3.1 e 6.3.1 dell'allegato I annesso al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011), dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera

corta o a chilometro utile e dei prodotti agricoli e alimentari biologici provenienti da filiera corta o a chilometro utile.

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

I servizi pubblici locali

L'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale e in ambito metropolitano rientra tra le **funzioni fondamentali** espressamente attribuite dalla legge ai comuni (art. 14, co. 27, D.L. n. 78/2010, come modificato, in particolare, dal D.L. n. 95/2012) ed alle città metropolitane (art. 1 co. 44, L. n. 56/2014). 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.

La legge n. 56/2014 (c.d. "legge Delrio") impone, inoltre, allo Stato o alle Regioni, in funzione della materia, la soppressione di enti o agenzie (consorzi, società *in house*) alle quali siano state attribuite funzioni di organizzazione dei servizi pubblici di rilevanza economica in ambito provinciale o sub-provinciale, con contestuale riattribuzione di tali funzioni alle province (art. 1, co. 90).

In base alla normativa vigente (art. 3-bis, D.L. n. 138/2011, introdotto dall'art. 25, co. 1, del D.L. n. 1/2012), salvo quanto previsto dalle discipline di settore anche al fine di favorire i processi di aggregazione dei gestori, i servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete sono organizzati per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, che non possono essere inferiori a quelli del territorio provinciale.

Gli enti locali hanno l'obbligo di partecipare agli **enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei** ([art. 1, co. 609, L. n. 190/2014](#)), ai quali la legge riserva in via esclusiva le seguenti funzioni:

- l'organizzazione del servizio;
- la scelta della forma di gestione ed il relativo affidamento
- il controllo della gestione;
- la determinazione delle tariffe all'utenza.

In caso di inottemperanza è attribuito al Presidente della Regione l'esercizio dei poteri sostitutivi, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni.



Nel nostro ordinamento la disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale ha subito numerose modifiche, dovute anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi comunitari. Negli ultimi anni gli interventi del legislatore si sono concentrati sull'assetto organizzativo per lo svolgimento dei servizi di interesse economico generale.

Sulle modalità di **affidamento della gestione** dei servizi pubblici locali (SPL) di rilevanza economica si sono succedute diverse discipline, specie nel corso della XVI legislatura, nella cui successione temporale si sono inserite sia un'abrogazione referendaria (2011) sia una pronuncia di illegittimità costituzionale (2012). In particolare, il riferimento generale per la disciplina applicabile nell'ordinamento italiano in materia di affidamento del servizio è rappresentato dalla normativa europea (direttamente applicabile) relativa alle regole concorrenziali minime per le gare ad evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

In particolare, gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione diretta da parte dell'ente, cosiddetta gestione "*in house*", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, ora recepiti nel nuovo Codice appalti (D.Lgs. n. 50/2016). Sulla natura ordinaria e non eccezionale dell'affidamento *in house*, ricorrendone i presupposti, si v. ex multis, Consiglio di stato, V, 18 luglio 2017 n. 3554.

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. Da tale disciplina sono stati espressamente **esclusi** i servizi di distribuzione di gas naturale e di distribuzione di energia elettrica, nonché quelli di gestione delle farmacie comunali.

Gli enti di governo sono tenuti ad **inviare le relazioni di affidamento all'Osservatorio per i servizi pubblici locali**, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, che provvede a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio (art. 13, co. 25-bis, D.L. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 9/2014). L'[Osservatorio per i servizi pubblici locali](#), è stato istituito 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.



Il tentativo di riforma nella XVII legislatura

Nell'ambito del programma di riforme della pubblica amministrazione, approvato con la legge n. 124 del 2015, il Parlamento aveva delegato il Governo a riordinare la intera disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, in base ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, proporzionalità e in conformità alle direttive europee (art. 19). In attuazione della delega, il Governo aveva trasmesso alle Camere uno schema di decreto legislativo recante il **Testo unico sui servizi pubblici di interesse economico** (Atto del Governo n. 308). Dopo l'espressione dei pareri della Camere sullo schema di decreto è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di delega nella parte in cui, incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevede che i decreti attuativi siano adottati sulla base del parere, anziché dell'intesa, della Conferenza Stato-regioni. Il provvedimento di riforma non è stato quindi pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

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 ha sancito 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): i profili concernenti le modalità di affidamento e gestione dei servizi di trasporto pubblico locale rientrano infatti nella materia " tutela della concorrenza" (Corte Cost. sent. n. 1/2014), mentre in generale il trasporto pubblico locale è considerato oggetto di potestà residuale da parte delle regioni (Corte Cost. sent. n. 222/2005).

In questo quadro, l'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), secondo la Corte Costituzionale, non è lesiva della competenza legislativa regionale, in quanto i compiti che le sono affidati "pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell' art . 117, secondo comma, lett. e) Cost."([sent. n. 41/2013](#)).

Le funzioni in materia di trasporti sono poi 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 stato finanziato con integrale copertura del fabbisogno standard.

Con il decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 (convertito dalla legge n. 96 del 2017), è stato realizzato un ampio intervento normativo sulla materia, relativamente alle **modalità di affidamento dei servizi** e alla **scelta del contraente**, alle **compensazioni**, ai **livelli di servizio di trasporto pubblico locale**, nonché per la definizione degli **ambiti** e dei **bacini** del servizio pubblico.

Con lo stesso decreto legge n. 50/2017 sono state apportate rilevanti modifiche al meccanismo di **finanziamento** del trasporto pubblico locale, tramite il c.d. **Fondo TPL**.



L'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale

L'articolo 18 del decreto legislativo n. 422/1997 aveva stabilito originariamente il principio dell'obbligo di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale con procedure concorsuali. Successivamente il principio è stato attenuato dall'articolo 61 della legge n. 99/2009 attraverso la facoltà, prevista dalla normativa europea, di aggiudicare direttamente i contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore. Il legislatore italiano ha pertanto consentito l'utilizzo delle tre modalità di affidamento previste dalla disciplina europea (gara, gestione diretta da parte dell'ente locale, affidamento diretto ad una società *in house*), avvalendosi delle previsioni dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e dell'articolo 8, paragrafo 2, del **regolamento (CE) n. 1370/2007**. Tale regolamento è stato modificato dal regolamento (UE) n. 2338/2016, entrato in vigore il 24 dicembre 2017, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, che prevede una serie di requisiti e criteri da rispettare a decorrere dal 3 dicembre 2019 per procedere agli affidamenti diretti. Il regolamento ha anche stabilito le condizioni alle quali le autorità competenti, se impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento di tali obblighi. Deroghe speciali sono state peraltro previste per i contratti di servizio pubblico ferroviario passeggeri, per i quali viene consentito fino al 2023 l'affidamento diretto con le regole vigenti prima del regolamento n. 2338/2016.

In questo quadro, il **decreto legge n. 50 del 2017**, ha realizzato un ampio intervento normativo nel settore, promuovendo innanzitutto l'utilizzo di **procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale**, e prevedendo in tal senso penalizzazioni finanziarie, in termini di riduzione delle risorse nella ripartizione fra le regioni del Fondo TPL, nei casi in cui i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non siano affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riparto, ovvero non risulti pubblicato alla medesima data il bando di gara, nonché nel caso di gare non conformi alle misure di cui alle delibere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti. A tale proposito, lo stesso decreto legge ha integrato le funzioni dell'ART, prevedendo che anche nei casi di affidamento diretto e di affidamento *in house*, l'Autorità determini gli obiettivi di efficacia, di efficienza e di equilibrio finanziario che il gestore deve rispettare. Nel settore del trasporto pubblico locale l'Autorità provvede infatti, in base alla legge istitutiva (l'art. 37 del D.L. n. 201/2011), a definire gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società *in house* o da società con prevalente partecipazione

pubblica, nonché per quelli affidati direttamente. Per tutti i contratti di servizio prevede obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività.

Per le regioni il D.L. n. 50/2017 ha peraltro previsto **clausole di salvaguardia**, per evitare una eccessiva riduzione delle risorse disponibili, stabilendo, tra l'altro, che nel primo quinquennio di applicazione non si possa determinare, per ciascuna regione, una riduzione annua maggiore del 10 per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015 (articolo 27, commi 1-8). La riduzione di risorse prevista nel caso di affidamento senza procedure di gara non si applica inoltre ai contratti di servizio già affidati alla data del 30 settembre 2017, in conformità alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 e sino alla loro scadenza.

Le disposizioni del decreto legge n. 50/2017 che hanno fatto salve (articolo 27, comma 11-quinquies) le procedure di scelta del contraente già avviate prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (24 giugno 2017), hanno altresì fissato il **principio di separazione delle funzioni di regolazione, indirizzo, organizzazione e controllo** da quelle di **gestione** dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale (art. 27, comma 12-quater).

In materia di **scelta del contraente** l'art. 48, comma 6 del D.L. n. 50/2017, ha demandato all'**Autorità di regolazione dei trasporti** il compito di definire **regole generali** riferite alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale ed il comma 7, in senso più ampio, ha attribuito all'**Autorità dei Trasporti** il potere di intervenire con **attività di regolazione generale** in tema di procedure per l'affidamento di servizi di trasporto pubblico locale e regionale. I commi 4 e 5 dell'art. 48 prevedono in materia che gli enti affidanti, in particolare le regioni, sentite le città metropolitane, gli altri enti di area vasta e i comuni capoluogo di Provincia, articolino i **bacini di mobilità** in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, tenuto conto delle caratteristiche della domanda. Le eccezioni sono consentite se motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica, nonché relative alla specificità territoriale dell'area e devono essere disciplinate con delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Per la definizione dei bacini di mobilità sono stabiliti specifici criteri, in termini di utenza minima (350.000 abitanti) e di stima della domanda di trasporto pubblico locale e regionale che si intende soddisfare, che deve essere riferita a tutte le modalità di trasporto (art. 48, commi 1-3).

La **disciplina transitoria**, nelle more della definizione dei bacini di mobilità e dei relativi enti di governo, prevede che gli enti locali debbano comunque procedere al nuovo affidamento dei servizi di trasporto pubblico per i quali il termine ordinario dell'affidamento sia scaduto,

ovvero scada prima dell'adozione dei provvedimenti di pianificazione e istituzione di enti di governo, nel rispetto della normativa vigente.

Per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei modi più efficaci per finanziarli, è anche intervenuta l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), con la delibera n. 48/2017 e con un Atto di Regolazione per definire gli ambiti di servizio di trasporto pubblico locale e le modalità più efficienti per il loro finanziamento.

Per quanto riguarda le **compensazioni per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale**, è stato imposto agli enti affidatari, per i contratti da stipulare successivamente al 31 dicembre 2017, di determinare le compensazioni economiche e i corrispettivi da porre a base d'asta sulla base dei costi standard (art. 27, commi 8-bis-8-sexies).

L'ART, con delibera n. 49/2015 del 17 giugno 2015, ha definito una serie di **misure regolatorie per il trasporto pubblico locale** passeggeri svolto su strada e per ferrovia, relative in particolare alla redazione dei bandi e delle convenzioni per le gare di assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici. Con la delibera n. 129/2017, L'Autorità ha avviato un procedimento di revisione ed aggiornamento di tale delibera, anche per tenere conto delle disposizioni del decreto-legge n. 50 del 2017 e del Regolamento (UE) n. 2338/2016, in vigore al 24 dicembre 2017, che introduce alcune modifiche alla disciplina dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri per gli obblighi di servizio pubblico e le procedure di aggiudicazione. La conclusione del procedimento di revisione è prevista al 20 dicembre 2018.

L'Autorità dei trasporti aveva 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 cui conclusione è stata prorogata fino al 15 dicembre 2017. Con la successiva delibera n. 88/2017 ha avviato una consultazione pubblica su tale procedimento, la cui conclusione è stata prorogata al 15 settembre 2017 (delibera n. 101/2017).



Con riferimento al **finanziamento del TPL**, 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.

La IX Commissione Trasporti della Camera con un'**indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale**, conclusa nella seduta dell'8 aprile 2014, aveva sottolineato l'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 garantissero 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.

Al finanziamento del settore provvede dal 2013 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).

A partire **dal 2018** la disciplina del **Fondo TPL** è stata modificata dalle norme del decreto-legge n. 50 del 2017, sia per il criterio di finanziamento del Fondo, in attesa del riordino del sistema della fiscalità regionale, che per i criteri di riparto. In particolare è stata rideterminata la **consistenza del Fondo, fissandola per legge** in 4.789,5 milioni di euro per l'anno 2017 ed in 4.932,6 milioni € a decorrere dall'anno 2018 (articolo 27, commi 1-8), disapplicando pertanto il precedente meccanismo di quantificazione del Fondo che era ancorato al gettito delle accise su benzina e gasolio.

La sentenza n. 273/2013 della Corte costituzionale aveva riconosciuto la costituzionalità del meccanismo di determinazione del Fondo, stante la perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione per la mancata individuazione dei costi standard: l'intervento dello Stato era stato ritenuto ammissibile nei casi in cui rispondesse all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione.

Lo stanziamento del Fondo nel Bilancio triennale 2018-2020, a seguito di alcune modifiche della legge di Bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017), ammonta a 4.933,054 milioni di euro per il 2018, a 4.876,554 milioni di euro per il 2019 ed a 4.875,554 milioni di euro per il 2020. Si è inoltre previsto che dall'esercizio 2018, con un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato regioni, si modifichino le percentuali di riparto del Fondo, in ragione dell'incidenza delle variazioni del canone d'accesso alle infrastrutture ferroviarie introdotte da Rete ferroviaria italiana, a far data dall'1 gennaio 2018, in

ottemperanza ai criteri definiti dall'Autorità di regolazione dei trasporti.

Il decreto legge n. 50/2017 (articolo 27, comma 2) ha anche stabilito che i nuovi **criteri per la ripartizione** del Fondo TPL siano diretti a **premiare sia l'affidamento dei servizi con procedure di evidenza pubblica che l'efficienza del servizio**: si prevedono infatti penalizzazioni per le regioni e gli enti locali che non procedano all'espletamento delle gare, nonché parametri volti a incentivare il perseguimento degli obiettivi di efficienza e di centralità dell'utenza nell'erogazione del servizio. Inoltre, a decorrere dal 2018, il **riparto del Fondo** deve essere effettuato, entro il 30 giugno di ogni anno, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata.

Gli enti che affidano i servizi di trasporto pubblico locale e regionale dovranno inoltre utilizzare i **costi standard** e gli indicatori programmatori, definiti con criteri di efficienza ed economicità, come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta per i contratti di servizio stipulati successivamente al 31 dicembre 2017 (comma 8-bis dell'art. 27).

Il **Decreto ministeriale n. 157 del 28 marzo 2018**, ha definito i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e i loro criteri di aggiornamento e applicazione.

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), con la **delibera n. 48/2017**, ha approvato un Atto di Regolazione per definire gli **ambiti di servizio di trasporto pubblico locale** e le **modalità più efficienti** per il loro **finanziamento**. L'Ambito è definito come un insieme di servizi di trasporto, sia di linea che non di linea (es. taxi, ncc ed altre forme di mobilità condivisa diverse da bus, tram e metropolitane), anche effettuato con diverse modalità, idoneo a soddisfare obblighi di servizio pubblico ed esigenze essenziali di mobilità di cittadini in un determinato Bacino territoriale. Partendo dagli atti di pianificazione e programmazione dei servizi di trasporto previsti dalla legislazione vigente, le Misure della delibera individuano le fasi del processo attraverso il quale il soggetto competente definisce l'Ambito di servizio pubblico.

I servizi energetici: energia elettrica, gas

Principali profili di competenza degli enti locali

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 devono essere effettuate per ambiti territoriali minimi (ATM), definiti dal Ministero dello sviluppo economico, e comprendenti, di solito, una pluralità di comuni. Le date limite stabilite per l'indizione delle gare sono state più volte prorogate - da ultimo, con il D.L. n. 244/2016, per gli ambiti territoriali in cui sono presenti i comuni colpiti dagli eventi sismici di agosto, ottobre 2016 e gennaio 2017 - e sono differenziate per raggruppamenti di ambiti.



Quadro normativo

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. 14, D.Lgs. n. 79/1999).

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 (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” – va bandita non oltre il quinquennio precedente la scadenza del periodo transitorio e, quindi, non oltre il 31 dicembre 2025 (art. 9, c. 2, D.Lgs. 79/1999). 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, ultimo periodo, 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 (ATM) 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 – è un Comune capoluogo di Provincia, ovvero, nel caso in cui il comune capoluogo di provincia non appartenga all'ambito, un Comune capofila, la provincia o altro soggetto, come una società patrimoniale delle reti, ove costituita.

Nel caso in cui gli enti concedenti non identifichino la stazione appaltante, trascorsi sette mesi dalla scadenza dei termini fissati nell'allegato 1 del D.M., come poi prorogati dalle norme vigenti (cfr. *infra*), 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.

Il potere sostitutivo regionale è esercitato anche nel caso in cui la stazione appaltante non abbia provveduto a pubblicare il bando di gara (trascorsi 15 mesi se nell'ambito è presente un Comune capoluogo di provincia, o, negli altri casi, 18 mesi dal termine fissato nell'allegato 1) (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 in taluni casi 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, il D.L. n. 244/2016, art. 6, comma 5 ha operato una ulteriore proroga di ventiquattro mesi per gli ambiti territoriali in cui sono presenti i comuni colpiti dagli eventi sismici di agosto, ottobre 2016 e gennaio 2017.

La stazione appaltante, ai sensi dell'art. 9 del D.M., deve predisporre e pubblicare il bando e il disciplinare di gara, attenendosi agli schemi allegati al Regolamento 226/2011. Il bando e il disciplinare devono essere inviati all'ARERA (secondo [modalità da essa stabilite](#)) unitamente alle linee guida programmatiche d'ambito con le condizioni minime di sviluppo, insieme alla nota giustificativa degli eventuali scostamenti operati rispetto al bando o al disciplinare tipo e della scelta dei punteggi utilizzati nei criteri di valutazione della gara. L'Autorità può inviare entro 30 giorni proprie osservazioni alla stazione appaltante. Semplificazioni nella [procedura di valutazione da parte dell'ARERA](#) sono state recentemente introdotte con la legge sulla concorrenza, L. n. 124/2017 (articolo 1, comma 94)(cfr. *infra*).

Il bando di gara è unico per ciascun ambito ed è costituito dalla parte generale, con le informazioni dettagliate per la partecipazione alla gara e informazioni di massima per la sua gestione, nonché gli oneri da riconoscere *una tantum* (gli oneri sono quantificati sulla base di [criteri fissati dall'ARERA](#)) ed annualmente alla stazione appaltante, la cauzione provvisoria per i partecipanti alla gara e la cauzione definitiva da produrre in caso di aggiudicazione, all'atto della stipula del contratto di servizio, e da una serie di allegati contenente le informazioni specifiche per ogni Comune appartenente all'ambito.

Il disciplinare di gara è anch'esso unico per ambito e riporta i criteri di valutazione della gara e le informazioni dettagliate per la presentazione delle offerte.

Ai sensi dell'art. 11 del D.M., la commissione di gara è composta da cinque esperti di comprovata esperienza nel campo della distribuzione gas o dei servizi pubblici locali, nominati dalla stazione appaltante, dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione dell'offerta. Ai sensi dell'art. 12, l'aggiudicazione è effettuata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

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. Il gestore uscente resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio, limitatamente all'ordinaria amministrazione, fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento (art. 14, co. 7, D.Lgs. n. 164/2000). Come meglio si dirà nel paragrafo relativo alle recenti modifiche normative, tale previsione è stata oggetto di interpretazione autentica ad opera della legge di bilancio 2017 (legge n. 232/2016).

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'ARERA 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 (ora ARERA) 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 (ora ARERA) 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 (cfr. *infra*).

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 (si veda anche l'art. 14, comma 4 del D.Lgs. n. 164/2000).

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.

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, numerosi interventi si sono susseguiti sulla disciplina in questione.

Tra essi si ricorda il D.L. 83/2012, che, intervenuto (articolo 37) a modifica degli articoli 14 e 15 del Decreto Letta, ha consentito 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 D.lgs. n. 164/2000). Si è poi 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 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 si debba seguire nel primo periodo 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 poi 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 Decreto legge "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 trovava applicazione 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 avessero 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 fissata all'11 marzo 2015 per alcuni e all'11 giugno 2015 per altri.

E' stato poi adottato il [D.M. 20 maggio 2015](#) "Regolamento recante modifica al decreto 12 novembre 2011, n. 226, concernente i criteri di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale", di modifica al Decreto Ministeriale "criteri".

E' poi intervenuto ulteriormente il D.L. "mille proroghe" [D.L. n. 210/2015](#), il quale, all'**articolo 3, comma 2-bis** ha disposto 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** del [D.L. n. 210/2015](#) ha modificato poi il comma 2 e abrogato i commi 4 e 5 dell'

[articolo 4 del D.L. n. 69/2013](#), che 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 nei casi di mancato rispetto dei termini per la scelta della stazione appaltante (prelievo del 20% delle somme spettanti agli enti locali stessi a seguito della gara d'ambito). Il decreto legge ha introdotto, 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.

Il Ministero ha pubblicato una [Tabella che indica, per ciascun ambito, le date aggiornate per l'intervento sostitutivo della Regione, in caso di mancato avvio della gara nei termini](#).

All'indomani delle modifiche operate dal [D.L. n. 210/2015](#), l'AEEGSI (ora ARERA) ha adottato una [segnalazione al Governo e Parlamento](#) 86/2016/I/GAS, 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](#).

Anche l'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**, nella 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 ulteriormente prorogate dal [D.L. n. 210/2015](#).

Il [D.L. n. 244/2016](#) (cd. "Milleproroghe"), dopo gli eventi sismici di agosto e di ottobre 2016, ha poi disposto la **proroga di 24 mesi** dei termini di pubblicazione dei bandi delle **gare per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale** negli ambiti territoriali in cui sono presenti **comuni terremotati** come individuati dall'[articolo 1 del D.L. n. 189/2016](#). La proroga è stata disposta per consentire alle stazioni appaltanti di determinare i piani di ricostruzione delle reti di distribuzione nelle zone terremotate da includere nei bandi di gara.

La **legge di bilancio 2017** ([Legge n. 232/2016](#)) è poi intervenuta sulla norma (art. 14, co. 7, D.Lgs. n. 164/2000) che prevede che il **gestore uscente** resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio limitatamente all'ordinaria amministrazione fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento, interpretandola in via autentica. Ai sensi di tale interpretazione autentica, il gestore uscente, nel **periodo transitorio**, è comunque obbligato al **pagamento del canone di concessione** previsto dal contratto.

La **legge sulla concorrenza** ([Legge n. 122/2017](#), art. 1, commi 93-97) ha, come sopra accennato, introdotto **semplificazioni delle procedure di valutazione** da parte dell'ARERA **dei valori di rimborso** che il gestore entrante deve corrispondere all'uscente e nella valutazione dei bandi di gara. In attuazione di tali disposizioni, l'ARERA ha adottato la [Delibera 905/2017/R/gas del 27 dicembre 2017](#).

Si segnala infine che - all'indomani della nuova disciplina contenuta nel Codice degli appalti ([D.Lgs. n. 50/2016](#)), come integrata dal successivo provvedimento correttivo ([D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56](#)), il MISE ha pubblicato il 23 marzo 2017 una [circolare](#) sull'applicabilità del suddetto codice alle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione gas. L'articolo 92 del D.Lgs. correttivo al nuovo Codice dei contratti pubblici ha infatti fatto salva l'applicazione, alle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione gas, del [D.Lgs. n. 164/2000](#), nonché dell'articolo 46-*bis*, commi 1-3 del [D.L. n. 159/2007](#) ciò in

quanto, e nella misura in cui, dette norme siano compatibili con il nuovo codice dei contratti, e specificatamente con la Parte III del codice relativa alle concessioni.

In una lettura sistematica della norma, afferma la circolare ministeriale, si fa quindi salvo il quadro normativo vigente per le gare d'ambito, in particolare gli ambiti territoriali come già delineati, gli schemi di bando, di disciplinare tipo e di contratto di servizio, adottati dal Ministero in attuazione della normativa richiamata.

Quanto allo stato attuale delle gare, da informazioni ricevute dal Ministero dello sviluppo economico, risulta che l'unica gara dei 177 ATEM aggiudicata è quella di Milano 1. Sul sito istituzionale dell'ARERA è disponibile il "[cruscotto gare](#)" che fornisce lo stato dell'*iter* procedurale relativo all'analisi della documentazione di gara inviata dalle stazioni appaltanti all'ARERA.

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 assegnato ad esso 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. 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 giustificano 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).

In seguito, 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 con l'obiettivo di rendere più capillare la diffusione del servizio di dispensazione dei farmaci e di favorire l'accesso alla titolarità delle farmacie da parte di un numero più ampio di aspiranti. 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](#)).

In ultimo, la legge 124/2017 recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", all'art. 1, commi da 157 a 165, ha consentito l'ingresso di società di capitale nella titolarità dell'esercizio della farmacia privata, rimuovendo al contempo il limite delle quattro licenze in capo ad una

identica società ma stabilendo il divieto di controllo, diretto o indiretto da parte di un medesimo soggetto di una quota superiore al 20 per cento delle farmacie della medesima regione o provincia autonoma. Inoltre, sono stati soppressi i requisiti soggettivi per la partecipazione alle società che gestiscono farmacie; conseguentemente si è consentito la partecipazione anche ai soci non farmacisti.

Preme qui ricordare che, prima dell'emanazione della legge 124/2017, l'art. 9 della legge 475/1968 aveva già previsto che le farmacie comunali potessero essere gestite a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestassero servizio presso farmacie di cui il comune avesse la titolarità. In tal caso, all'atto della costituzione della società, cessa di diritto il rapporto di lavoro dipendente tra il comune e gli anzidetti farmacisti.



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.

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. Il Ministero della salute con una [nota del marzo 2018](#) ha ricordato che, nell'attuale quadro normativo, l'individuazione delle sedi farmaceutiche è di competenza del Comune mentre alla Regione spetta soltanto una funzione ricognitiva, finalizzata all'assegnazione delle stesse. Il Ministero sottolinea inoltre che la titolarità della competenza sull'istituzione e localizzazione delle sedi farmaceutiche spetta al Consiglio Comunale e non alla Giunta, trattandosi di un provvedimento proprio dell'Ente comunale, per l'adozione del quale è necessaria un'attività di scelta che va oltre uno stretto "criterio demografico". Ciò in quanto la previsione di poter istituire, ove la popolazione ecceda il parametro del 50 per cento, un'ulteriore sede farmaceutica, implica valutazioni che esulano

dal mero rapporto farmacie-popolazione, trattandosi di scelte fondamentali attinenti alla vita sociale e civile di una comunità locale che, incidendo sull'organizzazione del servizio farmaceutico territoriale, rientrano nell'ambito dell'attività di programmazione di cui all'art. 42, comma 2, lettera *b*) del D.Lgs. 200/2000 (TUEL).

Sul **potere di individuazione da parte del Comune delle sedi disponibili** è intervenuto anche il [Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 22 del 7 gennaio 2016](#), ha affrontato la problematica dell'emanazione tardiva, da parte del Comune, della delibera di istituzione di nuove sedi farmaceutiche e le modalità di delimitazione del territorio assegnato ad una determinata farmacia nonché l'acquisizione dei pareri dell'Ordine dei farmacisti e dell'Azienda sanitaria locale.

Per quanto riguarda la **titolarità**, 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 inoltre chiarito al riguardo che non vi sono ragioni per limitare la scelta ad un particolare tipo societario (cfr. Cons. Stato n. 474/2017 e Cons. Stato n. 5389/2014), tanto che spesso si assiste alla costituzione di società di capitali miste, in cui il Comune è socio di minoranza.

Il [Consiglio di Stato, Sezione III, con la sentenza del 13 novembre 2014 n. 5587](#) ha inoltre confermato che le modalità di gestione delle farmacie comunali indicate dalla legge 475/1968 non sono tassative, dacché possono impiegarsi in materia anche le forme gestionali previste dalla normativa

generale, compresa la concessione del servizio mediante gara pubblica che "costituisce la modalità ordinaria per la scelta di un soggetto diverso dalla stessa Amministrazione che intenda svolgere un servizio pubblico". Tale tesi è stata ripresa anche dall'Anac, che con la [delibera 15/2014](#), ha sottolineato che l'affidamento in concessione può essere una modalità di gestione delle farmacie comunali. Sul punto, si ricorda infine che la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, con parere n. 26 del 23 gennaio 2013, ha statuito la legittimità di gestire una farmacia comunale ricorrendo allo strumento della convenzione ex art. 30, TUEL (D.Lgs. n. 267/2000) sottoscritta da due comuni interessati all'erogazione del servizio.

Per quanto riguarda la **gestione delle farmacie comunali**, la [sentenza 5389/2014 del Consiglio di Stato](#) ha 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.

Il Codice dei medicinali (art. 100, co. 1-*bis*, del D.Lgs. 219/2006) ha previsto 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 (cfr. TAR Lombardia, Sez. Brescia, sez. II, 15 settembre 2017 n. 1109).

Il Tar Umbria, con la sentenza n. 78 del 1 febbraio 2018, ha infine ritenuto legittima l'attribuzione della titolarità delle farmacie comunali alle società di capitali purché aventi come oggetto esclusivo la gestione della farmacia ed ha confermato l'incompatibilità tra l'esercizio dell'attività farmaceutica con altre attività e, quindi, anche con quella sanitaria.

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.

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 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 deve comprendere anche le zone di rispetto cimiteriale. Eventuali deroghe al limite minimo della fascia di rispetto cimiteriale sono consentite 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

I diversi livelli di governo delle politiche sociali. Principali profili di competenza degli enti locali

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** (legge 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 partecipative¹⁰.

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 Cost¹¹.

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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

capo alle Regioni. Nello specifico, il Comune ha il compito istituzionale di programmare, attraverso il [Piano di zona](#) (art. 19 della legge 328/2000), il **sistema integrato di interventi e servizi sociali** e poi di garantirne l'erogazione, integrando la programmazione sociale e la programmazione sociosanitaria¹². 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*.

Le funzioni di assistenza in capo agli enti locali sono svolte prioritariamente da Comuni associati in Ambiti territoriali (di cui all'art. 8, comma 3, lettera *a*), della legge 328/2000), responsabili dell'esercizio associato delle funzioni sociali in circoscrizioni territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie.

Come rilevato dall'Istat, nel 2015 la [spesa dei comuni per i servizi sociali](#)¹³, al netto del contributo degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale, ammonta a circa 6 miliardi 932 milioni di euro, pari allo 0,42% del Pil nazionale. Il 38,5% delle risorse è destinato alle famiglie con figli, il 25,4% ai disabili, il 18,9% agli anziani, il 7% al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, il 4,2% agli immigrati e lo 0,4% alle dipendenze. Il rimanente 5,6% della spesa sociale dei comuni è assorbito dalle spese generali, di organizzazione e per i servizi rivolti alla "multiutenza".

La principale fonte di finanziamento della spesa sociale rilevata sono le risorse proprie dei comuni (60,5%) e delle associazioni di comuni (7,1%). Le risorse rimanenti provengono dal fondo indistinto per le politiche sociali (9,2%), dai fondi regionali vincolati per le politiche sociali (14,8%), dai fondi vincolati statali o dell'Unione europea (4,5%), da altri Enti pubblici (2,5%) e da privati (1,4%). Il peso del fondo indistinto per

¹² In tale perimetro altri soggetti sono chiamati ad intervenire: le Regioni, che dettano gli indirizzi della programmazione ed erogano servizi sociosanitari attraverso le ASL; lo Stato, che, di anno in anno, determina i fondi nazionali destinati alle politiche sociali.

¹³ Istat, La spesa dei comuni per i servizi sociali: anno 2015, dicembre 2017. I dati presentati dall'Istat si riferiscono al comparto dell'assistenza e alla tipologia dei servizi resi disponibili per i cittadini.

le politiche sociali è passato dal 13% del 2006 al 9,2% del 2015 ed è maggiore al Sud e nelle Isole rispetto che al Centro-nord. Viceversa i comuni del Centro e del Nord Italia basano maggiormente le politiche sociali sulle risorse proprie.



Quadro normativo

La legge quadro 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali ha disciplinato 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, e programmano gli obiettivi di settore nel **Piano sociale** (art. 18 della legge 328/2000) o nel **Piano socio-sanitario**, dove sono programmati gli interventi sanitari, sociali e socio-sanitari.

Ai sensi dell'art. 6 della legge 328/2000, i Comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale. Tali funzioni sono esercitate dai comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini. Più nel dettaglio, ai Comuni spetta:

a) programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento degli enti del Terzo settore;

b) erogazione degli interventi e dei servizi, nonché delle prestazioni economiche assistenziali;

c) autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei

soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, quali: organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati;

d) partecipazione al procedimento per l'individuazione degli ambiti territoriali;

e) definizione dei parametri di valutazione delle condizioni di bisogno, ai fini della determinazione dell'accesso prioritario alle prestazioni e ai servizi.

Nell'esercizio di tali funzioni, i comuni provvedono a:

a) promuovere, nell'ambito del sistema locale dei servizi sociali a rete, risorse delle collettività locali tramite forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria;

b) coordinare programmi e attività degli enti che operano nell'ambito di competenza, secondo le modalità fissate dalla regione, tramite collegamenti operativi tra i servizi che realizzano attività volte all'integrazione sociale ed intese con le aziende unità sanitarie locali per le attività sociosanitarie e per i piani di zona;

c) adottare strumenti per la semplificazione amministrativa e per il controllo di gestione atti a valutare l'efficienza, l'efficacia ed i risultati delle prestazioni, in base alla programmazione di cui al comma 2, lettera a);

d) effettuare forme di consultazione dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 5 e 6, per valutare la qualità e l'efficacia dei servizi e formulare proposte ai fini della predisposizione dei programmi;

e) garantire ai cittadini i diritti di partecipazione al controllo di qualità dei servizi, secondo le modalità previste dagli statuti comunali.

4. Per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica.

I livelli essenziali di assistenza e il rafforzamento dei servizi sociali

Recentemente la materia è stata incisivamente innovata dal D.Lgs. 147/2017¹⁴ istitutivo del ReI, la misura unica nazionale di contrasto alla povertà, che ha fissato i primi livelli di assistenza in ambito sociale e ha destinato risorse certe al rafforzamento dei servizi sociali territoriali.

¹⁴ Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147, Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà.

L'art. 22 della legge quadro 328/2000 ha infatti definito gli interventi che costituiscono i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP) come l'insieme degli interventi garantiti, sotto forma di beni o servizi, dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, e attuati nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali. Più precisamente, l'art. 22 ha individuato l'area del bisogno (povertà, disagio minorile, responsabilità familiare, dipendenze, disabilità) e quindi le prestazioni e gli interventi idonei a soddisfare quei bisogni¹⁵, senza giungere tuttavia a una loro elencazione puntuale, come avvenuto successivamente per i LEA sanitari e socio-sanitari.

In assenza di una normativa statale di determinazione dei LEP, le scelte delle regioni, chiamate a disciplinare con leggi regionali la materia riferibile ai servizi sociali, si sono fortemente differenziate.

In seguito, la legge 42/2009 sul federalismo fiscale, e più ancora l'articolo 13 del decreto legislativo 68/2011, hanno stabilito la procedura necessaria a fissare i LEP di determinate materie, fra cui l'assistenza, prevedendo che, nella fase transitoria, fino alla determinazione dei LEP, Governo e Regioni possano definire (tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata) macroaree e servizi con caratteristiche di generalità e permanenza da garantire sul territorio nazionale e il fabbisogno finanziario necessario a erogarli.

¹⁵ Più precisamente gli interventi sono stati declinati in: 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 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.

Ne frattempo, vista l'assenza dei LEP, le prestazioni diffuse sul territorio nazionale sono state mappate dal Nomenclatore Interregionale degli Interventi e Servizi Sociali, approvato nel 2009 e aggiornato sul piano delle terminologie e dei contenuti fino al 2013. Il Nomenclatore, elaborato dalla Commissione Politiche sociali della Conferenza delle Regioni e delle PA con il supporto del C.I.S.I.S. (Centro Interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici), e dell'ISTAT per gli aspetti relativi alla spesa sociale, ha provveduto ad un raggruppamento delle prestazioni sociali definendo i macrolivelli delle prestazioni, al cui interno sono stati individuati "Obiettivi di servizio" recepiti anche dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nei riparti del Fondo nazionale politiche sociali per il triennio 2013-2015.



Quadro normativo

Più nello specifico si ricorda che la Conferenza delle Regioni, in un [documento](#) del 20 febbraio 2014, ha individuato, con il sostegno del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, cinque **Macro Obiettivi di Servizio**:

1. Servizi per l'accesso e la presa in carico dalla rete assistenziale;
2. Servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio;
3. Servizi a carattere comunitario per la prima infanzia;
4. Servizi a carattere residenziale per le fragilità;
5. Misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito.

All'interno dei Macro Obiettivi sopra elencati sono stati poi individuati "servizi omogeneamente diffusi" ai quali può essere riconosciuta la caratteristica di generalità e permanenza richiesta dal D.Lgs. 68/2011.

Contestualmente, nel documento del febbraio 2014, le regioni hanno sottolineato l'importanza di:

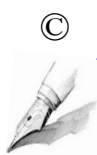
- determinare risorse certe e adeguate, da stanziare come concorso statale al finanziamento delle politiche sociali;
- rendere stabili e incrementare, a partire dal 2014, i finanziamenti statali riguardanti gli interventi sociali, con particolare riferimento al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e al Fondo per le non Autosufficienze;
- rafforzare le politiche integrate socio-sanitarie;
- individuare i costi di un determinato servizio nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza (costi standard) per i servizi maggiormente definiti come gli asili nido, l'assistenza domiciliare e residenziale;
- implementare il Sistema informativo dei servizi sociali.

La Conferenza delle Regioni ha chiesto alla Conferenza Unificata di considerare il documento quale Intesa Quadro per le Politiche Sociali e per le non Autosufficienze, preliminarmente all'intesa prevista all'[articolo 13 del decreto legislativo 68/2011](#).

Date queste premesse, il 7 maggio 2015 è stata sancita in sede di Conferenza unificata l'[Intesa tra il Governo, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali sull'applicazione dell'articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68](#). L'Intesa ha fornito le prime indicazioni per un percorso finalizzato alla rilevazione della spesa sociale, dei fabbisogni e dei costi standard, dei servizi e degli interventi aventi caratteristiche di generalità e permanenza all'interno delle Regioni e Province autonome e delle Autonomie locali, nell'ambito delle Politiche Sociali. Nell'Intesa si è convenuto di:

- o proseguire le attività di analisi e di valutazione della spesa connessa ai servizi sociali, erogati dai Comuni, come descritti e aggregati in sede di prima rilevazione (macro obiettivi e servizi omogeneamente diffusi);
- o determinazione di: un set di servizi che i Comuni in forma singola o associata erogano al cittadino; le caratteristiche e le modalità di erogazione di ogni servizio per raccogliere dati omogenei; le prestazioni sociali (comprese quelle integrate con salute, scuola e lavoro) sulle quali valutare spesa, fabbisogni e costi standard;
- o valutare attività innovative da raccordare e integrare con i servizi pubblici, quali il welfare aziendale.

Successivamente il [decreto 10 ottobre 2016](#) di riparto per il 2016 delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) ha specificato che tutte le Regioni integrano le risorse del FNPS a loro attribuite con il Fondo per le non autosufficienze. Le Regioni coinvolte nel Piano azione coesione integrano, altresì, nella programmazione le risorse attribuite agli ambiti territoriali di rispettiva competenza per il finanziamento di [Servizi di cura delle persone](#): cura dell'infanzia e degli anziani non autosufficienti. L'allegato 1 del decreto inoltre precisa quanto già stabilito in numerosi documenti della Conferenza delle regioni circa i **macro livelli e gli obiettivi di servizio**, rispetto ai quali le regioni programmano l'utilizzo delle risorse loro destinate (Servizi per l'accesso e la presa in carico dalla rete assistenziale; Servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio; Servizi per la prima infanzia e servizi territoriali comunitari; Servizi a carattere residenziale per le fragilità; Misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito).



© **Le più recenti modifiche normative intervenute**

Come detto, la **materia** è stata **incisivamente innovata** dalla **legge 33/2017** "*Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*" (GU n.70 del 24 marzo 2017) e dal **D. Lgs. 147/2017** di istituzione del Reddito di inclusione che hanno introdotto i primi livelli essenziali delle prestazioni definiti nell'ambito delle politiche sociali nello scenario successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

La legge 33/2017 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti:

a) **l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà e dell'esclusione sociale, individuata come livello essenziale delle prestazioni** da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale;

b) **il riordino delle prestazioni di natura assistenziale sottoposte alla prova dei mezzi** finalizzate al contrasto della povertà, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario;

c) **il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali**, al fine di garantire, su tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni, nell'ambito dei principi di cui alla legge 328/2000. A tal fine, la legge delega 33/2017 ha previsto un organismo di coordinamento degli interventi e dei servizi sociali, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS)¹⁶.

¹⁶ Come poi previsto nel dettaglio dal D.Lgs. 147/2017, è stata istituita, presso il MLPS, la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali con la finalità di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire le linee guida per gli interventi indicati. La Rete, istituita con [Decreto 22 novembre 2017](#), si articola in tavoli regionali e a livello di ambito territoriale. Ciascuna regione e provincia autonoma definisce le modalità di costituzione e funzionamento dei tavoli, nonché la partecipazione e consultazione delle parti sociali e del Terzo settore. La Rete è responsabile dell'elaborazione dei seguenti Piani:

In attuazione della delega, è stato pubblicato, sulla G. U. n. 240 del 13 ottobre 2017, il **D.Lgs. 15 settembre 2017, n. 147** “*Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*”.

Il decreto ha istituito a decorrere dal 1° gennaio 2018, il **Reddito di inclusione (ReI)**, quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale¹⁷.

Il ReI ha sostituito il [SIA \(Sostegno per l'inclusione attiva\)](#) e l'[ASDI \(Assegno di disoccupazione\)](#).

Il **ReI**, misura condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, è **articolato in due componenti**:

1. un **beneficio economico** erogato su dodici mensilità, con un importo variabile a secondo della numerosità del nucleo familiare. Il beneficio viene concesso per un periodo massimo di 18 mesi e, se necessario, può essere rinnovato per ulteriori 12 mesi. Il valore del beneficio massimo mensile è ridotto dell'importo mensile degli eventuali trattamenti assistenziali percepiti dalla famiglia nel periodo di fruizione del ReI, esclusi quelli non sottoposti alla prova dei mezzi, come ad esempio l'indennità di accompagnamento;

2. una **componente di servizi alla persona** identificata in esito ad una valutazione del bisogno dei componenti il nucleo familiare che tiene conto, tra l'altro, della situazione lavorativa e del profilo di occupabilità, dell'educazione, istruzione e formazione, della condizione abitativa e delle reti familiari, di

-
- Piano sociale nazionale quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali - FNPS (con 300 milioni di euro a regime);
 - Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà: strumento programmatico per l'utilizzo della quota servizi del Fondo Povertà;
 - Piano per la non autosufficienza: volto a utilizzare programmaticamente le risorse del Fondo per le non autosufficienze (450 milioni di euro a regime).

I Piani, che hanno un orizzonte temporale triennale, con eventuali aggiornamenti annuali, dovranno individuare lo sviluppo degli interventi a valere sulle risorse dei Fondi cui fanno riferimento, con l'obiettivo di un raggiungimento graduale, nei limiti delle risorse disponibili, dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale.

¹⁷ Per una descrizione puntuale della misura e delle modalità applicative si rinvia alla [sezione dedicata](#) del sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

prossimità e sociali. La valutazione del bisogno è finalizzata alla predisposizione di un **"progetto personalizzato"** volto al superamento della condizione di povertà e di esclusione sociale. Tale progetto indica gli obiettivi generali e i risultati specifici da raggiungere nel percorso diretto all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale, nonché i sostegni, in termini di specifici interventi e servizi, di cui il nucleo necessita, e, infine, gli impegni a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio economico è condizionato, da parte dei componenti il nucleo familiare.

Il **ReI è finanziato** nei limiti delle risorse del **Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale**, istituito dalla legge di stabilità 2016 (legge 208/2015). Il Fondo, a carattere permanente e con risorse certe, è finalizzato alla copertura del beneficio economico collegato al ReI, ma una sua quota (**quota servizi**) è destinata al **rafforzamento e alla programmazione degli interventi e dei servizi sociali indirizzati ai nuclei familiari beneficiari**¹⁸. A fronte di risorse certe e programmate, il **ReI costituisce livello essenziale delle prestazioni**, come esplicitamente dichiarato dal decreto istitutivo (art. 2, comma 16, del D.Lgs. 147/2017). Conseguentemente, sono considerati livelli essenziali delle prestazioni anche i servizi e gli interventi che accompagnano il nucleo familiare dal momento della richiesta del ReI all'affrancamento dalla condizione di povertà ed esclusione sociale: dall'accesso ai servizi, alla valutazione della condizione di bisogno, alla progettazione personalizzata fino all'individuazione dei sostegni per il nucleo familiare e degli impegni assunti dai suoi membri.

¹⁸ La dotazione del Fondo povertà nel 2018 è pari a 2.059 milioni di euro, di cui: 1.747 milioni per l'erogazione componente economica del ReI, che crescono a circa 2,2 miliardi di euro nel 2019; 297 milioni di euro nel 2018, 347 milioni nel 2019 e a 470 milioni di euro a decorrere dal 2020 per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali necessari per l'erogazione del ReI, comprensivi di una quota di 20 milioni riservata agli interventi e servizi in favore delle persone in condizione di povertà estrema e senza dimora. Per una ricostruzione delle risorse per il Piano nazionale di contrasto alla povertà dal 2016, si rinvia alla [Tabella](#) a cura della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Nel giugno 2018, sono stati adottati il [Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà](#) insieme al [riparto](#) della "quota servizi" del Fondo povertà per il triennio 2018-2020¹⁹. Compito del Piano è programmare mediante indirizzi nazionali l'utilizzo delle risorse afferenti alla quota servizi del Fondo Povertà. Più precisamente, si prevede un rafforzamento del servizio sociale territoriale, la cui offerta deve comprendere gli interventi e servizi individuati nel D.Lgs. 147/2017. Per i servizi afferenti invece alle altre filiere amministrative, vale quanto previsto a legislazione vigente (i beneficiari REI accedono cioè ai servizi ordinari da richiamare nel progetto, con l'unica eccezione dell'assegno di ricollocazione previsto in attuazione del jobs act per i percettori della NASPI, il nuovo sussidio di disoccupazione, come misura finalizzata a garantire assistenza specialistica nella ricerca dell'impiego, estesa con l'istituzione del REI anche ai suoi beneficiari. Al ReI potranno inoltre associarsi specifiche iniziative, come, ad esempio, nel campo delle politiche attive del lavoro, sarà il caso della cd. Garanzia Giovani.). Per quanto riguarda gli interventi e i servizi sociali associati al ReI, oltre a quanto previsto a legislazione vigente, interviene la quota servizi del Fondo Povertà da utilizzare per il rafforzamento dei sostegni da prevedere nei progetti personalizzati, nell'ottica dell'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. L'elenco degli interventi e servizi finanziabili, previsto dal D.Lgs. 147/2017 è tassativo ed è il seguente (fatti salvi il servizio sociale professionale e il segretariato sociale, di cui si dirà dopo): tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione; sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare; assistenza domiciliare

¹⁹ Il Piano è stato predisposto dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale e quindi approvato in sede di Conferenza unificata (Intesa ai sensi dell'articolo 7 comma 4 del decreto legislativo 15 settembre 2017 n. 147 sullo schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per il riparto delle risorse del Fondo povertà destinate al finanziamento dei servizi territoriali e per l'adozione del Piano per gli interventi e i servizi di contrasto alla povertà).

socio-assistenziale e servizi di prossimità; sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare; servizio di mediazione culturale; servizio di pronto intervento sociale. Tra i servizi prima elencati, il servizio sociale professionale è quello trasversale ai tre livelli essenziali, nelle sue funzioni di orientamento, presa in carico mediante valutazione multidimensionale e progettazione²⁰. Ad esso si affianca il segretariato sociale nei Punti per l'accesso al REI.

E' tra questi servizi che il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà individuerà le priorità nazionali, mentre, in coerenza con queste, i Piani regionali dovranno eventualmente indicare ulteriori specifici rafforzamenti da prevedere nei territori di competenza.

Saranno quindi i Piani regionali (o diversi atti di programmazione), **a disciplinare le forme di collaborazione e cooperazione tra i servizi** che permettano di raggiungere i risultati auspicati (ad esempio, i Piani regionali potranno prevedere, a valere sui fondi dei POR del Fondo sociale europeo, meccanismi premiali volti a favorire l'efficacia e l'efficienza dei servizi tramite il rafforzamento della gestione associata). Inoltre, le programmazioni regionali devono rispettare la condizione posta dall'art. 23 del D.Lgs. 147/2017, essendo essa stessa definita **livello essenziale delle prestazioni**, ovvero fornire una **offerta integrata di interventi e servizi secondo modalità coordinate definite dalle regioni e province autonome**, da raggiungere attraverso l'adozione di:

- ambiti territoriali di programmazione omogenei per il comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro, prevedendo che gli ambiti territoriali sociali trovino coincidenza per le attività di programmazione ed erogazione integrata degli interventi con le delimitazioni territoriali dei

²⁰ La volontà di rafforzare il servizio sociale professionale e gli interventi e servizi sociali collegati al ReI è dimostrata anche dalla disposizione contenuta nella legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 200, legge 205/2017) che permette assunzioni di assistenti sociali con rapporto di lavoro a tempo determinato in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale, nei limiti di un terzo delle risorse attribuite a ciascun ambito a valere sulla quota servizi del Fondo povertà.

distretti sanitari e dei centri per l'impiego;

- atti di indirizzo in grado di promuovere accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute.

Le priorità per l'utilizzo delle risorse assegnate vengono definite nella logica degli obiettivi di servizio, come strumento per avviare il riconoscimento di livelli essenziali delle prestazioni, tenuto conto delle risorse disponibili.

I **Comuni, in forma singola o associata**, sono con l'INPS i **soggetti attuatori del ReI**. In particolare i Comuni, coordinati a livello di Ambiti territoriali²¹, sono responsabili della definizione dei progetti personalizzati di attivazione sociale e lavorativa, ovvero della presa in carico dei nuclei familiari attraverso un'analisi multidimensionale delle problematiche e dei bisogni con l'attivazione dei servizi sociali di riferimento (servizio sociale professionale, tirocini per l'inclusione sociale, sostegno socio-educativo, assistenza domiciliare, sostegno genitorialità, mediazione culturale). Gli Ambiti territoriali, inoltre, identificano i punti di accesso al REI²² presso i quali è offerta informazione, consulenza e orientamento ai nuclei familiari sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali e, qualora ricorrano le condizioni, assistenza nella presentazione della domanda²³.

²¹ I servizi sociali del Comune, che operano 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, con particolare riferimento agli enti non profit, sono responsabili del progetto personalizzato che riguarda l'intero nucleo familiare e prevede specifici impegni da parte della famiglia e interventi di supporto da parte dei servizi competenti, stabiliti sulla base di una valutazione multidimensionale delle problematiche e dei bisogni.

²² L'obiettivo individuato del Piano prevede l'attivazione di un numero congruo di Punti per l'accesso al ReI, in generale uno ogni 40 mila abitanti, tenendo però conto da un lato delle città metropolitane e dall'altro dei piccoli comuni.

²³ Al 21 marzo 2018, 347 ambiti hanno effettuato la dovuta comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dell'istituzione dei punti di accesso (poco meno del 60% del totale, cui corrisponde oltre il 65% della popolazione residente). In tali territori mediamente è presente un punto per l'accesso ogni 10 mila abitanti, anche se, complessivamente, oltre un quarto della popolazione risiede in ambiti con meno di due punti di accesso ogni 100.000 abitanti. Inoltre vi è una notevolissima variabilità tra regioni: si va dagli oltre 40 punti per l'accesso ogni 100 mila abitanti in Molise ai 3 del Lazio, della Basilicata e della P.A. di Trento (sul punto si rinvia ai

Inoltre, i Comuni e gli Ambiti territoriali svolgono una funzione centrale anche per ulteriori aspetti, quali:

- comunicazione istituzionale per favorire la conoscenza del REI tra i potenziali beneficiari anche mediante campagne informative;

- funzioni di raccordo con altri enti e amministrazioni coinvolgendo gli organismi del Terzo settore, le parti sociali, altri organismi produttivi del territorio e della comunità territoriale;

- funzioni di verifica sul possesso dei requisiti di residenza e cittadinanza del REI da parte dei nuclei familiari ed altri controlli di competenza riguardanti ad esempio l'effettiva composizione del nucleo familiare rispetto alla dichiarazione ISEE che determina l'effettiva situazione di bisogno;

- funzioni di programmazione declinando la specifica sezione del piano di zona dedicata al contrasto alla povertà;

- funzioni di facilitazione per l'accesso dei beneficiari al REI o ad altre prestazioni sociali di cui i Comuni sono titolari.

I comuni e l'offerta di strutture residenziali sociosanitarie e assistenziali

Il report Istat [I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari](#), riferita al 2015, ha mappato complessivamente 12.828 presidi residenziali. Le "unità di servizio" che operano al loro interno ammontano a 15.344 e dispongono complessivamente di 390.689 posti letto, 6,4 ogni 1.000 persone residenti.

La **maggior parte dell'offerta residenziale è di tipo socio-sanitario** (il 75,2% dei posti letto complessivi). Gran parte dell'offerta socio-sanitaria fornisce un livello di assistenza sanitaria medio-alto, erogando trattamenti medico-sanitari estensivi o intensivi di lungo periodo a pazienti in condizioni di non autosufficienza. Le unità socio-sanitarie (meglio conosciute come Residenze sanitarie assistite-RSA)

paragrafi dedicati all'interno del [Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-20](#).

assistono prevalentemente utenti anziani (autosufficienti e non autosufficienti) destinando a questa categoria di ospiti l'81% dei posti letto disponibili. Molto inferiore è la quota di posti letto rivolta alle persone con disabilità o agli adulti con disagio sociale (rispettivamente l'8%, e il 5%). La parte residuale dell'offerta (4%) si divide tra le altre tipologie di ospiti (persone affette da patologie psichiatriche, persone con dipendenze patologiche, minori, immigrati/stranieri e multiutenza).

L'offerta residenziale si riduce sensibilmente per le "unità di servizio" che svolgono prevalentemente **funzione di tipo socio-assistenziale**. Queste unità, classificate come socioassistenziali, ammontano a 6.759 e dispongono in totale di 95.854 posti letto, pari al 24,5% dei posti letto complessivi. I servizi di tipo socio-assistenziale, seppure non del tutto sprovvisti di prestazioni sanitarie, sono prevalentemente destinati a fornire accoglienza e tutela a persone in condizione di disagio sociale. Tali servizi svolgono funzioni diverse in risposta ai molteplici bisogni assistenziali dei loro ospiti. Il 47% dei posti letto destinati all'offerta socio-assistenziale si colloca in "unità di servizio" orientate a fornire prevalente accoglienza abitativa, offrendo ospitalità, assistenza e occasioni di vita comunitaria a un'utenza composta soprattutto da anziani, stranieri e adulti con disagio. A questa tipologia di offerta si aggiungono le unità rivolte all'accoglienza di emergenza, che dispongono di circa il 9% dei posti letto. Questi servizi hanno lo scopo di rispondere con immediatezza ai bisogni dei propri ospiti (immigrati, senza fissa dimora, terremotati ed altre categorie di ospiti che necessitano di sistemazione immediata in attesa di soluzioni mirate). Il 29% dell'offerta socio-assistenziale è indirizzata prioritariamente a utenti al di sotto dei 18 anni, per i quali le unità di servizio svolgono una funzione socio-educativa. La disponibilità di posti letto scende al 16% nelle unità che assolvono prevalentemente una funzione tutelare, rivolta a supportare l'autonomia dei propri ospiti (anziani, adulti con disagio sociale, minori) all'interno di contesti protetti.

I **servizi residenziali presenti sul territorio**, oltre a differenziarsi per il tipo di assistenza erogata e per la tipologia di utenti cui si rivolgono, differiscono per il carattere della residenzialità, definita in base alle dimensioni e al tipo di organizzazione adottato. Il 94,4% dei posti letto si colloca in "unità di servizio" di medie o grandi dimensioni con un'organizzazione di tipo comunitario. I mutamenti normativi hanno previsto l'incremento di unità residenziali di piccole dimensioni con

organizzazione di tipo familiare; tali unità dispongono soltanto del 5,4% dei posti letto complessivi, ma la quota aumenta al 25,8% se si considerano le sole residenze per minori.



Quadro normativo

La normativa nazionale riferita alle prestazioni residenziali fornisce le linee di indirizzo, poi declinate organizzativamente dalle legislazioni regionali.

Sinteticamente possono essere richiamati i seguenti atti:

- legge 11 marzo 1988, n. 67 – art. 20 (legge finanziaria 1988);
- DPCM. 22 dicembre 1989 (atto di indirizzo e coordinamento per la realizzazione di strutture sanitarie residenziali per anziani) – successivamente sostituito dal D.P.R. 14 gennaio 1997 (atto di indirizzo e coordinamento in materia di requisiti strutturali tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie);
- Progetto Obiettivo Tutela della Salute degli Anziani 1994-1996;
- Legge quadro sull'assistenza 328/2000;
- DPCM 14 Febbraio 2001 – Decreto sulla Integrazione Socio-sanitaria;
- DPCM 29 novembre 2001 – Definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza.

Le strutture, pubbliche o private, di tipo sociosanitario, che forniscono assistenza e cure mediche di lungo periodo a persone in condizione di disabilità o con elevata necessità di tutela sanitaria, sono finanziate, come previsto dalla normativa riferibile ai Livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario (LEA), dallo Stato centrale per la quota di assistenza di natura più strettamente sanitaria, e dal welfare locale per quella di natura sociale nella parte non a carico degli utenti. Infatti, il Comune di residenza dell'anziano interviene nel caso in cui il reddito dell'anziano risulti insufficiente a coprire l'intera retta alberghiera. Pertanto, il regolamento del comune dovrebbe dare atto che l'assistenza residenziale per anziani non è una prestazione sociale agevolata (dato che l'assistito paga l'intero costo dell'ospitalità alberghiera) per cui l'uso dell'Isee non è richiesto, con esclusione dei casi di coloro che richiedono una integrazione pubblica della retta perché hanno redditi insufficienti (e per coloro che sono ospitati in strutture che applicano rette differenziate per fasce di reddito) e che quindi devono presentare l'attestazione Isee²⁴.

²⁴ Le informazioni riportate sono tratte da Istat, [Nota sulla legge “Dopo di noi](#), 31 maggio 2017.

Le strutture erogatrici sono di natura sia pubblica sia privata (profit e no profit) e comprendono varie tipologie: gli alloggi con servizi per la disabilità, le case famiglia, i centri di accoglienza, le comunità alloggio, le comunità di tipo familiare, i gruppi appartamento, le residenze/alloggi protetti, le residenze sanitarie assistenziali (RSA) per le persone con disabilità, le strutture polivalenti, le comunità e le strutture residenziali, le residenze sanitarie-riabilitative, le comunità e i centri di riabilitazione. I servizi erogati includono sia prestazioni prettamente sanitarie (cure mediche e infermieristiche, trattamenti riabilitativi, somministrazioni di terapie) con diversi livelli d'intensità, sia prestazioni a carattere sociale, come i servizi di cura alla persona (aiuti per il movimento, per l'alimentazione e per l'igiene personale). La loro attività occupa un ruolo rilevante nell'ambito del processo di integrazione tra assistenza sanitaria e assistenza sociale, come previsto dalla legge quadro 328/2000. La maggioranza delle strutture residenziali è di carattere comunitario (nel 2014 oltre il 90% a carattere comunitario; solo il 9,6% di tipo familiare). Le strutture di carattere comunitario sono di dimensioni variabili (di norma superiore a 6-10 posti) e caratterizzate dalla presenza di operatori assistenziali e socio-sanitari. Le residenze di carattere familiare sono di piccole dimensioni e offrono contesti di vita più simili a quelli tipici delle organizzazioni familiari, cioè modelli di coabitazioni, tipo quello sperimentato nelle cohousing, che favoriscono l'integrazione fra i coabitanti, favorendo i rapporti sociali, lo spirito di solidarietà e di collaborazione.



Le più recenti modifiche normative intervenute

Recentemente è stato emanato l'atteso aggiornamento dei LEA. Il [D.p.c.m 12 gennaio 2017](#) *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza* (Nuovi LEA) ha definito i **nuovi LEA** e sostituito integralmente il D.p.c.m. 29 novembre 2001. Il Capo IV, artt. 21-35, del decreto, dedicato all'assistenza socio sanitaria, individua i percorsi domiciliari, territoriali, semiresidenziali e residenziali che prevedono l'erogazione congiunta di attività e prestazioni afferenti all'area sanitaria e all'area dei servizi sociali. Vista l'attuale disparità regionale, in premessa, all'art. 21 del decreto, vengono previste Linee di indirizzo, da emanarsi con specifico Accordo Stato-Regioni, per garantire omogeneità nei processi di integrazione istituzionale, professionale e organizzativa delle aree dei servizi

sociali e sanitaria, anche con l'apporto delle autonomie locali, nonché con modalità di utilizzo delle risorse coerenti con l'obiettivo dell'integrazione, anche con riferimento al Fondo per le non autosufficienze. Finora le Linee guida non sono state emanate.

I nuovi LEA, agli articoli 29-35²⁵, individuano e descrivono le diverse tipologie di assistenza caratterizzate da diversi livelli di complessità ed impegno assistenziale, ai quali corrispondono diversi percorsi assistenziali, confermando sostanzialmente quanto già previsto dal [D.P.C.M. 14 febbraio 2001](#)²⁶, se non per l'introduzione delle cure palliative domiciliari, del servizio di neuropsichiatria infantile, non menzionati dal decreto del 2001, e per l'estensione dell'area delle dipendenze a tutte le dipendenze patologiche e i comportamenti di abuso (fra queste anche la ludopatia). Anche per l'assistenza socio sanitaria residenziale e semiresidenziale, i nuovi LEA fotografano la situazione precedente, tralasciando metodologie di intervento innovative quali quelle proposte dalla legge 112/2016 (c.d. Dopo di noi). Infatti, i nuovi LEA

²⁵ Assistenza residenziale extraospedaliera ad elevato impegno sanitario (art. 29); Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale alle persone non autosufficienti (art. 30); Assistenza sociosanitaria residenziale alle persone nella fase terminale della vita (Art. 31); Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo (art. 32); Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale alle persone con disturbi mentali (art. 33); Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale alle persone con disabilità (art. 34); Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale alle persone con dipendenze patologiche (art. 35).

²⁶ Prima dell'emanazione dei Nuovi LEA, l'integrazione socio sanitaria era regolamentata dall'[allegato 1C del D.P.C.M. 29 novembre 2001](#), in cui era contenuto l'elenco delle prestazioni socio-sanitarie: otto specifiche prestazioni nelle quali la componente sanitaria e quella sociale non risultavano operativamente distinguibili e per le quali si era 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).

per gli interventi sociosanitari non prevedono né nuove prestazioni né riorganizzazioni nella rete d'offerta.

La **legge n. 112/2016** *Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare* (c.d. Dopo di noi) ha infatti introdotto nel nostro ordinamento interventi innovativi da attuarsi a livello territoriale attraverso la gestione dei Comuni o degli Ambiti territoriali²⁷. La legge 112/2016 deve essere inquadrata nel contesto normativo riferibile ai diritti delle persone con disabilità, in attuazione dei principi stabiliti dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Inoltre, nel rispetto delle competenze in tema di assistenza assegnate dalla Riforma del Titolo V ai diversi livelli di governo, il provvedimento si limita a delineare il quadro di obiettivi da raggiungere in maniera uniforme sul territorio nazionale. La materia, infatti, dal punto di vista legislativo e della programmazione degli interventi, è di competenza esclusiva regionale, fatta salva la definizione dei livelli essenziali che rimane in capo allo Stato. La **gestione** è poi **affidata ai Comuni**, eventualmente in forma associata a livello di ambiti territoriali. La legge riveste particolare importanza perché prevede interventi di residenzialità a finanziamento misto pubblico/privato volti a favorire percorsi di deistituzionalizzazione e di supporto alla domiciliarità delle persone con disabilità grave in abitazioni o gruppi-appartamento che riproducono condizioni abitative e relazionali della casa familiare nonché nella realizzazione di “soluzioni alloggiative di tipo familiare e di *cobousing*, che possono comprendere il pagamento degli oneri di acquisto, di locazione, di ristrutturazione e di messa in opera degli impianti e delle attrezzature”. La legge Dopo di noi è stata resa completamente applicabile dal [decreto del 23 novembre 2016](#)

²⁷ Si veda la “[Prima Relazione](#) al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 22 giugno 2016, n. 112 “Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare: anno 2016-2017”.

di riparto delle risorse 2016 che ha anche individuato i requisiti per l'accesso alle misure di assistenza, cura e protezione a carico del Fondo stesso. Nel decreto sono individuate modalità attuative tese a garantire l'omogeneità degli interventi su tutto il territorio nazionale e la coerenza degli indirizzi di programmazione regionali, rivolti alla concreta realizzazione degli interventi stessi.

Si segnalano infine, [Linee di indirizzo per l'accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni](#) approvate in Conferenza Unificata nel dicembre 2017. Il documento sottolinea l'importanza della definizione a livello locale (comuni o ambiti) delle attività di programmazione, organizzazione e gestione dei servizi e degli interventi rivolti alla cura e protezione dei bambini.

Gli enti locali e la Riforma del Terzo settore

La gestione dei servizi e degli interventi sociali e sociosanitari, come detto, può essere pubblica o privata²⁸. Dal 2000, con l'utilizzo dei piani di zona, sono state esternalizzate a enti del Terzo settore funzioni originariamente erogate dal soggetto pubblico, creando di fatto partnership tra Pubblica Amministrazione e soggetti del privato sociale che hanno acquistato un ruolo sempre più incisivo nella co-programmazione e co-progettazione degli interventi e dei servizi sociali. Pertanto, nel quadro normativo vigente la materia si trova ad essere regolata tanto dal recente Codice del Terzo settore, adottato con D.Lgs. 117/2017, quanto dal Codice dei contratti pubblici (per un approfondimento di quest'ultimo aspetto si rinvia alla scheda "Gli appalti di forniture e servizi").

²⁸ Sul punto, Galdani Annalisa, [Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive](#), in [federalismi.it](#), 6 giugno 2018



Quadro normativo

La legge 328/2000, all'art. 1, commi 4 e 5, riconosce al Terzo Settore un ruolo attivo, sia nell'erogazione che nella progettazione dei servizi sociali. L'art. 5, comma 2, prevede, ai fini dell'affidamento dei servizi, che gli enti pubblici promuovano azioni per favorire il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti del Terzo Settore la piena espressione della propria progettualità, mentre l'art. 6, comma 2 lettera a), attribuisce ai Comuni l'attività di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali in rete, attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento del Terzo Settore. Il successivo art. 11 della *legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* disciplina le procedure dell'autorizzazione e dell'accreditamento dei servizi socio-sanitari e sociali. Attraverso l'autorizzazione, i Comuni autorizzano i servizi e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale in conformità ai requisiti stabiliti dalla legge regionale, che recepisce e integra, in relazione alle esigenze locali, i requisiti minimi nazionali. Attraverso l'accreditamento, i Comuni riconoscono ad un'organizzazione (pubblica o privata) la possibilità di proporre e realizzare servizi di assistenza alla persona finanziati con risorse pubbliche. Successivamente, l'art. 118, comma 4, Cost. ha fissato il principio di sussidiarietà orizzontale, in base al quale lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e delle loro formazioni sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale. In tale quadro le organizzazioni private (*no profit e for profit*) hanno svolto con sempre maggiore forza un ruolo di supplenza del soggetto pubblico, e fra queste un ruolo particolare hanno svolto i soggetti del *non profit*, sia per questioni di contenimento di costi, sia perché da sempre operanti nell'area dei servizi socio-assistenziali.

Il [D.P.C.M. 30 marzo 2001](#) *Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328*, ha introdotto il termine "co-progettazione" nel quadro normativo nazionale, rinviando al legislatore regionale l'adozione di indirizzi per definire modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche. Il decreto conferma la necessità di valorizzare il ruolo del Terzo Settore nelle attività di programmazione e progettazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e fornisce i criteri e le forme di aggiudicazione delle gare di appalto, sostenendo la necessità di forme di scelta del contraente che favoriscano la valorizzazione delle capacità progettuali del Terzo Settore. L'Atto di indirizzo ha finora regolamentato l'esternalizzazione dei servizi socio-assistenziali, prevedendo che i comuni procedano alla preselezione dei soggetti presso cui acquistare o ai quali

affidare l'erogazione dei servizi sociali sulla base della formazione, qualificazione ed esperienza professionale degli operatori coinvolti nonché dell'esperienza maturata nei settori e nei servizi di riferimento. L'acquisto dei servizi avviene mediante la stipula di convenzioni con i soggetti iscritti nell'elenco dei fornitori dei servizi autorizzati, che si dichiarano disponibili ad offrire i servizi richiesti secondo tariffe e caratteristiche qualitative concordate. In alternativa, i Comuni possono anche procedere all'affidamento dei servizi alla persona nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento dei servizi da parte della pubblica amministrazione, fissando l'esplicito diniego di forme di aggiudicazione al massimo ribasso nell'affidamento e la preferenza verso forme di aggiudicazione ristrette e negoziate (in grado di valutare e valorizzare gli elementi di qualità che il Comune intende ottenere dal servizio appaltato). Il D.p.c.m. ha inoltre rimesso alle Regioni l'adozione di specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra Comuni e soggetti del Terzo Settore nell'affidamento dei servizi, e ha definito alcuni elementi che gli Enti locali devono valutare per la selezione degli organismi no profit.

Preme qui ricordare anche la Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, che, in tema di servizi alla persona, lascia liberi gli Stati membri di fornire tali servizi direttamente o di organizzarli attraverso modalità diverse dalla stipula di contratti pubblici, ad esempio tramite il finanziamento, a condizione che tale sistema assicuri pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione. Il D.Lgs. 50/2016, che ha recepito la Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, agli artt. 142 e 143, nel disciplinare il particolare regime giuridico degli appalti nei servizi sociali, lascia impregiudicata la facoltà di affidare i servizi in parola attraverso modalità diverse, quali l'affidamento in convenzione, già presente nel nostro ordinamento con le disposizioni di cui all'art.7 della legge 266/1990 e all'art.30 della legge 383/2000²⁹.

Infine l'ANAC, con la delibera 20 gennaio 2016, n. 32, [Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali](#) ha fornito indicazioni operative per le amministrazioni e gli operatori di settore.

²⁹ Per quanto riguarda le forme di erogazione indiretta di prestazioni nell'area dei servizi sociali, l'art. 7 della legge quadro 266/1991 sul volontariato ha previsto la stipula di convenzioni tra pubblica amministrazione e le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri da almeno sei mesi. Uguale previsione recava l'art. 30 della legge 383 del 2000 per le associazioni di promozione sociale. Entrambi gli articoli sono stati abrogati dall'art. 102 del D. Lgs. 117/2017 recante Codice del Terzo settore.



Le più recenti modifiche normative intervenute

La legge delega 106/2017 di riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e del servizio civile universale **ha definito normativamente il Terzo settore (TS)** come il complesso degli enti privati costituiti con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che, senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività d'interesse generale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in coerenza con le finalità stabilite nei rispettivi statuti o atti costitutivi. Successivamente, in attuazione della delega, il **D.Lgs. 117/2017 c.d. Codice del Terzo settore**, ha delimitato il perimetro del Terzo settore enumerando gli enti che ne fanno parte individuati in: organizzazioni di volontariato (ODV), associazioni di promozione sociale (APS), enti filantropici, imprese sociali, incluse le cooperative sociali, reti associative e società di mutuo soccorso. In tale perimetro è stata inserita la nozione di ETS definito come "ente costituito in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione, per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma volontaria e di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi". Il Codice è intervenuto anche operando una razionalizzazione delle attività di interesse generale attraverso la compilazione di un elenco unico, con il tentativo di fondere la normativa attualmente prevista ai fini fiscali con quella prevista ai fini civilistici. Il Codice ha inoltre prescritto l'obbligo, per gli enti del Terzo settore, qualificati nello statuto come ETS, di iscriversi nel Registro unico nazionale del Terzo settore e di indicare gli estremi dell'iscrizione negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico.

Il **Titolo VII (artt. 55-57) del Codice** dispone dei **rapporti degli ETS con gli enti pubblici**. Il tema viene affrontato nelle diverse fasi in cui si possono concretizzare forme relazionali tra la pubblica amministrazione e gli enti del Terzo settore, dalla fase di programmazione, a quella di progettazione fino a quella

di attuazione dell'intervento. Il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nelle fasi indicate deve rispondere alla duplice esigenza di favorire processi e strumenti di partecipazione che possano accrescere la qualità delle scelte finali, ferme restando le prerogative proprie dell'Amministrazione procedente in ordine a tali scelte. In linea generale, il Codice prevede che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle funzioni di programmazione ed organizzazione a livello territoriale delle attività di interesse generale, coinvolgano attivamente gli enti del Terzo settore mediante forme di co-programmazione e co-progettazione e disciplina la conclusione di convenzioni tra le pubbliche amministrazioni e le organizzazioni di volontariato (ODV) e le Associazioni di promozione sociale (APS).

Più in particolare, l'articolo 55 prevede che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di organizzazione a livello territoriale degli interventi nelle attività di interesse generale enumerate dallo stesso Codice, assicurino il coinvolgimento degli ETS mediante forme di co-programmazione (finalizzata all'individuazione da parte dell'amministrazione procedente dei bisogni da soddisfare e degli interventi e modalità necessari nonché delle risorse disponibili) e co-progettazione (volta alla definizione e realizzazione di specifici progetti di servizio diretti a soddisfare bisogni definiti)³⁰. L'individuazione degli ETS con i quali attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento previa definizione da parte dell'amministrazione degli obiettivi dell'intervento, della durata e delle caratteristiche dello stesso, nonché dei criteri per l'individuazione degli enti partner. Sia i concetti di co-programmazione e co-progettazione che la definizione dei criteri per l'individuazione degli ETS da coinvolgere nel partenariato sono mutuati dagli orientamenti espressi dalla citata delibera dell'ANAC.

³⁰ Sul punto, Frediani Emiliano, I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del Codice del Terzo settore, in *Non profit paper*, 3/2017.

L'articolo 56 disciplina la facoltà delle amministrazioni pubbliche di sottoscrivere con le ODV e le APS³¹, iscritte da almeno 6 mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato³².

Differentemente dal passato - quando poteva essere prevista l'assenza delle procedure di evidenza pubblica- nel Codice del Terzo settore si ribadisce che l'individuazione delle ODV e delle APS con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime, prevedendo inoltre una serie di requisiti che tali soggetti devono possedere. Gli enti citati, oltre ad essere in possesso dei requisiti di moralità professionale, devono dimostrare un'adeguata attitudine a realizzare l'attività oggetto di convenzione, valutata in base ad una serie di parametri, tra i quali quelli relativi alla struttura, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione, alla formazione ed aggiornamento dei volontari. Viene poi definito il contenuto necessario delle convenzioni che devono recare disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, il rispetto della dignità degli utenti e gli standard organizzativi o strutturali previsti dalla normativa nazionale o regionale. Ai fini di trasparenza, devono peraltro essere indicate, la durata del rapporto convenzionale, il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate, le coperture assicurative, le modalità di risoluzione del rapporto, le forme di verifica e di qualità di controllo delle prestazioni, le modalità di rimborso delle spese,

³¹ Le ODV e le APS sono gli ETS nei quali risulta più stringente la finalità solidaristica in quanto l'assenza dello scopo di lucro è intesa come divieto di distribuzione, anche indiretta, di utili, e assenza di profitti.

³² Per un approfondimento si rinvia a: Albanese Alessandra, Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo, in *Non profit paper*, 3/2017

nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili³³.

Le novità introdotte indicano la volontà del Legislatore, pur non facendo ricadere la stipula delle convenzioni entro il perimetro del Codice dei contratti, di obbligare le pubbliche amministrazioni a rendere trasparenti i criteri adottati per l'individuazione dei soggetti con cui stipulare le convenzioni.

Infine, l'articolo 57 disciplina le modalità di affidamento del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, specificando che può essere oggetto di affidamento diretto, in via prioritaria, alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del terzo settore, aderenti ad una rete associativa e accreditate ai sensi della normativa regionale. La norma sottolinea che l'affidamento diretto è preferibile in quanto garantisce l'espletamento del servizio di interesse generale in un sistema di effettiva contribuzione ad una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà in condizioni di efficienza economica ed adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione. Anche in questo caso, i servizi devono essere effettuati solo a rimborso delle spese effettivamente sostenute, non potendo le organizzazioni affidatarie trarre alcun profitto dal servizio, né tantomeno procurarlo ai propri membri.

L'immigrazione e l'asilo

La Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato la **disciplina dell'immigrazione**, del diritto di **asilo** e della condizione

³³ Tale condizione è stata prevista anche dall'ANAC nella citata delibera in cui si afferma che "I rimborsi possono avere ad oggetto soli i costi fatturati e rendicontati, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili. Il rimborso dei costi indiretti è consentito limitatamente alla quota parte imputabile all'attività oggetto di affidamento". In tal senso si è espressa anche la Corte di Giustizia europea.

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 **razone**, 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 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 **su base volontaria, nel 2017 erano 661 i comuni che ne facevano parte. Tali comuni** 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.

La capacità di accoglienza della rete SPRAR è stata progressivamente incrementata nel tempo. Secondo i dati pubblicati nel 2012 erano circa 3000 i posti della Rete, 9400 nel 2014, 22.000 nel 2015. Al 31 dicembre 2016 erano ospitati nelle strutture SPRAR 35.352 richiedenti asilo, ed alla data del 30 novembre 2017, 31.270. In quella sono stati 661 gli enti locali aderenti alla rete e venivano finanziati 775 progetti.



A partire dal 2014 il flusso di migranti provenienti da Paesi extraeuropei e diretti in Italia è incrementato in modo molto considerevole, decuplicando rispetto ai valori medi raggiunti nel primo decennio degli anni duemila.

I dati hanno registrato un afflusso particolarmente elevato nel 2011, dopo la crisi del Nord Africa, e dal 2014 in poi. Dal

2017 il numero di migranti arrivati in Italia è diminuito: alla data del 31 dicembre 2017 sono sbarcate 119.369 persone, una cifra inferiore del 34% rispetto all'anno precedente. Nel 2018, tra il 1 gennaio 2018 e il 31 maggio dello stesso anno sono sbarcati in Italia 13.430 migranti, -77,7% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Il quadro normativo per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è stato al contempo oggetto di ampie modifiche negli ultimi anni con l'adozione del decreto legislativo 142/2015, che ha provveduto ad attuare sia la direttiva "procedure" (2013/32/UE), sia la direttiva "accoglienza" (2013/33/UE). Sono state così ridefinite le procedure di esame delle domande di protezione internazionale e le modalità di accoglienza, immediata e di più lungo periodo, dei richiedenti asilo. Sono state al contempo riviste le modalità 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.

Al volgere della XVII legislatura è stato inoltre adottato il [decreto-legge n 13 del 2017](#) che ha riguardato, in modo particolare, il tema della protezione internazionale e del contrasto all'immigrazione clandestina.

Ai fini di un rafforzamento delle tutele per i minori stranieri non accompagnati (MSNA) nel 2017 – dopo un ampio iter parlamentare - è stata approvata la l. 47/17. Tale normativa è intervenuta sulle procedure di accertamento dell'età del minore nonché in ordine al sistema di prima accoglienza che, per quanto riguarda nello specifico i minori, viene integrato con quello dello SPRAR, indipendentemente dalla richiesta di protezione internazionale, per cui dopo la prima accoglienza in strutture governative a loro espressamente destinate (la cui durata viene ridotta da 60 a 30 giorni), i minori devono essere inseriti nel sistema di protezione per richiedenti asilo, tenendo conto delle esigenze e delle caratteristiche del minore (emerse durante il colloquio), in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura e dal progetto SPRAR. In caso di indisponibilità di strutture di prima accoglienza o di posti

nello Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è previsto che l'assistenza e l'accoglienza del minore siano temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del comune in cui il minore si trova, accedendo ai contributi messi a disposizione dal Ministero dell'Interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei MSNA.

Lo SPRAR - costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo – si è caratterizzato negli anni per: una *governance* multilivello; il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione; la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza; il decentramento degli interventi di “accoglienza integrata”; le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti “enti gestori”, soggetti del terzo settore che contribuiscono alla realizzazione degli interventi; la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali per assicurare le misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

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, vanta 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, aveva 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).

In attuazione di tale disposizione, il DPCM 29 novembre 2001, come modificato dal DPCM 5 marzo 2007, distingueva 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.

Il [D.P.C.M. 12 gennaio 2017](#) di aggiornamento dei LEA è composto di 64 articoli, suddivisi in 6 Capi, e di 12 Allegati.

Il provvedimento è integralmente sostitutivo del D.P.C.M. 29 novembre 2001 e di numerosi altri provvedimenti attualmente in vigore. Infatti, mentre il decreto del 2001 aveva un carattere sostanzialmente ricognitivo e si limitava, per la maggior parte dei sottolivelli, ad una descrizione generica, rinviando agli atti normativi vigenti alla data della sua emanazione, l'attuale provvedimento si propone come la fonte primaria per la definizione delle "attività, dei servizi e delle prestazioni" garantiti ai cittadini con le risorse pubbliche messe a disposizione del SSN.

Rispetto al D.P.C.M. del 2001, si rilevano una diversa aggregazione delle attività, una maggiore specificazione dei programmi e una maggiore attenzione alla sorveglianza e alla prevenzione primaria delle malattie croniche. Inoltre, si prevede che siano **poste a carico del Ssn le vaccinazioni indicate dal Piano nazionale della prevenzione vaccinale 2012-2014**, quelle previste dal **Piano nazionale della prevenzione 2014-2018**, nonché ulteriori vaccinazioni. Più in particolare, l'art. 4 dell'[Intesa del 7 settembre 2016](#) sullo schema di D.P.C.M. di aggiornamento dei Lea impegna le regioni e le province autonome a garantire il raggiungimento delle coperture per le nuove vaccinazioni introdotte dall'[allegato 1](#) del provvedimento, con la gradualità indicata dall'[allegato B](#) dell'Intesa stessa. Infatti, il [Piano nazionale delle vaccinazioni \(PNPV\) 2017-2019](#) prevede che le nuove **vaccinazioni vengano offerte gratuitamente alla popolazione per fascia d'età** e contiene capitoli dedicati agli **interventi vaccinali destinati a particolari categorie a rischio** (per patologia, per esposizione professionale, per eventi occasionali): meningo B e Rotarivirus (1° anno di vita); varicella 1° dose (2° anno di vita); varicella

2° dose (5-6 anni); HPV nei maschi 11enni, IPV meningo tetravalente ACWY135 (adolescenti); Pneumococco e Zoster (anziani).

Si ricorda che il **procedimento per l'aggiornamento dei LEA** è stato fissato dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 554 e 559, della [legge 208/2015](#)). La procedura seguita per l'emanazione del D.p.c.m. 12 gennaio 2017 è quella fissata dal comma 554, ovvero: 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 Stato-regioni e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. La seconda procedura, posta dal comma 559, riguarda le ipotesi di aggiornamento dei livelli essenziali che non determinano ulteriori oneri a carico della finanza pubblica e che modificano esclusivamente gli elenchi di prestazioni erogabili dal Servizio sanitario nazionale ovvero individuano misure intese ad incrementare l'appropriatezza dell'erogazione delle medesime prestazioni. In questa seconda procedura, il provvedimento finale è costituito da un decreto del Ministro della salute (anziché da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) e la Conferenza Stato-regioni esprime un parere sullo schema di decreto (mentre la prima procedura richiede un'intesa nella suddetta sede della Conferenza); anche questa seconda procedura contempla il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

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.

Va poi ricordata l'emanazione del [decreto legislativo n. 171/2016](#), adottato in attuazione della delega di cui all'[articolo 11, comma 1, lettera p\) della legge n. 124/2015](#).

Le norme di delega suddette riguardano, nell'ambito di una più ampia disciplina di delega in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, la revisione delle norme sul conferimento di incarichi direttoriali negli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale.

La principale novità è la costituzione di un **elenco nazionale**, presso il **Ministero della Salute**, dei soggetti idonei a ricoprire **l'incarico di direttore generale** delle Asl, delle Aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, policlinici universitari compresi. Vengono anche definite le disposizioni per il conferimento degli incarichi e prevista la decadenza da direttore generale in caso di gravi disavanzi, per violazioni di legge o per il mancato rispetto delle norme in materia di trasparenza. Sono poi previste nuove misure anche per il conferimento degli incarichi di direttore sanitario, amministrativo e socio sanitario.

Le disposizioni anticipate di trattamento

A conclusione di un acceso dibattito, che ha interessato sia il mondo dottrinario che la società civile, è stata recentemente approvata la [legge 22 dicembre 2017, n. 219](#) *Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento* che ha regolato la materia, [disciplinando le modalità di espressione e di revoca del consenso informato](#), la legittimazione ad esprimerlo e a riceverlo, l'ambito e le condizioni, e ha regolamentato le disposizioni anticipate di trattamento, con le quali il

dichiarante enuncia, in linea di massima, i propri orientamenti sul "fine vita" nell'ipotesi in cui sopravvenga una perdita irreversibile della capacità di intendere e di volere.

L'articolo 4 prevede e disciplina **le disposizioni anticipate di trattamento** (DAT), definite come l'atto con cui ogni persona maggiorenne e capace di intendere e di volere può, in previsione di una eventuale futura incapacità di autodeterminarsi, esprimere le proprie convinzioni e preferenze in materia di trattamenti sanitari, nonché il consenso o il rifiuto rispetto a scelte diagnostiche o terapeutiche e a singoli trattamenti sanitari, ivi comprese le pratiche di nutrizione e idratazione artificiali.

Il dichiarante può anche indicare una persona di fiducia (fiduciario) che ne faccia le veci e lo rappresenti nelle relazioni con il medico e le strutture sanitarie.

La redazione delle DAT può avvenire in diverse forme:

- atto pubblico
- scrittura privata autenticata
- scrittura privata consegnata personalmente dal disponente presso l'ufficio dello stato civile del proprio Comune di residenza, che provvede all'annotazione in un apposito registro, ove istituito (vedi [circolare del Ministero dell'interno](#)).

A questo proposito, l'articolo 4, comma 8, del provvedimento ha previsto che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge (ovvero entro 1 aprile 2018), il Ministero della salute, le regioni e le aziende sanitarie provvedano, anche attraverso i rispettivi siti internet, a informare i cittadini della possibilità di redigere le DAT .

Infine, la legge di bilancio 2018 ([legge 205/2017](#), articolo 1, commi 418 e 419) ha istituito, presso il Ministero della salute, una banca dati destinata alla registrazione delle DAT. Per l'attuazione della banca dati è stata autorizzata, per il 2018, la spesa di 2 milioni, è stato inoltre previsto che, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio (30 giugno 2018), le modalità di registrazione delle DAT siano definite da un decreto del Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Sul sito del Ministero della salute, un [comunicato del 30 marzo 2018](#) ha specificato che "Per la realizzazione della Banca dati, il Ministero ha istituito con Decreto direttoriale del 22 marzo 2018 un Gruppo di lavoro, a cui partecipano rappresentanti del Ministero della Salute, delle Regioni e dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali. Il Gruppo di lavoro definirà i contenuti informativi della Banca dati, le modalità di registrazione e di fruibilità delle DAT e le misure di sicurezza per la protezione dei dati personali. Il Ministero provvederà con proprio Decreto, a seguito di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali, a stabilire le modalità di registrazione delle DAT nella Banca dati".



Circolare del Ministero dell'interno: prime indicazioni per i comuni

Il ministero dell'Interno ha emanato la [Circolare 1/2018](#) per fornire ai Comuni le prime istruzioni operative per l'attuazione della Legge 219/2017.

In particolare, il Ministero dell'Interno ha fornito alcuni chiarimenti circa il ruolo e le specifiche attività in capo all'ufficiale di stato civile del Comune di residenza del disponente, indicando che, per l'Ufficio di Stato civile, non sussiste l'obbligo di istituzione di un nuovo Registro, ma solo di registrazione, in un ordinato elenco cronologico, delle DAT ricevute, alle quali deve essere garantita una adeguata conservazione in conformità ai principi di riservatezza dei dati personali.

L'ufficio di stato civile risulta legittimato a ricevere soltanto le DAT presentate e firmate personalmente dal disponente che risiede nel Comune. Peraltro, gli uffici non hanno alcun ruolo nella stesura delle dichiarazioni ma devono limitarsi a riceverle, dopo aver verificato l'identità e la residenza della persona che le presenta in consegna. All'atto della consegna, l'ufficiale dovrà fornire ricevuta al disponente, comprensiva: dei dati anagrafici di quest'ultimo, della data, della firma e del timbro dell'ufficio. La ricevuta, specifica la circolare, potrà essere apposta anche sulla copia delle DAT eventualmente presentata dal disponente, e allo stesso riconsegnata trattenendo l'originale

La circolare richiede inoltre collaborazione tra le diverse anagrafi, soprattutto in relazione alle ipotesi di trasferimento del soggetto interessato e delle possibilità di revoca e modifica delle disposizioni precedentemente rilasciate. In tali casi, le amministrazioni dovranno garantire la conservazione delle dichiarazioni ultime e aggiornate alla

volontà del titolare delle dichiarazioni stesse.

La circolare infine chiarisce che non possono fornirsi specifiche informazioni attinenti alle modalità di trasmissione delle DAT alle strutture sanitarie finché non sarà emanato il decreto del Ministero della Salute previsto dall'art. 1 comma 419 della Legge di Bilancio 2018 che regola la materia.

La circolare conclude esortando i Comuni a comunicare al Ministero dell'Interno, entro il 10 luglio 2018, il numero delle DAT ricevute entro il 30 giugno 2018.

Indicazioni delle Regioni per la piena attuazione della legge 219/2017

Sardegna

Con [delibera n. 394 del 14 marzo 2018](#) l'Azienda per la Tutela della Salute della Sardegna ha adottato le prime [linee di indirizzo](#) per dare piena e corretta attuazione alla legge 219/2017. Con questo provvedimento l'ATS della Sardegna traccia la strada da seguire all'interno dell'azienda sulle procedure per il rispetto dell'autodeterminazione delle persone, l'acquisizione del consenso informato ai trattamenti sanitari, il consenso dei minori e delle persone incapaci di intendere e di volere e l'istituto delle disposizioni anticipate di trattamento.

Con le linee di indirizzo, l'ATS indica i percorsi ottimali e omogenei per una prima applicazione della legge e si impegna, in fase di adozione di modalità telematiche di gestione della cartella clinica o del fascicolo sanitario elettronico o altre modalità informatiche di gestione dei dati del singolo iscritto al Servizio sanitario regionale, a regolamentare la raccolta di copia delle DAT, compresa l'indicazione del fiduciario, e il loro inserimento nella banca dati, lasciando comunque al firmatario la libertà di scegliere se darne copia o indicare dove esse siano reperibili.

Toscana

Il 3 aprile 2018, la Giunta regionale toscana ha approvato la delibera "L'umanizzazione delle cure e l'autodeterminazione del cittadino: primi indirizzi per l'attuazione della legge 219/2017" che individua il principale punto di riferimento del cittadino in tutto il complesso percorso assistenziale della cronicità nel medico di medicina generale, o medico di famiglia. Entro 30 giorni dall'approvazione della delibera, l'assessorato, attivando anche il previsto percorso con l'Autorità Garante per la Privacy, fornirà alle aziende sanitarie le indicazioni per la raccolta e la registrazione, nelle varie modalità (digitale e/o analogica) consentite dalla legge, delle volontà dei cittadini in merito alle DAT, compresa l'indicazione del fiduciario. Verranno definiti adeguati percorsi

organizzativi, informativi e formativi, per garantire il coinvolgimento di tutti gli operatori del servizio sanitario regionale interessati, oltre ai medici di medicina generale. Verranno organizzate adeguate campagne informative per spiegare ai cittadini gli obiettivi della normativa in materia di consenso informato e di DAT, le finalità, le modalità di attivazione/fruizione dei percorsi strutturati dalla Regione. Si cercherà un'intesa con il notariato e l'Anci toscana, per consentire l'armonizzazione delle procedure operative di registrazione, conservazione e fruizione delle DAT. Entro 15 giorni dall'approvazione della delibera, ogni azienda sanitaria dovrà individuare un proprio Referente di progetto.

Il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a 6 anni

Nel Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a 6 anni, gli **enti locali**, singolarmente o in forma associata, si occupano della **gestione** di propri **servizi educativi per l'infanzia** e di proprie **scuole dell'infanzia** e, nel proprio territorio, attivano il coordinamento pedagogico dei servizi, nonché il coordinamento della programmazione dell'offerta formativa.

Gli stessi, inoltre, partecipano anche finanziariamente alla realizzazione dello stesso Sistema.



Con riferimento all'assistenza ai bambini fino a tre anni di età, si ricorda che la L. 1044/1971 ha previsto l'istituzione degli **asili nido comunali** come servizio sociale di interesse pubblico nel quadro delle politiche per la famiglia. In particolare, l'art. 70 della L. 448/2001 ha considerato gli asili nido quali strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione dei **bambini di età compresa tra i 3 mesi e i 3 anni di età** e a sostenere le famiglie e i genitori, rientranti nelle competenze degli enti locali (v. qui [approfondimento](#)). Il citato articolo 70 che aveva, tra l'altro, istituito il Fondo per gli asili nido sulla base del presupposto di competenze fondamentali dello Stato, è stato in parte censurato dalla Corte costituzionale ([Sent. n. 370 del 17 dicembre 2003](#)) in quanto "l'attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali" e pertanto "è contraria alla disciplina costituzionale

vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce". Il Fondo è stato pertanto soppresso dall'art. 1, co. 59, della L. 311/2004 (L. finanziaria 2005).

La **scuola dell'infanzia**, non obbligatoria e di durata triennale, può essere statale o **paritaria** privata o **degli enti locali**.

In base all'art. 1 del **d.lgs. 59/2004**, la scuola dell'infanzia concorre all'educazione e allo sviluppo dei bambini **da 3 a 6 anni**, realizzando, fra l'altro, la **continuità educativa** con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria. Al fine di realizzare tale continuità educativa, gli uffici scolastici regionali promuovono appositi **accordi** con i competenti uffici delle regioni e degli **enti locali**.

Per far fronte alla crescente domanda di servizi educativi per i bambini al di sotto dei 3 anni, l'art. 1, co. 630, della L. 296/2006 (L. finanziaria 2007) ha previsto la possibilità, previo accordo in Conferenza unificata, di avviare progetti sperimentali di formazione rivolti a bambini **dai 24 ai 36 mesi** di età. Ha disposto, altresì, che i servizi possono articolarsi secondo diverse tipologie, con priorità per quelle che si qualificano come sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia (c.d. **sezioni primavera**).

In seguito, l'art. 2 del **DPR 89/2009** ha previsto la possibilità di proseguire le iniziative relative all'attivazione delle sezioni primavera.

In base all'art. 3 dell'[Accordo quadro del 1° agosto 2013](#), da ultimo confermato, per l'a.s. 2017-2018, con [Accordo](#) raggiunto nella seduta della Conferenza unificata del 27 luglio 2017, possono partecipare all'attivazione di servizi per le sezioni primavera, secondo i criteri ivi indicati, anche i gestori di scuole dell'infanzia comunali paritarie e di nidi d'infanzia gestiti direttamente dal comune, o da soggetti in convenzione con il comune, o da quest'ultimo autorizzati.

In base all'art. 4, lo Stato, le regioni e **i comuni concorrono al funzionamento** del servizio. In particolare, i comuni concorrono con proprio **apporto** di risorse strumentali, umane e di servizi **autonomamente definito**.



Allo scopo di superare la frammentazione fra servizi socio-educativi per la prima infanzia (da 0 a 3 anni), afferenti al sistema dei servizi sociali, e scuola dell'infanzia (da 3 a 6 anni), afferente al Sistema nazionale di istruzione, il **D.Lgs. 65/2017** – emanato sulla base della delega recata dall'art. 1, co. 180 e 181, lett. e), della L. 107/2015 – ha previsto la progressiva istituzione del **Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai 6 anni**, costituito dai **servizi educativi per l'infanzia** e dalle **scuole dell'infanzia** statali e paritarie. (artt. 1 e 2).

In particolare, i **servizi educativi per l'infanzia** sono articolati in: **nidi e micronidi** che accolgono bambini fra 3 e 36 mesi; **sezioni primavera**, che accolgono bambini fra 24 e 36 mesi; **servizi integrativi** – che concorrono all'educazione e alla cura dei bambini in modo flessibile e diversificato – e si distinguono in: spazi gioco, che accolgono bambini fra 12 e 36 mesi; **centri per bambini e famiglie**, che accolgono bambini dai primi mesi di vita insieme con un adulto accompagnatore; **servizi educativi in contesto domiciliare**, che accolgono bambini fra 3 e 36 mesi³⁴.

In tale contesto, è stata prevista anche la costituzione – sulla base di una programmazione regionale, d'intesa con gli Uffici scolastici regionali e tenuto conto delle **proposte** degli **enti locali** -, di **Poli per l'infanzia** che accolgono, in un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione per bambini fino a sei anni di età (art. 3).

In base all'art. 7, gli enti locali, singolarmente o in forma associata, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili nei propri bilanci:

a) **gestiscono**, in forma diretta e indiretta, **propri servizi educativi per l'infanzia e proprie scuole dell'infanzia**;

³⁴ In base all'art. 4, tra gli **obiettivi** strategici del Sistema integrato rientrano il progressivo **ampliamento** e la progressiva **accessibilità** dei **servizi educativi** per l'infanzia – anche attraverso un loro riequilibrio territoriale – con l'obiettivo tendenziale di raggiungere almeno il 33% di copertura della popolazione sotto i 3 anni di età, a livello nazionale; la graduale **diffusione** della presenza dei servizi educativi per l'infanzia, con l'obiettivo tendenziale di giungere al 75% nei comuni e la **generalizzazione** progressiva della **scuola dell'infanzia**.

- b) autorizzano e **accreditano soggetti privati** per l'istituzione e la gestione dei servizi educativi per l'infanzia, vigilando sugli stessi e applicando le relative sanzioni;
- c) si occupano del **monitoraggio** e della verifica del funzionamento dei servizi educativi per l'infanzia del proprio territorio;
- d) attivano il **coordinamento pedagogico dei servizi sul proprio territorio**, in collaborazione con le istituzioni scolastiche e i gestori privati;
- e) **coordinano la programmazione dell'offerta formativa** nel proprio territorio per assicurare l'integrazione e l'unitarietà della rete dei servizi e delle strutture educative;
- f) promuovono iniziative di **formazione in servizio** per tutto il personale del Sistema integrato di educazione e di istruzione;
- g) definiscono le modalità di coinvolgimento e partecipazione delle famiglie;
- h) facilitano iniziative ed esperienze di **continuità** del Sistema integrato di educazione e di istruzione **con il primo ciclo** di istruzione.

Al fine di favorire l'attuazione del Sistema integrato, l'art. 8 ha previsto l'adozione di un **Piano di azione nazionale pluriennale**, che definisce anche la destinazione delle risorse del **Fondo nazionale** contestualmente istituito (€ 209 mln per il 2017, € 224 mln per il 2018, € 239 mln dal 2019), da ripartire, previa intesa in sede di Conferenza unificata, in considerazione della compartecipazione al finanziamento del Sistema integrato da parte di Stato, regioni, province autonome di Trento e di Bolzano ed enti locali³⁵.

³⁵ Il primo Piano di azione nazionale (triennale) è stato adottato con [Delibera del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2017](#), previa [intesa in Conferenza unificata del 2 novembre 2017](#).

Nella stessa seduta della Conferenza unificata è stata raggiunta l'[intesa per il riparto del Fondo per il 2017](#), operato per il 40% sulla popolazione 0-6 anni, per il 50% sul numero degli iscritti ai servizi educativi al 31 dicembre 2015 e per il 10% sulla popolazione da 3 a

Anche gli interventi previsti dal Piano sono attuati, in riferimento a ciascuno degli enti destinatari e a ciascuna delle specifiche iniziative, in base all'effettivo **concorso**, da parte dell'ente medesimo, **al finanziamento del fabbisogno** mediante la previsione delle risorse necessarie, per quanto di rispettiva competenza³⁶.

Gli enti locali sono coinvolti anche nella costruzione di **Poli per l'infanzia innovativi**.

In particolare, l'art. 3 ha previsto che, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato sentita la Conferenza unificata, dovevano essere ripartite fra le regioni le risorse appositamente previste e individuati i criteri per l'acquisizione da parte delle stesse delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione dei Poli.

E', conseguentemente, intervenuto il [DM 637 del 23 agosto 2017](#).

Inoltre, in base all'art. 10, gli enti locali **designano** parte dei **membri, esperti** in materia di educazione e di istruzione dei bambini fino a 6 anni, della **Commissione** per il Sistema integrato di educazione e di istruzione, con compiti consultivi e propositivi.

Infine, in base all'art. 9, gli enti locali possono prevedere **agevolazioni tariffarie** per l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia sulla base dell'ISEE, nonché l'esenzione totale per le famiglie con un particolare disagio economico o sociale.

6 anni non iscritta alla scuola dell'infanzia statale. [Qui](#) la tabella di riparto dei fondi fra le regioni.

³⁶ Tra gli obiettivi del Piano rientra, in particolare, il superamento della fase sperimentale delle **sezioni primavera**, mediante graduale stabilizzazione e potenziamento, al fine di escludere i servizi educativi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale.

Edilizia scolastica, organizzazione della rete scolastica e apporto all'organizzazione dell'offerta formativa

Agli enti locali – e, nello specifico: alle **province**, in relazione all'istruzione secondaria di secondo grado; ai **comuni**, in relazione ai gradi inferiori – fanno capo, dal 1998, le **funzioni amministrative** riferibili alla **realizzazione** e alla **manutenzione** degli **edifici scolastici** e gli oneri connessi alle spese varie di ufficio e alle relative **utenze**.

Agli stessi enti locali sono attribuite, dallo stesso anno, anche competenze in materia di **organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche**.

I medesimi ambiti sono ricompresi, ora, anche tra le **funzioni fondamentali** di comuni e province, come più recentemente individuate ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost.

In particolare, tra le funzioni fondamentali dei **comuni** rientra l'”**edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province**”.

Tra le funzioni fondamentali delle **province** rientrano la “**gestione dell'edilizia scolastica**” e la “**programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale**”.

Gli enti locali, d'intesa con le scuole, possono altresì sviluppare iniziative relative all'**offerta formativa**, riferibili, tra l'altro, all'educazione degli adulti, all'orientamento scolastico e professionale, alla prevenzione della dispersione scolastica.

Inoltre, ad essi spettano compiti di vigilanza dell'**assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione**.

Infine, gli enti locali possono **gestire scuole** che, ove rispondenti a determinati requisiti, sono qualificate **paritarie**.



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 di secondo grado**, e ai **comuni**, in relazione ai **gradi inferiori** di scuola, i compiti e le funzioni concernenti, in particolare:

- 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.

Al riguardo, l'art. 8 del DPR 98/2014, recante il Regolamento di organizzazione del MIUR, 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).

Con gli enti locali, inoltre, il dirigente scolastico promuove rapporti ai fini della **predisposizione del Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF)**.

In particolare, l'art. 3 del DPR 275/1999 - come sostituito dall'art. 1, co. 14, della L. 107/2015 - dispone che il Piano è predisposto nel rispetto delle funzioni delegate alle regioni e dei compiti e delle funzioni trasferiti agli enti locali dal d.lgs. 112/1998 e riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa.

Con riguardo all'**assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione** – che, in base all'art. 1, co. 2 e 3, del d.lgs. 76/2005, costituisce ridefinizione e ampliamento dell'obbligo scolastico di cui all'art. 34 Cost., e si esplica per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età –, l'art. 5 dello stesso d.lgs. 76/2005 ha attribuito agli enti locali competenze in materia di **vigilanza**. 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.

Relativamente all'**organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche**, l'art. 2 del DPR 233/1998, disponendo che l'autonomia amministrativa, organizzativa, didattica, nonché di ricerca e progettazione educativa, è riconosciuta alle istituzioni scolastiche che raggiungono le dimensioni idonee a garantire l'equilibrio ottimale fra domanda di istruzione e organizzazione dell'offerta formativa, ha previsto, a tal fine, la definizione di **piani provinciali di dimensionamento**. In base all'art. 3 del medesimo DPR, i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche sono definiti in **conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica** – alle quali partecipano anche i comuni e le comunità montane –, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali preventivamente adottati dalle regioni. Le regioni approvano il piano regionale di dimensionamento, sulla base dei piani provinciali.

Ai sensi dell'art. 4, infine, agli enti locali è attribuita la competenza in materia di **soppressione, istituzione, trasferimento di sedi, plessi**, unità delle istituzioni scolastiche che abbiano ottenuto l'autonomia. Tale competenza è esercitata su proposta e, comunque, previa intesa, con le istituzioni scolastiche interessate.

Più ampiamente, si veda [qui](#).

In materia di **edilizia e attrezzature scolastiche**, l'art. 3 della L. 23/1996 ha disposto che alla **realizzazione**, alla fornitura e alla **manutenzione ordinaria e straordinaria** degli **edifici** provvedono:

- i comuni, per quelli da destinare a sede di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado;
- le province, per quelli da destinare a sede di istituti di istruzione secondaria di secondo grado, 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** 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.

Con riferimento all’organizzazione della rete scolastica e all’edilizia scolastica, si ricorda che l’art. 21, co. 3 e 4, della legge delega sul **federalismo fiscale** (L. 42/2009) aveva 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 istruzione³⁷.

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**” (v. cap. *Diritto allo studio e organizzazione e gestione dei servizi scolastici*).

A sua volta, l’art. 1, co. 85, della L. 56/2014 ha inserito **in via permanente** fra le **funzioni fondamentali delle province** 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

³⁷ In tal senso, aveva disposto anche il decreto attuativo della delega (v. art. 3, co. 1, del d.lgs. 216/2010).

secondaria di secondo grado).

Come concludevano 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**.

Sull'argomento, si veda, ampiamente, [qui](#).

Infine, in base alla L. 62/2000, gli **enti locali** possono **gestire scuole** che, ove corrispondenti agli ordinamenti generali dell'istruzione, coerenti con la domanda formativa delle famiglie e caratterizzate da determinati requisiti di qualità ed efficacia, sono riconosciute come **paritarie** e, in quanto tali, fanno parte del sistema nazionale di istruzione e sono abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale.



Con riferimento all'**offerta formativa**, l'art. 1, co. 7, lett. *r*), della **L. 107/2015** ha previsto la possibile **collaborazione** degli enti locali per l'organizzazione di iniziative per l'ampliamento della stessa relativamente all'alfabetizzazione e al perfezionamento dell'italiano come lingua seconda per **studenti di cittadinanza o di lingua non italiana**, mentre il co. 22 ha disposto che, nei **periodi di sospensione dell'attività didattica**, le istituzioni scolastiche e gli enti locali possono promuovere, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, **attività educative, ricreative, culturali, artistiche e sportive da svolgere presso gli edifici scolastici**.

Inoltre, l'art. 2 del **d.lgs. 60/2017** – emanato sulla base della delega recata dall'art. 1, co. 180 e 181, lett. *g*), della stessa L. 107/2015, e recante norme in materia di **promozione della cultura umanistica**, valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali e sostegno della creatività – ha stabilito che le istituzioni scolastiche, nel prevedere, nel Piano triennale dell'offerta formativa, **attività teoriche e pratiche**, anche con modalità laboratoriale, in ambito artistico, musicale, teatrale, cinematografico, coreutico, architettonico, paesaggistico,

linguistico, filosofico, storico, archeologico, storico-artistico, demoetnoantropologico e artigianale, possono agire, tra l'altro, in **collaborazione con enti locali**.

A sua volta, l'art. 14 del medesimo d.lgs. ha previsto che i licei artistici, anche in rete tra loro, possono stipulare accordi, tra l'altro, con gli enti locali, al fine di potenziare le competenze degli studenti nella **pratica artistica**.

In materia di **edilizia scolastica**, l'art. 1, co. 153-158, della medesima **L. 107/2015**, nel prevedere la **realizzazione di edifici scolastici innovativi** dal punto di vista architettonico, tecnologico, impiantistico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, ha disposto il coinvolgimento degli **enti locali** proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione degli stessi. In particolare, ha disposto che, a tal fine, gli enti locali dovevano comunicare alle regioni – tra cui erano ripartite le risorse previste dal co. 158 e successivamente integrate dall'art. 1, co. 717, della L. 208/2015 (legge di stabilità 2016) – le proprie manifestazioni di interesse.

La stessa procedura è stata prevista, in seguito, per la prosecuzione del programma di costruzione di scuole innovative nelle **aree interne del Paese** (art. 1, co. 677 e 678, **L. 205/2017** – L. di bilancio 2018).

Diritto allo studio e organizzazione e gestione dei servizi scolastici

Le **funzioni amministrative** in materia di **diritto allo studio** (già rientranti nell'ambito dell'“assistenza scolastica”), che concernono i servizi e le attività destinati a facilitare, mediante provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, l'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi, sono attribuite, dal 1977, ai **comuni**, che le svolgono secondo le modalità previste dalla legge regionale.

Peraltro, gli stessi servizi, ora afferenti all'ambito "organizzazione e gestione dei servizi scolastici", rientrano tra le **funzioni fondamentali dei comuni**, come più recentemente individuate ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.

In tale ambito rientra anche il compito di provvedere alla **mensa scolastica** per gli **alunni** e gli **insegnanti**.

Le **funzioni** relative ai **servizi di supporto organizzativo** del servizio di istruzione per gli **alunni con disabilità** o in situazione di svantaggio – fino al 2015 attribuite, a seconda del grado delle scuole, alle province o ai comuni – sono, invece, attribuite, dal 1° gennaio 2016, alle **regioni**, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, queste fossero state già attribuite, alla medesima data, alle province, alle città metropolitane o ai comuni.



L'art. 327 del c.d. Testo unico della scuola (d.lgs. 297/1994) ha confermato quanto già previsto dagli artt. 42, 43 e 45 del DPR 616/1977 circa il trasferimento alle regioni e l'attribuzione ai comuni delle funzioni amministrative in materia di **diritto allo studio** (nel DPR 616/1977 indicate come funzioni di "assistenza scolastica"), confermando, altresì, che gli stessi le svolgono secondo le modalità previste dalla legge regionale. Esse concernono tutte le **strutture**, i **servizi** e le **attività destinati a facilitare**, mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'**assolvimento dell'obbligo scolastico** nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la **prosecuzione degli studi**. In base al medesimo art. 327, le funzioni suddette concernevano, fra l'altro, l'erogazione gratuita dei **libri di testo** agli alunni delle scuole primarie.

Successivamente, la **fornitura gratuita**, totale o parziale, dei libri di testo da parte dei comuni è stata progressivamente estesa fino ai **primi due anni della scuola secondaria** di secondo grado (si v., in particolare, art. 1, primo comma, L. 719/1964; art. 156, co. 1, d.lgs. 297/1994; art. 27 L. 448/1998; art. 1, co. 628, L. 296/2006).

Nelle funzioni di assistenza scolastica è ricompresa anche la fornitura del **servizio di mensa** per gli **alunni**, nonché per gli **insegnanti** e per il

personale **ATA** eventualmente di servizio nella mensa³⁸. Al riguardo, l'art. 7, co. 41, del D.L. 95/2012 (L. 135/2012) ha previsto che il **contributo** statale per le spese sostenute in relazione al servizio di **mensa scolastica per gli insegnanti** deve essere **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).

Come specificato nella [nota MIUR Prot. 9824 del 19 dicembre 2013](#), il contributo è erogato (solo) ai comuni.

L'art. 21, co. 3, della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009) aveva 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**"³⁹.

Da ultimo, 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**".

L'art. 315 del d.lgs. 297/1994 – riprendendo il contenuto dell'art. 13, co. 1, della L. 104/1992 – ha disposto che 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**;
- la dotazione alle scuole di **attrezzature tecniche** e di **sussidi didattici**, nonché di ogni altra forma di ausilio tecnico, ferma restando la dotazione individuale di ausili e presidi funzionali all'**effettivo esercizio del diritto allo studio**.

Al riguardo, si ricorda che il **Consiglio di Stato, Sez. V**, nella [Sentenza n. 809 del 7 febbraio 2018](#) ha evidenziato che "la pretesa di

³⁸ Sull'argomento, si veda l'*excursus* fornito con la [risposta](#) del rappresentante del Governo del 19 gennaio 2010 all'interrogazione a risposta in VII Commissione della Camera 5-02129.

³⁹ In tal senso, disponeva anche il decreto attuativo della delega (v. art. 3, co. 1, del d.lgs. 216/2010).

trasporto gratuito scolastico vantata da un determinato alunno portatore di handicap accertato ai sensi della legge n. 104 del 1992 assume la consistenza di **diritto soggettivo**, rientrando in quel ‘nucleo indefettibile di garanzia per gli interessati’ (...) che non è consentito nemmeno al legislatore, ed a maggior ragione alla pubblica amministrazione, escludere del tutto in forza di vincoli derivanti dalla carenza di risorse economiche, **in quanto finirebbe per essere sacrificato il diritto fondamentale allo studio e all’istruzione**”.

Già in precedenza la **Corte costituzionale**, con la [sentenza n. 275 del 19 ottobre 2016](#) aveva sottolineato come spetti al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione del diritto all’istruzione del disabile – consacrato nell’art. 38 Cost. –, “affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale”. “La natura fondamentale del diritto (...) impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel ‘**rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati**’ (...), tra le quali rientra il **servizio di trasporto scolastico e di assistenza** poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l’effettività del medesimo diritto”.



Sulla base della delega recata dall’art. 1, co. 180 e 181, lett. f), della L. 107/2015, il **d.lgs. 63/2017** ha introdotto disposizioni volte a garantire l’effettività del **diritto allo studio**. In particolare, l’art. 2 ha confermato che lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, programmano gli interventi volti a fornire servizi di **trasporto** e di **mensa, libri di testo** e altri strumenti didattici, servizi per gli **studenti ricoverati**, nonché per l’**istruzione domiciliare**. Nello specifico, in base all’art. 5, co. 2, le regioni e gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, assicurano il **trasporto** degli studenti delle **scuole primarie statali**, su istanza di parte e dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta.

Con riferimento a tutti i servizi, l’art. 3 ha previsto che, ove gli stessi prevedano una contribuzione delle famiglie, gli enti locali individuano i **criteri di accesso** e le eventuali fasce tariffarie in considerazione dell’ISEE.

In base all'art. 9, gli enti locali erogano, fra l'altro, le **borse di studio** a favore degli studenti iscritti alle istituzioni scolastiche **secondarie di secondo grado**, a valere sul Fondo unico per il welfare dello studente istituito nello stato di previsione del MIUR. L'ammontare delle stesse e il valore dell'ISEE necessario per l'accesso deve però essere definito con decreto ministeriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Infine, l'art. 13 ha disposto che, per implementare i servizi in materia di diritto allo studio, gli enti locali, d'intesa con il MIUR, possono stipulare accordi con soggetti pubblici e privati per l'erogazione di **ulteriori benefici a livello territoriale**.

Con riferimento ai **servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con disabilità** o in situazione di svantaggio – che l'art. 139 del d.lgs. 112/1998 aveva attribuito alle province in relazione all'istruzione secondaria di secondo grado, e ai comuni in relazioni ai gradi inferiori di scuola –, novità sono intervenute a seguito delle disposizioni di riordino recate dalla L. 56/2014 in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni.

Infatti, l'art. 1, co. 89, della L. 56/2014 ha affidato allo Stato e alle regioni, secondo le rispettive competenze, la possibilità di attribuire alle province ulteriori funzioni, diverse da quelle fondamentali indicate dal co. 85, tra le quali non erano incluse quelle relative ai servizi di supporto organizzativo sopra indicati.

Successivamente, l'art. 1, co. 947, della **L. 208/2015** ha disposto che, ai fini del completamento del processo di riordino delle funzioni delle province, di cui all'art. 1, co. 89, della L. 56/2014, le funzioni relative ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con disabilità o in situazione di svantaggio, nonché le funzioni relative all'**assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità** fisiche o sensoriali sono attribuite, a decorrere dal 1° gennaio 2016, alle **regioni, fatti salvi i casi in cui**, con legge regionale, queste funzioni

fossero state **già attribuite**, alla medesima data, **alle province, alle città metropolitane o ai comuni**.

A tal fine, sono state annualmente stanziare apposite risorse.

Ancora in seguito, l'art. 3, co. 5, del **d.lgs. 66/2017** – emanato sulla base della delega recata dall'art. 1, co. 180 e 181, lett. c), della già citata L. 107/2015 e recante disposizioni per la promozione dell'**inclusione scolastica degli studenti con disabilità**, nel far salvo il riparto delle competenze previsto dall'art. 1, co. 947, della L. 208/2015, ha specificato i servizi che gli **“enti locali”** (*rectius*: **enti territoriali**, ossia regioni ed enti locali, in base al richiamato riparto di competenze) sono tenuti ad assicurare, nei limiti delle risorse disponibili. Si tratta di:

a) interventi necessari per garantire **l'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale**, inclusa l'assegnazione di personale con mansioni di **collaboratore scolastico**;

b) **servizi per il trasporto** per l'inclusione scolastica;

c) **accessibilità e fruibilità** degli spazi fisici delle **istituzioni scolastiche statali**.

Inoltre, il co. 6 del medesimo art. 3 ha ribadito che **regioni ed enti locali** garantiscono l'accessibilità e la fruibilità dei **sussidi didattici** e degli strumenti tecnologici e digitali necessari per l'inclusione scolastica.

Infine, sempre in base al d.lgs. 66/2017 (artt. 6-11), gli enti locali partecipano alla progettazione e organizzazione scolastica per l'**inclusione degli studenti con disabilità** nelle scuole.

Al riguardo si veda, più approfonditamente, [qui](#).

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.



L'**art. 9 della Costituzione** affida alla Repubblica – in tutte le sue articolazioni –, la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione e lo sviluppo della cultura⁴⁰.

L'art. 1, co. 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (**d.lgs. 42/2004**) stabilisce che lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione.

In particolare, in materia di **tutela**, l'art. 5 dispone che le regioni e gli altri **enti pubblici territoriali cooperano**, previa stipula di specifici accordi o intese, con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (a cui l'art. 4 affida *in primis* le funzioni, disponendo che lo stesso le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle regioni, tramite forme di intesa e coordinamento).

Il Codice, inoltre, 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

⁴⁰ Sulla finalità di interesse generale attribuita allo sviluppo della cultura e alla 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](#), [194/2013](#), [140/2015](#).

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 nel medesimo ambito 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)⁴¹.

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)⁴². 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

⁴¹ Per completezza, si ricorda che l'art. 5 del d.lgs. 61/2012 – che, in generale, ha disciplinato 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 Mibac che hanno competenza sul patrimonio storico e artistico presente in Roma.

⁴² 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. 214/2011) – 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. [Qui](#) il sito dedicato.

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).

Si ricorda, inoltre, che l'art. 47 del **DPR 616/1977** ha trasferito alle **regioni le funzioni amministrative** relative a **musei e biblioteche di enti locali**, ovvero tutti i servizi e le attività riguardanti l'esistenza, la conservazione, il funzionamento, il pubblico godimento e lo sviluppo dei musei, delle raccolte di interesse artistico, storico e bibliografico, delle biblioteche anche popolari, dei centri di lettura appartenenti alla regione o ad altri enti anche non territoriali sottoposti alla sua vigilanza, o comunque di interesse locale, nonché il loro coordinamento reciproco con le altre istituzioni culturali operanti nella regione ed ogni manifestazione culturale e divulgativa organizzata nel loro ambito⁴³.

Come evidenziato nella [risposta](#) dell'8 settembre 2015, nell'Assemblea della Camera, alle interrogazioni 3-01396 e 3-01675, **le regioni hanno a loro volta legiferato**, ove hanno ritenuto, nella materia loro delegata. Da ciò è derivata una realtà delle biblioteche di enti locali assai variegata a livello nazionale. In particolare, è stato sottolineato che “non esistono sistemi provinciali in tutte le regioni; in alcune zone le reti bibliotecarie sono di ambito interprovinciale o di area vasta, in altri casi ancora le biblioteche di ente locali fanno capo a sistemi regionali”.

Da ultimo, l'art. 1, co. 85, della L. 56/2014 e l'art. 14, co. 27, del D.L. 78/2010 (L. 122/2010) – come pure, in precedenza, l'art. 21, co. 3 e 4, della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009) – **non** hanno incluso tra le **funzioni fondamentali** dei comuni e delle province la gestione dei beni culturali.

Al contempo, l'art. 1, co. 89, della L. 56/2014 ha affidato allo Stato e alle regioni, secondo le rispettive competenze, l'attribuzione delle funzioni provinciali diverse da quelle di cui al co. 85.

Al riguardo, in base all'[accordo](#) concernente l'individuazione delle funzioni di cui all'art. 1, co. 89, della L. 56/2014, sancito in Conferenza

⁴³ Con riferimento alle biblioteche popolari, ha, altresì, disposto che il personale e i beni in dotazione di tali servizi ed uffici erano, a loro volta, trasferiti ai comuni, secondo le modalità previste dalla legge regionale.

unificata l'11 settembre 2014, tra le funzioni il cui riordino spettava allo Stato non erano incluse quelle relative ai beni culturali e, dunque, il relativo riordino competeva alle regioni. Peraltro, per le funzioni il cui riordino spettava alle regioni, Stato e regioni prendevano atto che le funzioni fino ad allora svolte dalle province, che rientravano nelle competenze regionali, erano necessariamente differenziate regione per regione.

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".



A seguito delle disposizioni di riordino contenute nella L. 56/2014, e delle conseguenti preoccupazioni sui rischi per la tutela del patrimonio culturale e per la continuità dei servizi, è intervenuto l'art. 16, co. 1-*quater* e 1-*quinquies*, del **D.L. 78/2015** (L. 125/2015), che, intendendo **garantire il funzionamento di archivi e altri luoghi della cultura già facenti capo alla competenza delle province**, aveva disposto l'adozione (che doveva avvenire entro il 31 ottobre 2015) di un **piano di razionalizzazione** di tali luoghi della cultura, che poteva prevedere il versamento agli archivi di Stato dei documenti degli archivi storici delle province (con esclusione di quelle trasformate in città metropolitane)⁴⁴, l'eventuale trasferimento al Mibac 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 Mibac.

Il piano, tuttavia, non risulta essere stato adottato.

Peraltro, nel corso del 2015, a seguito dell'accordo in Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, tutte le regioni a

⁴⁴ Peraltro, nella già citata risposta dell'8 settembre 2015 alle interrogazioni 3-01396 e 3-01675, si evidenziava che le province, trovandosi in condizioni precarie dal punto di vista del personale e per carenze di spazi e di fondi da destinare agli archivi, già erano ricorse all'istituto del deposito presso gli archivi di Stato.

statuto ordinario avevano adottato la normativa sul riordino delle funzioni delle province⁴⁵, in alcuni casi assumendosi le funzioni non fondamentali che in precedenza facevano capo alle stesse⁴⁶.

Le attività e gli spazi per lo spettacolo e lo sport

In materia di spettacolo, ai comuni spettano, anzitutto, le **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**.

Inoltre, i comuni sono coinvolti nella **governance** delle **fondazioni lirico-sinfoniche**.

Più in generale, gli enti locali, unitamente alle regioni, **collaborano con lo Stato nella programmazione e promozione** delle attività teatrali, musicali e di danza sul territorio e possono attivare specifiche iniziative di **sostegno alle produzioni cinematografiche** che vengono realizzate negli ambiti di propria competenza.

Nell'ambito dello sport, ai **comuni** spettano, innanzitutto, le funzioni amministrative in materia di **promozione delle attività sportive**. Inoltre, gli enti locali sono coinvolti anche nella **realizzazione** degli impianti sportivi e possono occuparsi direttamente della loro **gestione**.

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) per eventi con oltre 200 partecipanti e che si svolgono oltre le ore 24 del giorno di inizio, la concessione della **licenza per rappresentazioni teatrali o cinematografiche, spettacoli o trattenimenti**, di cui agli artt. 68 e 69 del R.D. 773/1931⁴⁷;

⁴⁵ Più approfonditamente, si veda il [Dossier del Servizio Studi della Camera n. 462 del marzo 2017](#).

⁴⁶ In argomento, si veda, più approfonditamente, [L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014](#), di Claudia Tubertini, in Aedon, n. 1, 2016.

⁴⁷ Infatti, a seguito delle semplificazioni introdotte dall'art. 7, co. 8-*bis*, lett. a), del D.L. 91/2013 (L. 112/2013), gli stessi artt. 68 e 69 prevedono che, per eventi fino ad un

b) la licenza di **agibilità** per i **teatri** ed i **luoghi di pubblico spettacolo**, di cui all'art. 80 del R.D. 773/1931.

In base agli artt. 141 e 141-*bis* del R.D. 635/1940, per l'applicazione dell'art. 80 del R.D. 773/1931 sono istituite **commissioni di vigilanza comunali**, le cui funzioni possono essere svolte dai comuni anche in forma associata ⁴⁸.

In base all'art. 142, quando la **commissione comunale non è istituita** o le sue funzioni non sono esercitate in forma associata, ovvero, fra l'altro, per i locali cinematografici o teatrali e per gli spettacoli viaggianti di **capienza superiore a 1.300 spettatori** e per gli altri locali o gli impianti con **capienza superiore a 5.000 spettatori**, nonché per i **parchi di divertimento**, provvede una **commissione provinciale**.

Successivamente, l'art. 156 del d.lgs. 112/1998 ha previsto la **collaborazione** con lo Stato 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.

massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio, la licenza è sostituita dalla SCIA, presentata allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo.

⁴⁸ Le commissioni di vigilanza svolgono, fra l'altro, i seguenti compiti:

- esprimere il **parere sui progetti di** nuovi teatri e di altri locali o **impianti di pubblico spettacolo** e trattenimento, o di sostanziali modificazioni a quelli esistenti;
- **verificare le condizioni di solidità, di sicurezza e di igiene** dei locali stessi o degli impianti ed indicare le misure e le cautele ritenute necessarie sia nell'interesse dell'igiene che della prevenzione degli infortuni;
- accertare la **conformità** alle disposizioni vigenti e la **visibilità** degli **avvisi per il pubblico** prescritti per la sicurezza e per l'incolumità pubblica;
- controllare con frequenza che vengano osservate le norme e le cautele imposte e che i **meccanismi di sicurezza funzionino** regolarmente, suggerendo all'autorità competente gli eventuali provvedimenti.

Per i locali e gli impianti con **capienza complessiva pari o inferiore a 200 persone** il parere, le verifiche e gli accertamenti indicati sono sostituiti, ferme restando le disposizioni sanitarie vigenti, da una relazione tecnica di un professionista iscritto nell'albo degli ingegneri, o degli architetti, o dei periti industriali, o dei geometri, che attesta la rispondenza del locale o dell'impianto alle regole tecniche stabilite con decreto del Ministro dell'interno.

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 fondazioni lirico-sinfoniche o di istituzioni concertistiche devono mettere a disposizione degli stessi soggetti i teatri ed i **locali occorrenti per lo svolgimento dell'attività**.

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.

La **realizzazione** degli **impianti sportivi** – la programmazione dei quali è di competenza delle regioni in base all'art. 157 del d.lgs. 112/1998 –, spetta (anche) agli enti locali.



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) e l'art. 62 del **D.L. 50/2017** (L. 96/2017) hanno 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 stata **semplificata** la procedura amministrativa – che prevede il coinvolgimento dei **comuni** – e sono state introdotte modalità innovative di finanziamento.

In base all'art. 15, co. 5, del D.L. 185/2015 (L. 9/2016), la procedura semplificata 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 MEF.

Per approfondimenti, si veda [qui](#).

Per la **gestione** degli impianti sportivi di appartenenza, l'art. 90, co. 25, della L. 289/2002, come modificato dall'**art. 1, co. 361, lett. b)**, della **L. 205/2017**, ha disposto che, qualora l'ente pubblico locale (o la regione) non intenda provvedervi direttamente, la stessa è affidata in via preferenziale ad associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate, federazioni sportive nazionali e società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro.

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, è 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"](#).

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 ha disciplinato, 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, a sua volta modificato

dal decreto 30 marzo 2016 (pubblicato nella G.U. n. 126 del 31 maggio 2016). Successivamente con il decreto 5 ottobre 2016 (G.U. 289/16), sono state assegnate e ripartite le risorse di cui all'art. 14 del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, quale anticipazione per l'annualità 2017 e con il decreto 21 dicembre 2017 sono stati rimodulati gli interventi di linea a) e di linea b).

Sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono consultabili i dati relativi all'attuazione del [Programma di recupero per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica](#)

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 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 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.

Il comma 58 della **legge di stabilità 2016** (L. 208/2015) 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.

Le ultime leggi di bilancio, oltre a prorogare l'operatività delle detrazioni fiscali per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica, ne hanno disciplinato l'applicazione anche agli **Istituti autonomi per le case popolari** per interventi realizzati su immobili di loro proprietà adibiti ad edilizia residenziale pubblica.

Per una disamina delle norme adottate in materia di [edilizia](#) e [politiche abitative](#) nella scorsa legislatura si rinvia ai relativi temi dell'attività parlamentare.

IL SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE

Lo sportello unico per le attività produttive-SUAP

Principali profili di competenza degli enti locali

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 state delineate nel **d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112**, 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 la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione degli impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie. In tale ambito, le **regioni** provvedono, nella propria autonomia organizzativa e finanziaria, anche attraverso le province, al coordinamento e al miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali. L'assistenza consiste, in particolare, nella raccolta e diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento alle normative applicabili, agli strumenti agevolativi, nonché nella raccolta e diffusione delle informazioni concernenti gli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale a favore dell'occupazione dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo.

L'**art. 24** del D.lgs. n. 112/1998 ha poi previsto che tali funzioni devono essere esercitate attraverso uno sportello unico e che ogni comune esercita, singolarmente o in forma associata, anche con altri enti locali, le funzioni prima descritte, assicurando che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento. Presso la struttura è istituito uno

sportello unico al fine di garantire a tutti gli interessati l'accesso, anche in via telematica, al proprio archivio informatico contenente i dati concernenti le domande di autorizzazione e il relativo iter procedurale, gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie, nonché tutte le informazioni disponibili a livello regionale, ivi comprese quelle concernenti le attività promozionali, che dovranno essere fornite in modo coordinato. I comuni possono stipulare convenzioni con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la realizzazione dello sportello unico. A tal fine, gli enti locali possono avvalersi, nelle forme concordate, di altre amministrazioni ed enti pubblici, cui possono anche essere affidati singoli atti istruttori del procedimento. Lo Sportello unico è quindi il soggetto 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.

L'art. 25 del D.lgs. n. 112/1998 ha poi rimesso a un **regolamento governativo** la disciplina del procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive, la cui istruttoria comprendeva, in particolare, i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza. In particolare, il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è unico. L'istruttoria ha per oggetto in particolare i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza. Il procedimento si ispira ai seguenti principi: a) istituzione di uno sportello unico presso la struttura organizzativa e individuazione del responsabile del procedimento; b) trasparenza delle procedure e apertura del procedimento alle osservazioni dei soggetti portatori di interessi diffusi; c) facoltà per l'interessato di ricorrere all'autocertificazione per l'attestazione, sotto la propria responsabilità, della conformità del progetto alle singole prescrizioni delle norme vigenti; d) facoltà per l'interessato, inutilmente decorsi i termini per il rilascio degli atti di assenso previsti, di realizzare l'impianto in conformità alle autocertificazioni prodotte, previa valutazione favorevole di impatto ambientale, ove prevista dalle norme vigenti e purché abbia ottenuto la

concessione edilizia; e) previsione dell'obbligo della riduzione in pristino nel caso di falsità di alcuna delle autocertificazioni, fatti salvi i casi di errori od omissioni materiali suscettibili di correzioni o integrazioni; f) possibilità del ricorso da parte del comune, nella qualità di amministrazione procedente, ove non sia esercitata la facoltà di cui alla lettera c), alla conferenza di servizi, le cui determinazioni sostituiscono il provvedimento; g) possibilità del ricorso alla conferenza di servizi quando il progetto contrasti con le previsioni di uno strumento urbanistico; in tal caso, ove la conferenza di servizi registri un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni avanzate in conferenza di servizi nonché delle osservazioni e opposizioni formulate dagli aventi titolo; h) effettuazione del collaudo, da parte di soggetti abilitati non collegati professionalmente né economicamente in modo diretto o indiretto all'impresa, con la presenza dei tecnici dell'unità organizzativa, entro i termini stabiliti; l'autorizzazione e il collaudo non esonerano le amministrazioni competenti dalle proprie funzioni di vigilanza e controllo e dalle connesse responsabilità previste dalla legge.



Quadro normativo

In applicazione del citato art. 25 del D.Lgs. n. 112/1998, è stato emanato il **D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447**, “Regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di impianti produttivi” (c.d. “Regolamento SUAP”), successivamente modificato dal **D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160**, “Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive (sul quale v. *infra*)

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** (legge 6 agosto 2008, n. 133), recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", che, all'art. 38, comma 3, ha autorizzato il Governo ad adottare un regolamento di semplificazione della disciplina e del funzionamento del SUAP, nonché della relativa organizzazione. In applicazione di tale disposizione è stato poi emanato il citato **D.P.R. 7 luglio 2010 n. 160**, *Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive*.

Subito dopo sono stati approvati: il **D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59**, *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno* (che, all'art. 25, ha previsto che il regolamento di cui all'art. 38, comma 3, del citato D.L. n. 112/2008 assicura l'espletamento in via telematica di tutte le procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi attraverso lo sportello unico per le attività produttive) e il **D.L. 31 maggio 2010, n. 78**, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*. Di particolare rilievo l'art. 49 (*Disposizioni in materia di conferenza di servizi*) che ha novellato l'art. 19 della L. n. 241/1990, introducendo la Segnalazione Certificata d'Inizio Attività (SCIA).

Con più specifico riferimento al **D.P.R. n. 160/2010**, esso prevede che il SUAP sia 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.

Nel caso di mancata istituzione del SUAP, l'esercizio delle relative funzioni è delegato, anche in assenza di provvedimenti espressi, alla camera di commercio territorialmente competente (art. 4, comma 11).

Sono **esclusi** dall'ambito di applicazione del regolamento gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi e le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi.

L'art. 4 del D.P.R. n. 160, dedicato alle **funzioni del SUAP**, prevede

che i comuni possano esercitare le funzioni inerenti al SUAP in forma singola o associata tra loro, o in convenzione con le camere di commercio. Il SUAP assicura al richiedente una **risposta telematica unica** e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. Le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dal SUAP; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenute a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le domande, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente. L'ufficio competente per il SUAP ed il relativo **responsabile** sono individuati secondo le forme previste dagli ordinamenti interni dei singoli comuni o dagli accordi sottoscritti in caso di associazione, che dispongono anche in ordine alla relativa strutturazione; nelle more dell'individuazione del responsabile, il ruolo di responsabile del SUAP è ricoperto dal **segretario comunale**. Il responsabile del SUAP costituisce il referente per l'esercizio del diritto di accesso agli atti e documenti detenuti dal SUAP, anche se provenienti da altre amministrazioni o da altri uffici comunali. Rimane ferma la responsabilità delle amministrazioni o degli uffici comunali per altri atti, comunque connessi o presupposti, diversi da quelli detenuti dal SUAP. Salva diversa disposizione dei comuni interessati e ferma restando l'unicità del canale di comunicazione telematico con le imprese da parte del SUAP, sono attribuite al SUAP le **competenze dello sportello unico per l'edilizia produttiva**.

Dal 28 dicembre 2010, quindi, 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.

Il SUAP opera attraverso i seguenti procedimenti:

1. Procedimento automatizzato (art. 5 DPR n. 160/2010)

2. Procedimento ordinario (art. 7 DPR n. 160/2011)
3. Chiusura dei lavori e collaudo (art. 10 DPR n. 160/2010)

Il procedimento automatizzato è completamente telematico. Riguarda gli interventi attuabili con SCIA, già corredati di tutti i pareri e gli atti di assenso delle amministrazioni pubbliche coinvolte. Per dare avvio ai lavori è sufficiente la ricevuta rilasciata dal SUAP, che costituisce titolo autorizzatorio ai fini dei rimedi di tutela dei terzi e di autotutela dell'amministrazione precedente. Il **procedimento ordinario e domanda unica**, al di fuori dei casi di interventi attuabili con SCIA, è avviato sulla base di una domanda unica che deve comprendere tutte le richieste e relative documentazioni necessarie per realizzare l'intervento, volto al rilascio del provvedimento unico (corredato di tutti i pareri e gli atti di assenso richiesti). Il termine di conclusione del procedimento è pari a 30 giorni, dalla presentazione della richiesta con documentazione completa (fatta salva cioè l'interruzione che, entro 30 gg dalla presentazione della domanda, può essere disposta dal responsabile del procedimento, attraverso la richiesta di documentazione integrativa). Il procedimento può concludersi invece entro 90 giorni nei casi di convocazione di conferenza di servizi (da disporsi sempre entro 30 giorni dalla presentazione della domanda) e cioè quando:

- in presenza di endoprocedimenti, il responsabile del procedimento decida di convocare la conferenza di servizi per l'acquisizione dei pareri ed atti di assenso richiesti (conferenza facoltativa);
- in presenza di endoprocedimenti i cui termini di conclusione superino i 90 giorni (nel qual caso l'indizione della conferenza è obbligatoria).

In entrambi i casi l'indizione della conferenza deve essere disposta entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta.

Il DPR 160/2010 introduce, all'art. 10, una rilevante innovazione con la disciplina del **collaudo**, il quale può sostituirsi all'agibilità e consentire l'immediato avvio dell'attività. Il termine di conclusione del procedimento è di 90 giorni.

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](#).

Le più recenti modifiche normative intervenute



Il **D.L. 9 febbraio 2012, n. 5** ha previsto l'attivazione di "percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti

produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio”, e in particolare, all’articolo 12, commi 2-4, ha delegato il Governo 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”.

In tale contesto si inseriscono i recenti interventi del legislatore che hanno confermato la tendenza verso la **liberalizzazione delle attività economiche**, con il conseguente massiccio superamento delle autorizzazioni espresse (e tacite), ossia dei controlli *ex ante*, a beneficio di SCIA, mere comunicazioni e nulla osta e, quindi, dei controlli *ex post*. La **legge 7 agosto 2015, n. 124**, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, cd. legge Madia, all’**articolo 4**, aveva infatti autorizzato 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; all’articolo 5, comma 1, aveva delegato al Governo all’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.

In attuazione di tali norme di delega sono stati emanati numerosi decreti attuativi, tra i quali è opportuno segnalare i seguenti: il **D.lgs. 30 giugno 2016, n. 126**, Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); il **D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127**, Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi; il **D.lgs. 25 novembre 2016, n. 222**, Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti.

Si tratta di provvedimenti che, avendo previsto che le amministrazioni pubbliche utilizzino moduli unificati e standardizzati, hanno portato a compimento il processo di riforma introdotto dal D. Lgs. n. 59/2010, che, come già evidenziato, ha individuato nel SUAP l’unico sportello di front office del cittadino/impresa con la pubblica amministrazione.

Il D.Lgs. n. 126/2016, attuativo della riforma, all’art. 3, comma 2, ha aggiunto alla L. n. 241/1990 l’art. 19-*bis*, che prevede che, se per lo

svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello unico, di regola telematico, indicato sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione. Il comma 1 precisa che possono essere istituite più sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti.

Da tali riforme è emersa una figura “nuova” di sportello unico, la cui attività è imperniata sul **procedimento unico**, caratterizzato dalla **concentrazione** dei singoli adempimenti e dall'**ampliamento** dell'ambito di competenze.

Più in particolare, la concentrazione dei regimi amministrativi si accompagna all'ampliamento dell'ambito di competenza dello sportello unico, ove nel medesimo siano integrati SUAP, SUE e altre figure organizzative simili, e si ponga quale unico punto di accesso o interfaccia pubblico per tutte le attività private, come previsto dall'art. 1 del d.lgs. 126/2016 (Libertà d'iniziativa privata).

Si pensi, inoltre, agli **obblighi di informazione per cittadini e imprese** di cui all'art. 2 del citato D.Lgs. n. 126/2016, che prevede che le amministrazioni statali adottano moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare, nonché della documentazione da allegare. I suddetti moduli prevedono, tra l'altro, la possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con l'amministrazione. Le pubbliche amministrazioni destinatarie delle istanze, segnalazioni e comunicazioni pubblicano sul proprio sito istituzionale i moduli unificati e standardizzati. In relazione alla tipologia del procedimento, nei casi in cui la documentazione debba essere individuata dall'amministrazione procedente ovvero fino all'adozione dei moduli, le medesime pubbliche amministrazioni pubblicano sul proprio sito istituzionale l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione, indicando le norme che ne prevedono la produzione.

Si segnala, infine, che il D.Lgs. n. 222/2016 (c.d. SCIA 2) ha delineato

una **mappatura** delle attività oggetto di procedimento di **mera comunicazione** o **segnalazione certificata di inizio attività** o di **silenzio assenso**, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso.

L'individuazione delle attività economiche è effettuata in modo schematico attraverso l'allegata **Tabella A**, che presenta una struttura articolata in tre sezioni distinte: 1) Sezione "Attività commerciali e assimilabili"; 2) Sezione "Edilizia"; 3) Sezione "Ambiente". Per ciascuna delle attività elencate è prevista una declaratoria circa la tipologia di attività economica, è individuato il regime amministrativo di riferimento, è specificata l'eventuale concentrazione dei regimi amministrativi e sono riportati i relativi riferimenti normativi.

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.

La Corte Costituzionale ha chiarito comunque che la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. La concorrenza non è interpretata, quindi, solo in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di equilibri perduti, bensì in senso dinamico. La tutela della concorrenza ha pertanto una "portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato" (cfr. sentenza n. 272 del 2004).

La normativa vigente

L'attuale **disciplina del commercio** è contenuta nel cosiddetto "Decreto Bersani" (D.Lgs. 31/3/1998, n.114), 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 delle competenze, il citato D.lgs. si pone quindi l'obiettivo di dettare i principi e le norme-quadro, affidando alle Regioni e ai Comuni l'emanazione della disciplina di dettaglio. Questo assetto ha pertanto 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. È stata quindi garantita una tipologia di programmazione molto dettagliata, che ha consentito a Regioni e Comuni di utilizzare criteri diversificati in relazione alle peculiarità e alle esigenze dei vari ambiti territoriali.

Numerosi interventi legislativi successivi sono stati effettuati per garantire l'incremento dell'efficienza e della produttività del settore del commercio, attraverso un sistema regolatore fondato sulla **semplificazione amministrativa**, nonché sull'affermazione di **processi di liberalizzazione** in grado di rappresentare uno sviluppo uno stimolo concorrenziale.

Il **D.L. 4 luglio 2006, n. 223** (L. n. 248 del 2006) ha individuato alcune regole che, in nome della competenza sulla materia della tutela della concorrenza e in linea con il principio comunitario della libera circolazione delle persone delle merci, potessero rappresentare un quadro di riferimento in grado sia di impedire il mantenimento di una parte residuale della legislazione nazionale, sia l'affermarsi di un corretto funzionamento del mercato.

Il **D.Lgs. 26 marzo 2010 n. 59**, che ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva 123/2006/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. direttiva servizi), reca principi generali, nonché una serie di disposizioni di dettaglio di modifica di norme vigenti incompatibili con i principi e i criteri della direttiva.

Nel corso del 2011, nel quadro delle riforme sistemiche anticrisi, sono stati emanati numerosi provvedimenti volti alla **liberalizzazione delle attività commerciali**, recanti norme impattanti anche sulle funzioni degli enti locali in materia, con particolare riguardo all'accesso alle attività e agli orari degli esercizi commerciali.

Anche il **D.L. 13 agosto 2011, n. 138** reca numerose norme di liberalizzazione e semplificazione dell'avvio delle attività produttive,

prevedendo che i comuni, le province e le regioni e lo Stato debbano adeguare i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere, eliminando le norme che dispongono limiti all'iniziativa economica.

Il successivo **D.L. 6 dicembre 2011, n. 201** contiene disposizioni per la promozione, liberalizzazione e tutela della concorrenza, in particolare relativamente agli **orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali**. 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 altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente. Le regioni e gli enti locali sono tenuti ad adeguare i propri ordinamenti a tali prescrizioni.

Più specificamente in relazione alle norme di liberalizzazione, si prevede che la disciplina delle attività economiche sia improntata al principio di libertà di accesso di organizzazione e di svolgimento, fatte salve esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario. L'eventuale introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve pertanto essere giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale.

Il **D.L. 9 febbraio 2012, n. 5** reca ulteriori misure di semplificazione in relazione a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Anche il successivo **D.L. 20 aprile 2012, n. 1** (L. n. 27/2012) reca principi generali a tutela della concorrenza e dell'ordinamento comunitario ed è finalizzato a liberalizzare e semplificare l'avvio e l'esercizio dell'attività d'impresa, favorendo l'incremento dell'efficienza e della produttività.

La **legge delega di riforma delle pubbliche amministrazioni (legge 7 agosto 2015, n. 124)** ha poi introdotto alcune disposizioni volte a semplificare i procedimenti amministrativi in favore dei cittadini e delle imprese. Obiettivo della legge era infatti realizzare un effettivo decentramento (c.d. "federalismo amministrativo") delle funzioni verso i vari livelli delle autonomie territoriali, investendo le regioni, le province e i comuni (anche in forma associata) di innumerevoli funzioni.

In particolare, l'articolo 5 della legge n. 124 ha delegato il Governo per:

1. la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o di silenzio assenso, nonché

quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per quali è sufficiente una comunicazione preventiva;

2. l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa.

In sede di attuazione, il Governo ha esercitato la delega con più decreti legislativi. Il primo di essi ([D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126](#), c.d. "SCIA 1") contiene alcune disposizioni generali applicabili ai procedimenti relativi alle attività non assoggettate ad autorizzazione espressa. In primo luogo, il provvedimento ha rafforzato l'obbligo per le amministrazioni di predisporre **moduli unificati e standardizzati** che definiscono, **per tipologia di procedimento**, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, nonché i contenuti della documentazione da allegare. Il decreto legislativo ha introdotto altresì l'obbligo di pubblicare sui siti istituzionali di ciascuna amministrazione sia i moduli, sia l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'Agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione. Sono previste, inoltre, norme generali sulle **modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze** alle pubbliche amministrazioni: in particolare, è introdotto l'obbligo per le amministrazioni di rilasciare una ricevuta dell'avvenuta presentazione dell'istanza, comunicazione o segnalazione, anche in via telematica.

In particolare, il D.Lgs. n. 126/2016 ha modificato l'articolo 19 della L. n. 241/1990, che disciplina l'istituto della **Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, è sostituito da una segnalazione dell'interessato. Si specificano poi i casi in cui la SCIA non sia applicabile, ossia quelli legati a vincoli ambientali, paesaggistici o culturali o per esigenze di difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, amministrazione della giustizia. Per effetto di tali modifiche sono state quindi introdotte nel nostro ordinamento tre tipologie di istituti qualificabili come SCIA:

1. SCIA per la quale, ai fini dell'avvio dell'attività, non sono necessarie altre comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (art. 19 comma 1);
2. SCIA per la quale sono necessarie altre comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (art. 19-*bis*, comma 2, c.d. SCIA unica);
3. SCIA il cui avvio dell'attività è condizionato all'acquisizione di atti di assenso o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, nel caso in cui l'inizio dell'attività è subordinato al rilascio degli atti medesimi (art. 19-*bis*, comma 3, c.d. "SCIA ad efficacia posticipata").

L'attuazione della **legge delega di riforma delle pubbliche amministrazioni** ([legge n. 124/2015](#)) è proseguita con il **D.Lgs. 5 novembre 2016, n. 222** (c.d. SCIA 2), che provvede alla **mappatura** e alla individuazione delle attività oggetto di procedimento di **mera comunicazione** o **segnalazione certificata di inizio attività** o di **silenzio assenso**, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso, e introduce le conseguenti disposizioni normative di coordinamento.

L'individuazione delle attività economiche è effettuata in modo schematico attraverso l'allegata **Tabella A**, che presenta una struttura articolata in tre sezioni distinte: 1) Sezione "Attività commerciali e assimilabili"; 2) Sezione "Edilizia"; 3) Sezione "Ambiente". Per ciascuna delle attività elencate è prevista una declaratoria circa la tipologia di attività economica, è individuato il regime amministrativo di riferimento, è specificata l'eventuale concentrazione dei regimi amministrativi e sono riportati i relativi riferimenti normativi. Al fine di "garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica", una clausola di chiusura prevede che le attività private non espressamente individuate o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, sono "**libere**".

Il decreto SCIA 2 individua, definisce e disciplina i seguenti regimi amministrativi delle attività private.

- **Comunicazione** (art. 2, comma 2), che produce effetto con la presentazione all'amministrazione competente o allo Sportello Unico;
- **CILA** – Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (art. 3): è il regime amministrativo residuale, cui sono soggetti tutti gli interventi che non sono

- riconducibili né all'attività di edilizia libera, né all'elenco degli interventi per cui è indicato il regime della SCIA o quello del permesso di costruire;
- **SCIA** – Segnalazione Certificata di Inizio Attività (art. 2, comma 3): è il regime amministrativo previsto e disciplinato dall'art. 19 della L. n. 241/1990 (sul punto cfr. *supra*).
 - **SCIA unica** (art. 2, comma 3): è il regime amministrativo previsto e disciplinato dall'art. 19-*bis*, comma 2, della legge n. 241/1990. La SCIA unica trova applicazione nelle ipotesi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (c.d. SCIA plurima). L'efficacia della segnalazione è immediata, in quanto l'attività può essere avviata a far data dalla presentazione della segnalazione;
 - **SCIA condizionata** (art. 2, comma 3): è il regime amministrativo previsto e disciplinato dall'art. 19-*bis*, comma 3, della L. n. 241/1990. Nelle ipotesi in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di autorizzazioni, atti di assenso comunque denominati, l'interessato presenta la relativa istanza allo Sportello Unico, contestualmente alla SCIA. Entro 5 giorni è convocata la Conferenza di servizi, ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990. L'avvio delle attività è subordinato al rilascio delle autorizzazioni, opportunamente comunicato dallo Sportello Unico all'interessato.
 - **Autorizzazione** (art. 2, comma 5): è il regime amministrativo cui sono soggette le attività economiche per lo svolgimento delle quali è necessario un provvedimento amministrativo espresso, salvo i casi in cui è previsto il silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20 della legge n. 241 del 1990. Qualora per lo svolgimento dell'attività sia necessaria l'acquisizione di ulteriori atti di assenso, il legislatore delegato stabilisce che si applicano le disposizioni in materia di Conferenza di servizi di cui agli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990. Entro 5 giorni è convocata la Conferenza di servizi per acquisire le autorizzazioni, il cui rilascio viene comunicato dallo Sportello unico all'interessato. L'attività economica oggetto di istanza da parte dell'interessato può essere avviata solo successivamente al rilascio dell'autorizzazione o alla decorrenza del termine utile alla formazione del silenzio assenso.



In materia di commercio, come già evidenziato, 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 all'ingrosso, 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.

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.

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.

Gli esercizi di vicinato, secondo il disposto dell'articolo 4 del decreto legislativo, sono quelli aventi superficie di vendita non superiore a 150 mq nei comuni aventi popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e non superiore a 250 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti. Alcune regioni hanno effettuato particolari suddivisioni del proprio territorio e classificato in vario modo più comuni in rapporto all'importanza demografica e alla propensione ai flussi di acquisto.

I comuni, dopo aver recepito nei propri regolamenti e strumenti urbanistici le disposizioni regionali, anche per gli esercizi di vicinato, dovranno osservare le disposizioni emanate dalla propria regione. La tabella A allegata al citato D.Lgs. n. 222/2016 conferma l'applicabilità della SCIA, esplicitando anche quando debba essere presentata la SCIA unica di cui all'articolo 19-*bis* comma 2

Per l'insediamento degli **esercizi di media e grande superficie di vendita** (gli esercizi aventi superficie tra 151 e 1.500 mq di superficie nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e quelli aventi superficie tra 251 e 2.500 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti) è stato invece mantenuto un **regime autorizzatorio**, fondato sia sul rispetto delle esigenze di ordine urbanistico e di organizzazione del territorio, sia 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 e in osservanza dei 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 valide 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** (gli esercizi con superficie negoziale superiore a 1500 nei comuni aventi popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e superficie negoziale superiore a 2.500 metri quadri nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti) è soggetta ad autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio. La domanda è esaminata da una conferenza di servizi, indetta dal Comune e 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 di apertura e chiusura degli esercizi

Al riguardo, è opportuno precisare preliminarmente che la disciplina degli orari e dei periodi di apertura delle attività commerciali è da un lato riconducibile alla materia del commercio, attribuita alla competenza residuale (e quindi esclusiva) delle Regioni (art. 117, comma 3, Cost.), dall'altro presenta profili inerenti alla materia della tutela della concorrenza, che la Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. e) Cost.).

Le competenze in materia di **orari** degli esercizi commerciali sono allocate in capo agli enti locali, anche se le stesse devono essere valutate alla luce degli interventi di liberalizzazione a livello nazionale e di recepimento di principi comunitari.

Il potere di coordinamento degli orari di apertura e chiusura degli

esercizi commerciali è stato attribuito ai Comuni già a partire dal 1977 (art. 54 D.P.R. n. 616/1977). Tale potere è stato poi confermato dalla successiva normativa in tema di Enti locali (dapprima dall'art. 36, comma 3, l. n. 142/1990 e, successivamente, dall'art. 11 della L. 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, su cui v. *infra*).

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. 18 agosto 2000, n. 267 ("Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali")**, graduando, in funzione della tutela dell'interesse pubblico prevalente, gli orari di apertura e chiusura al pubblico.

Tale norma ha attribuito al **Sindaco** la competenza, nell'ambito della disciplina regionale e sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio comunale, a **coordinare e riorganizzare** gli **orari** degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici".

Inoltre, 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.

Sul punto giova segnalare che il **D.L. 20 febbraio 2017, n. 14** (L. 18 aprile 2017, n. 48, art. 8) ha introdotto talune alcune modifiche al TUEL, in relazione al **potere del sindaco di adottare ordinanze in materia di sicurezza, di natura contingibile o non contingibile**, con particolare riferimento agli orari di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche.

In particolare, sono state **ampliate** le ipotesi in cui il sindaco può adottare **ordinanze contingibili ed urgenti quale rappresentante della comunità locale**, prima limitate al caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale (art. 50, co. 5). Si prevede

infatti che il sindaco possa adottare ordinanze *extra ordinem* qualora vi sia **urgente necessità** di interventi volti a **superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio o pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana**, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti. La norma è stata estesa altresì alla urgente necessità di superare situazioni di grave incuria o degrado **anche dell'ambiente e del patrimonio culturale**. In particolare, la disposizione specifica che con tali ordinanze si può **anche** intervenire in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

In secondo luogo, è stato modificato anche il comma 7 del citato art. 50 TUEL, che attualmente attribuisce al sindaco il compito di coordinare e riorganizzare, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli **orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici**, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti. È stato infatti riconosciuto esplicitamente in capo al sindaco il potere di adottare anche **ordinanze di ordinaria amministrazione**, non contingibili ed urgenti, per disporre **limitazioni in materia di orari di vendita**, anche per asporto, e di **somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche**. Il ricorso a tale strumento è ammesso solo al fine di assicurare le esigenze di **tutela della tranquillità, del riposo dei residenti e dell'ambiente e del patrimonio culturale** in determinate aree delle città interessate da afflusso di persone di particolare rilevanza, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi. Tali ordinanze devono disporre comunque per un tempo predefinito, che nel testo originario del decreto-legge non deve essere superiore a **trenta giorni**.

Infine l'articolo 8 del citato D.L. n. 147/2017 è intervenuto altresì sul **potere di ordinanza del sindaco in qualità di ufficiale del Governo**, modificando a tal fine l'art. 54 TUEL. In particolare è stata integralmente **sostituita la previsione dell'articolo 54, comma 4-bis, del TUEL**, che nella versione (pre)vigente rinviava ad un decreto del Ministro dell'interno la disciplina dell'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana. Sono infatti state circoscritte le ipotesi in cui il sindaco può adottare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana, in qualità di ufficiale del Governo, ai sensi dell'art. 54, co. 4, TUEL: tali provvedimenti devono essere diretti a **prevenire e contrastare** le situazioni che **favoriscono**

l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità (quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili) ovvero **riguardano fenomeni di abusivismo**, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, **o di violenza**, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti.

Si rammenta che il processo di liberalizzazione in materia di giorni e orari di apertura degli esercizi commerciali è proseguito, nel 2011, con il D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (art. 35) e con il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, c.d. "Salva Italia", convertito nella L. n. 214 del 2011 (art. 31, comma 1). Tale ultima norma ha previsto che gli esercizi commerciali di cui al D.Lgs. n. 114/1998 e di somministrazione di alimenti e bevande possono svolgere la propria attività **senza alcun vincolo di orario e senza l'obbligo di chiusura domenicale e festiva**, anche nel caso in cui le Regioni e i Comuni non abbiano provveduto ad adeguare le proprie disposizioni legislativo o regolamentari in materia.

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, "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, 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 Corte costituzionale ha valorizzato il principio di liberalizzazione, contenuto in tale norma interposta, che **esonera gli esercizi commerciali dall'obbligo di rispettare gli orari e i giorni di chiusura**. Nella pronuncia è rimarcato che la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce «la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 104 del 2014, che riprende le sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012 e n. 239 del 2016). Nelle più recenti pronunce della Corte Costituzionale, la **disciplina delle giornate di apertura** degli esercizi commerciali è ascritta alla materia «**tutela della concorrenza**» di competenza esclusiva dello Stato (*cf.* Corte Costituzionale, sentenza 10 maggio 2017 n. 98).

Tale principio è stato confermato dall'Autorità *antitrust* (nel provvedimento **n. 33 del 21 settembre 2015**): **i pubblici esercizi hanno libera scelta in materia di orari di apertura e chiusura**. Il provvedimento dell'Autorità ribadisce che «l'orario di apertura dei negozi costituisce una delle dimensioni rispetto alle quali può realizzarsi una concorrenza effettiva tra gli esercenti. Le restrizioni alla libertà degli operatori economici in materia di orari e di giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali ostacolano pertanto il normale dispiegarsi delle dinamiche competitive».

La chiusura temporanea degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande aperti al pubblico deve essere comunicata al comune, se di durata superiore a trenta giorni consecutivi.

Il **sindaco**, al fine di assicurare all'utenza idonei livelli di servizio, **può predisporre, sentite le organizzazioni locali degli esercenti, dei lavoratori e dei consumatori, programmi di apertura per turno degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande aperti al pubblico**. Gli esercenti sono tenuti a osservare i turni predisposti e a

renderli noti al pubblico mediante l'esposizione di un apposito cartello ben visibile dall'esterno dell'esercizio.

Gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande aperti al pubblico possono, a discrezione del titolare, osservare una o più giornate di riposo settimanale.

Si ricorda, infine, che l'articolo 13 del D.Lgs. n. 114/1998 dispone che gli esercizi del **settore alimentare** devono garantire l'apertura al pubblico in caso di più di due festività consecutive. Il **sindaco deve definire le modalità per adempiere al predetto obbligo**.

Commercio al dettaglio su aree pubbliche

La materia del **commercio su aree pubbliche** è disciplinata dall'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.

Le Regioni sono chiamate a emanare la disciplina programmatica del settore, indicando ai comuni i criteri generali ai quali attenersi per la determinazione delle aree e del numero di posteggi da destinare allo svolgimento dell'attività. Ai Comuni spetta il secondo livello di regolamentazione: questi, infatti, sulla base delle disposizioni emanate dalle Regioni, sono chiamati a 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.

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.

Al riguardo si ricorda, infine, che la legge di bilancio 2018 (L. **27 dicembre 2017, n. 205**) ha **prorogato al 31 dicembre 2020** il termine delle concessioni per **commercio su aree pubbliche** con scadenza anteriore alla predetta data e in essere alla data di entrata in vigore della legge medesima, al fine di garantire che le procedure per l'assegnazione delle medesime concessioni fossero realizzate in un contesto temporale omogeneo (art. 1, comma 1180). Si ricorda altresì che l'articolo 6, comma 8, del [D.L. 244/2016](#) aveva disposto la proroga delle **concessioni in oggetto fino al 31 dicembre 2018**.

La medesima legge di bilancio (art. 1, **comma 1181**) ha poi previsto che le amministrazioni interessate prevedessero **specifiche modalità di assegnazione** per coloro che nel biennio precedente l'entrata in vigore della norma avessero direttamente utilizzato **le concessioni quale unica o prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare**, anche in deroga a quanto previsto dalla disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio di cui all'articolo 16 del [D.lgs. 59/2010](#) (attuativo, nel nostro ordinamento, della Direttiva 2006/123/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, c.d. "Direttiva Bolkestein", relativa ai servizi nel mercato interno).

L'art.16 del D.Lgs. n. 59 del 2010 ha regolato la disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio, prevedendo che le autorità competenti – nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata

attività di servizi sia limitato «per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili» – dovessero attuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, garantendo «la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi». Tutto ciò, allo scopo di garantire sia la parità di trattamento tra i richiedenti, impedendo qualsiasi forma di discriminazione tra gli stessi, sia la libertà di stabilimento, conformemente alla citata direttiva 2006/123/UE. Si demanda alla Conferenza Unificata di provvedere all'integrazione dei criteri previsti dall'Intesa di cui all'articolo 70 del D.lgs. 59/2010, stabilendo il **numero massimo di posteggi** complessivamente assegnabili ad un medesimo soggetto, tanto nella medesima area quanto in diverse aree, mercatali e non. Il D.Lgs. n. 59/2010, all'articolo 70, comma 5, che reca norme sul commercio al dettaglio sulle aree pubbliche, ha demandato a un'intesa in sede di Conferenza unificata, anche in deroga all'articolo 16 del medesimo decreto legislativo, relativo alle procedure di selezione tra diversi candidati, **l'individuazione**, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, dei criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e delle disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore della norma citata e a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie.

In applicazione dell'articolo 70, comma 5, in sede di Conferenza unificata è stata adottata l'Intesa n. 83/CU del 5 luglio 2012, avente ad oggetto i criteri da applicare nelle procedure di selezione per l'assegnazione di posteggi su aree pubbliche, nonché le relative disposizioni transitorie. Con il successivo Accordo raggiunto in sede di Conferenza Unificata il 16 luglio 2015, è stata sancita un'interpretazione univoca dell'applicazione alle attività artigianali, di somministrazione di alimenti e di rivendita di quotidiani e periodici svolte sulle aree pubbliche dei criteri dell'Intesa del 5 luglio 2012 stessa.

Sanzioni

Il D.Lgs. n. 114/1998 indica 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 TUEL, 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.

La disciplina degli esercizi pubblici

Il riparto delle competenze

In materia di **esercizi pubblici**, spettano ai **comuni** le funzioni di polizia amministrativa relative al rilascio di licenze (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.

La competenza legislativa in materia è in capo alle **regioni**, fatta salva la competenza statale in materia di requisiti di accesso, di modalità di esercizio e di criteri di programmazione, strettamente connessi alla tutela della concorrenza e alla determinazione dei livelli essenziali. Fanno quindi 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 queste ultime, in virtù degli interventi di liberalizzazione a livello nazionale e di recepimento di principi comunitari, appaiono ora più sfumate.

Quadro normativo



La **competenza** sulle funzioni di polizia amministrativa è stata attribuita ai **Comuni**, 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 (TULPS), tra le quali si segnalano: il rilascio della licenza temporanea di esercizi pubblici in occasione di fiere, mercati o altre riunioni straordinarie; 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.

Possono essere annoverati i seguenti esercizi pubblici, riconducibili all'art. 86 del TULPS: esercizi dell'attività ricettiva: pensioni e locande, dormitori privati, alberghi diurni e bagni pubblici (regolati dalla legge n. 135/2001); esercizi della somministrazione alimenti e bevande: ristoranti, trattorie, caffè e bar, osterie ed osterie con cucina, spacci di analcolici e di cibi cotti con consumo sul posto (regolati dalla legge n. 287/1991 e, in molte regioni, da leggi regionali, emanate a seguito di attribuzione alle regioni della potestà legislativa residuale in materia di commercio, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione); esercizi dove si svolgono giochi leciti: sale pubbliche da biliardo e altri giochi leciti (di cui agli artt. 86 e 110 del TULPS); esercizi cosiddetti "Internet Point": esercizi in cui vengono messi a disposizione del pubblico apparecchi terminali utilizzabili per comunicazioni telematiche (D.L. 27 luglio 2005, n. 144, della L. n. 155/2005).

Ulteriori competenze sono state successivamente attribuite ai Comuni dall'art. 163 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Tra queste si segnalano: 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.

Né il R.D. n. 773, né il n. 635 recano una definizione degli esercizi pubblici o una elencazione esaustiva degli stessi. Dall'art. 86 del TULPS e dall'art. 174 del citato regolamento di esecuzione si può però ricavare un elenco.

La **competenza** a rilasciare autorizzazioni, licenze amministrative e di polizia amministrativa, attribuita dunque ai Comuni, nello specifico, spetta ai dirigenti/responsabili degli uffici competenti. Ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), sono infatti attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dagli organi di governo, nonché tutte le attribuzioni inerenti alla gestione amministrativa, tra i quali, in particolare, alla lettera 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.

La licenza di polizia amministrativa può essere legittimamente sostituita 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).

Con particolare riferimento alla SCIA e alle modifiche introdotte dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nonché dai decreti legislativi attuativi della delega, si rinvia alla sezione relativa al Commercio. V. anche infra (focus sulla disciplina della somministrazione di alimenti e bevande).

Giova ricordare che l'art. 19 della L. n. 241/1990 prevede che ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

Si ricorda, inoltre, che l'art. 3, comma 1, lett. c), del D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 126 ha introdotto l'art. 19-*bis*, il quale prevede che se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello unico indicato nel sito di ciascuna amministrazione. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti.

Con riferimento alla **durata** delle licenze di polizia amministrativa, esse, 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 recate dall'art. 13 del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 (legge 4 aprile 2012, n. 35), è di durata triennale.

La **sospensione** del titolo legittimante l'attività, prevista dall'articolo 100 del TULPS, è demandata alla competenza del Questore. È altresì prevista dall'articolo 10, comma 3, della legge n. 287 del 1991, Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi, ai sensi del quale il pubblico ufficiale, ossia l'autorità competente, ricevuta la comunicazione della contestata violazione, ordina la cessazione dell'attività condotta in difetto di autorizzazione, ovvero l'autorità che emette l'ordinanza-ingiunzione può applicare la sanzione amministrativa accessoria della sospensione dell'attività per un periodo non superiore a 3 mesi. La sospensione dell'attività è prevista, infine, per mancato rispetto dei turni di apertura nei mesi estivi, per un periodo non inferiore a 10 giorni e non superiore a 20 giorni, che ha inizio dal termine del turno non osservato.

La somministrazione di alimenti e bevande - Focus

Definizione

La somministrazione di alimenti e bevande è attualmente disciplinata dalla legge 25 agosto 1991, n. 287 e dal D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, come modificato dal D.Lgs. 6 agosto 2012, n. 147. Inoltre, gli istituti applicabili in caso di avvio, trasferimento, ampliamento, subingresso e cessazione delle attività di somministrazione di alimenti e bevande esercitate sia nei confronti del pubblico che riservate a soggetti normativamente individuati sono espressamente indicati nella tabella A allegata al D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222, "Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (cfr. al riguardo, la sezione relativa al Commercio).

L'attività di somministrazione è definita dall'articolo 1, comma 1, della citata L. n. 287/1991, come la "vendita per il consumo sul posto, che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, all'uopo attrezzati. La

disciplina si applica anche alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande effettuata con distributori automatici in locali esclusivamente adibiti a tale attività”.

I requisiti per l'accesso all'attività di somministrazione sono disciplinati dall'art. 71 del D.Lgs. n 59 del 2010.

Tipologie di esercizi

La legge n. 287/1991 distingue le attività di somministrazione al pubblico e l'attività esercitata nei confronti di determinati soggetti. La somministrazione al pubblico, in particolare, può essere esercitata con riferimento alle tipologie di esercizio elencate alle lettere a), b), c) e d) dell'articolo 5, comma 1, della legge, ossia: a) esercizi di ristorazione, per la somministrazione di pasti e di bevande, comprese quelle aventi un contenuto alcolico superiore al 21 per cento del volume, e di latte (ristoranti, trattorie, tavole calde, pizzerie, birrerie ed esercizi similari); b) esercizi per la somministrazione di bevande, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione, nonché di latte, di dolci, compresi i generi di pasticceria e gelateria, e di prodotti di gastronomia (bar, caffè, gelaterie, pasticcerie ed esercizi similari); c) esercizi di cui alle lettere a) e b), in cui la somministrazione di alimenti e di bevande viene effettuata congiuntamente ad attività di trattenimento e svago, in sale da ballo, sale da gioco, locali notturni, stabilimenti balneari ed esercizi similari; d) esercizi di cui alla lettera b), nei quali è esclusa la somministrazione di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione.

Programmazione della rete degli esercizi di somministrazione

L'art. 64, comma 3, del D.Lgs. n. 59/2010, adeguando la normativa italiana alle disposizioni della Direttiva 2006/123/CE (c.d. “Direttiva Servizi”) ha dettato i nuovi indirizzi in materia di programmazione della rete degli esercizi di somministrazione, prevedendo che, al fine di assicurare un corretto sviluppo del settore, i comuni, limitatamente alle zone del territorio da sottoporre a tutela, adottano provvedimenti di programmazione delle aperture degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico di cui al comma 1, ferma restando l'esigenza di garantire sia l'interesse della collettività inteso come fruizione di un servizio adeguato sia quello dell'imprenditore al libero esercizio dell'attività. Tale programmazione può prevedere, sulla base di parametri oggettivi e indici di qualità del servizio, divieti o limitazioni all'apertura di nuove strutture limitatamente ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità rendano

impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo in particolare per il consumo di alcolici, e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità. In ogni caso, resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale e sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di alimenti e bevande e presenza di altri esercizi di somministrazione.

Con riferimento all'avvio e al trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, l'art. 64, comma 1, del D.Lgs. n. 59/2010 prevede che l'apertura o il trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione, sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio solo nelle zone soggette a tutela. L'apertura e il trasferimento di sede, negli altri casi, e il trasferimento della gestione o della titolarità degli esercizi di cui al presente comma, in ogni caso, sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività da presentare allo sportello unico per le attività produttive del comune competente per territorio, ai sensi dell'art. 19 della L. n. 241/1990.

Orari e turni degli esercizi di somministrazione

Preliminarmente e con riguardo alla competenza in materia, 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 dei pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande,

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” (art. 4, comma 1, lett. d-*bis* del D.L. 4 luglio 2006, n. 223) e del cd. D.L. “salva-Italia” (art. 31, comma 1, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201), gli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande possono 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 si rinvia alla specifica scheda sul *Commercio*).

L'art. 8 della L. n. 287/1991, recante l'aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi, pone in capo al sindaco, sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative e l'azienda di promozione turistica, nonché le associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative a livello nazionale, la competenza a **determinare l'orario minimo e massimo di attività**, che può essere differenziato nell'ambito dello stesso comune in ragione delle diverse esigenze e caratteristiche delle zone considerate (comma 1). Il comma 2 consente all'esercente di posticipare l'apertura e anticipare la chiusura dell'esercizio fino a un massimo di un'ora rispetto all'orario minimo stabilito e di effettuare una chiusura intermedia dell'esercizio fino al limite massimo di due ore consecutive. Il comma 3 prevede l'obbligo per gli esercenti di **comunicare preventivamente** al comune l'orario adottato e di renderlo noto al pubblico con l'esposizione di apposito cartello, ben visibile. Il comma 5 è poi dedicato ai **programmi di apertura per turno** predisposti dal sindaco, al fine di assicurare all'utenza, specie nei mesi estivi, idonei livelli di servizio, sentite le organizzazioni di categoria interessate nonché le associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative a livello nazionale. Gli esercenti devono rendere noti i turni al pubblico mediante l'esposizione, con anticipo di almeno venti giorni, di un apposito cartello ben visibile.

A tale riguardo, è utile segnalare la **risoluzione n. 294246** del 21 settembre 2017, con la quale la Direzione generale per il mercato, la concorrenza, i consumatori, la vigilanza e la normativa tecnica presso il Ministero dello sviluppo economico, richiamando la circolare del medesimo Ministero n. 3644/c del 28 ottobre 2011, ha precisato che “eventuali specifici atti provvedimenti, adeguatamente motivati e finalizzati a limitare le aperture notturne o a stabilire orari di chiusura correlati alla tipologia e alle modalità di esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande per motivi di pubblica sicurezza o per specifiche esigenze di tutela (in particolare in connessione alle problematiche connesse alla somministrazione di alcolici), possano continuare ad essere adottati, potendosi legittimamente sostenere che trattasi di “**vincoli**” **nessari** ad evitare “danno alla sicurezza (...) e indispensabili per la protezione della salute umana (...), dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale”, espressamente richiamati, come limiti all'iniziativa e all'attività economica privata ammissibili, dall'art. 3, comma 1, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138.

Tale tesi ha trovato riscontro anche nella Risoluzione n. 41920 del 7

febbraio 2017 della medesima Direzione generale del MISE, nella quale si precisa che, nonostante le liberalizzazioni, restano comunque applicabili i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 8 della legge 25 agosto 191, n. 287 e che pertanto permane l'obbligo per gli esercenti di comunicare preventivamente al Comune l'orario adottato, nonché di rendere noti al pubblico sia l'orario che i turni mediante esposizione di apposito cartello, ben visibile. Il sindaco, infatti, al fine di assicurare all'utenza, specie nei mesi estivi, idonei livelli di servizio, può predisporre programmi di apertura per turno degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande. Tali obblighi, infatti, non sono in contrasto con i principi di liberalizzazione e concorrenza, ma rispondono alla diversa esigenza di **garanzia di livelli minimi di prestazione per i servizi anche privati di rilevante interesse pubblico e di adeguata informazione ai consumatori.**

Il turismo e gli enti locali

Riparto delle competenze

La riforma costituzionale del Titolo V (legge costituzionale n. 3/2001) ha reso il turismo una materia di **competenza esclusiva** delle regioni a statuto ordinario, alla stregua di quanto previsto per le regioni a statuto speciale, 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.

Questo mutamento del titolo competenziale delle regioni è stato confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 197/2003. Nonostante ciò, è necessario sottolineare che, per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, il riferimento alla **legislazione statale** appare tuttora assai **consistente**.

Innanzitutto, si devono considerare i rilevanti condizionamenti che possono derivare alla potestà legislativa regionale dall'intervento del legislatore statale in altre materie affidate espressamente alla sua competenza, esclusiva o concorrente, che presentano **profili di connessione** o sovrapposizione con la materia del turismo. In particolare, si segnalano: la tutela della concorrenza; i rapporti internazionali e con l'UE; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni; governo del territorio (comprendente l'urbanistica e

l'edilizia); grandi reti di trasporto e di navigazione. Inoltre, si deve sottolineare che, secondo gli indirizzi della Corte costituzionale, anche la competenza regionale più ampia comunque non esclude *a priori* la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni amministrative al livello centrale e di regolarne l'esercizio, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118 Cost.). Dal punto di vista istituzionale, va segnalata la mediazione operata nelle sedi di concertazione nazionale, e in particolare nella **Conferenza Stato-Regioni**, il cui rilievo è accresciuto dopo la riforma costituzionale del 2001. In questa sede lo Stato e le Regioni hanno concluso accordi, che hanno condotto, nella sostanza, ad un **esercizio "congiunto" di competenze normative** su numerosi e rilevanti profili concernenti il turismo che, in base ai criteri formali di riparto delle competenze, avrebbero dovuto essere assegnati all'uno o all'altro livello.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, sulla normativa statale in materia di turismo è stata fatta un'operazione di codifica nel **Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo (D.Lgs. 23 maggio 2011, n. 79 - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo)**, finalizzato alla promozione del mercato del turismo e al rafforzamento della tutela del consumatore, sul quale è recentemente intervenuto il **D.Lgs. 21 maggio 2018, n. 62**, di attuazione della direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2012, accogliendo i ricorsi presentati dalle regioni sotto il profilo del mancato rispetto da parte del D.Lgs. dei limiti della delega legislativa, ha però sostanzialmente ridotto la portata normativa del codice, che ha pertanto perso definitivamente il suo carattere di sistematicità ed organicità. La Corte costituzionale ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni contenute nel citato Codice, in quanto volte all'accentramento da parte dello Stato di funzioni invece rientranti nella competenza legislativa residuale delle regioni.

Quadro normativo di riferimento

Il **D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112**, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, ha previsto il conferimento alle regioni delle 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, il medesimo decreto richiama la definizione contenuta nell'articolo 56 del **D.P.R. 616/1977**, secondo il quale 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.

Sono conservati, pertanto, in capo allo Stato:

- a) la definizione, in accordo con le regioni, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico;
- b) il monitoraggio delle fasi attuative del documento di cui alla lettera a) relativamente agli aspetti statali;
- c) il coordinamento intersettoriale delle attività di competenza dello Stato connesse alla promozione, sviluppo e valorizzazione del sistema turistico nazionale;
- d) il cofinanziamento, nell'interesse nazionale, di programmi regionali o interregionali per lo sviluppo del turismo.

Le Province e i Comuni operano, eventualmente, su delega delle Regioni e quindi le loro competenze si differenziano da regione a regione.

La quasi totalità delle regioni ha 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.

Articolazione del governo locale in materia di 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;

La programmazione è attuata mediante la **redazione di Piani o Programmi**, di norma triennali, adottati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta (come è avvenuto in Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte e Umbria) ovvero approvati direttamente dalla Giunta (come avviene in Puglia) e poi declinati attraverso **programmi annuali** di competenza dell'esecutivo, che definiscono gli obiettivi strategici e le linee d'indirizzo per la qualificazione dell'offerta turistica e le fonti di finanziamento a disposizione per i progetti turistici e per gli operatori del ramo.

Si segnala che nella predisposizione degli atti di programmazione regionali (Programmi e/o Piani pluriennali e/o annuali) sono coinvolti in varia misura, coerentemente con il principio di sussidiarietà, gli enti locali, le organizzazioni territoriali di natura privata che hanno come obiettivo lo sviluppo e la promozione del turismo, le organizzazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali del settore maggiormente rappresentative a livello regionale.

In alcuni casi l'intervento normativo si è realizzato mediante l'adozione di leggi organiche comprendenti tutti o quasi i settori sopra citati al fine di raccogliere in un unico testo normativo le disposizioni in precedenza sparse in vari altri atti legislativi: si vedano ad esempio i testi unici approvati dalle Regioni Toscana (L.R. 23 marzo, n.42), Veneto (L.R. 4 novembre 2002, n.33 e s.m.e i.), Marche (L.R. 11 luglio 2006, n.9), Umbria (L.R. 12 luglio 2013, n.13); altre Regioni, invece, hanno preferito dettare disposizioni che comunque contengono una disciplina organica della materia, seppure non riunita sotto la denominazione di "testo unico". Molto spesso, inoltre, quegli stessi settori normati dalle leggi regionali in materia di turismo hanno ricevuto una regolamentazione specifica con leggi regionali *ad hoc*: si pensi al settore della ricettività turistica, a quello dei servizi e delle professioni turistiche, o a settori particolari connessi al turismo propriamente detto come l'agriturismo, l'ittiturismo e il pescaturismo.

– **promozione** dell'immagine unitaria della regione in Italia e all'estero, anche attraverso le relazioni internazionali;

– **attuazione e finanziamento** di specifici progetti d'interesse regionale definiti ai sensi della legislazione vigente e sostegno agli operatori del settore;

– **coordinamento** della raccolta, elaborazione e diffusione dei dati concernenti la domanda e l'offerta turistica regionale;

- organizzazione della raccolta, della elaborazione e della comunicazione delle statistiche regionali del turismo, delle rilevazioni e delle informazioni concernenti l'offerta e la domanda turistica.

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.

Le Regioni hanno variamente disciplinato la materia, intervenendo sui seguenti settori:

- organizzazione turistica regionale e ripartizione delle funzioni in materia di turismo tra regione, province e comuni;
- disciplina rivolta agli operatori turistici (agenzie di viaggio, imprese turistiche);
- disciplina delle strutture ricettive (classificazione e caratteristiche di strutture alberghiere ed extra-alberghiere, quali campeggi, Bed & Breakfast, affittacamere);
- sostegno alle imprese turistiche.

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.

Con riferimento all'assetto organizzativo in materia di turismo, una seconda costante 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 promuovono il turismo e forniscono assistenza ai turisti) e altri organismi destinati alla promozione e all'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 e, 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 denotano l'importante ruolo dell'ente locale nel settore turistico. 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 e l'elaborazione di atti di programmazione.

Sull'assetto delle competenze amministrative degli enti locali (comuni e province) ha inciso la **L. 7 aprile 2014, n. 56** (cd. legge del Rio), il cui articolo unico ha disposto la trasformazione delle province in "enti territoriali di area vasta" di secondo grado. Ad essi sono state attribuite funzioni che sono distinte in: **funzioni fondamentali** (commi 85-87), **funzioni esercitate d'intesa con i comuni** (comma 88) e **funzioni attribuite dallo Stato e dalle Regioni** (commi 89-91). Il turismo non rientra nelle funzioni fondamentali. Il processo di trasferimento delle funzioni diverse da quelle fondamentali è regolato dalle disposizioni contenute all'art.1, c. **89** e ss., della citata legge, che ha previsto che lo Stato e le Regioni, **secondo le rispettive competenze**, attribuiscano le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali, in attuazione dell'**articolo 118 Cost.** Ne consegue dunque che, in materia di turismo, il conferimento delle competenze relative spetta alle regioni. A conclusione

del processo di riordino delle funzioni delle province, le funzioni degli enti di area vasta e quelle in materia di "turismo", che non sono inquadrate tra quelle "fondamentali", sono state variamente riallocate in capo alle città metropolitane e/o ai comuni quando non confermate di competenza provinciale o riassorbite dalla stessa Regione.

Distretti turistici

L'art. 3, comma 4, del **D.L. 13 maggio 2011, n. 70** (L. 12 luglio 2011, n 106) ha previsto che possano essere istituiti, con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, su richiesta delle imprese del settore che operano nei territori interessati, previa intesa con le regioni interessate, i Distretti turistici con gli obiettivi di **riqualificare e rilanciare l'offerta turistica** a livello nazionale e internazionale, di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori del distretto, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione dei servizi, di assicurare garanzie e certezze giuridiche alle imprese che vi operano con particolare riferimento alle opportunità di investimento, di accesso al credito, di semplificazione e celerità nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Nell'ambito dei distretti, possono essere realizzati **progetti pilota**, concordati con i Ministeri competenti in materia di semplificazione amministrativa e fiscalità, anche al fine di aumentare l'attrattività, favorire gli investimenti e creare aree favorevoli agli investimenti (AFAI) mediante azioni per la riqualificazione delle aree del distretto, per la realizzazione di opere infrastrutturali, per l'aggiornamento professionale del personale, per la promozione delle nuove tecnologie. Alle imprese dei distretti, costituite in rete, si applicano le disposizioni agevolative in materia amministrativa, finanziaria, per la ricerca e lo sviluppo e fiscale; i distretti costituiscono 'zone a burocrazia zero'; nei distretti, infine, sono attivati **sportelli unici di coordinamento delle attività delle Agenzie fiscali e dell'INPS**. Presso tali sportelli le imprese del distretto intrattengono rapporti per la risoluzione di qualunque questione di competenza propria di tali enti e possono presentare richieste e istanze, anche rivolte a qualsiasi altra amministrazione statale, nonché ricevere i provvedimenti conclusivi dei relativi procedimenti.



Il Piano Strategico del Turismo 2017-2022

Il 17 febbraio 2017 è stato definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri il **Piano Strategico del Turismo 2017-2022**, che rilancia la *leadership* italiana sul mercato turistico mondiale, delineando lo sviluppo del settore nei prossimi sei anni.

Il Piano, presentato dal Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo⁴⁹, era stato approvato nel mese di settembre 2016 dal **Comitato Permanente per la promozione del turismo**, con il coordinamento della Direzione Generale Turismo del MiBACT e con la partecipazione delle istituzioni pubbliche, degli operatori di settore, degli *stakeholders* e delle comunità.

Il PST, caratterizzato da un **orizzonte temporale di sei anni (2017-2022)**, declina, a livello nazionale, un nuovo "**sistema organizzato**" per il miglioramento della competitività turistica dell'Italia: **le Amministrazioni competenti, centrali e regionali, e tutti gli operatori del turismo italiano, pubblici e privati**, hanno contribuito, attraverso una **pluralità di strumenti di condivisione**, sia di confronto diretto, sia di natura digitale, alla definizione del Piano e alle sue fasi successive, attraverso un **metodo aperto e partecipato**. Strumento centrale di tale strategia è costituito dall'attivazione di **Tavoli di concertazione interistituzionali permanenti** fra Amministrazioni centrali (MIT; MATTM; MiSE; MAECI; MIPAAFT; MIUR), Regioni, altri Enti territoriali e *stakeholder* su argomenti di specifico interesse per il settore, nonché rappresentanze economiche e altri attori che condividono responsabilità ed esprimono interessi collettivi o imprenditoriali nel campo delle politiche del turismo e della valorizzazione.

Il piano intende creare un sistema in cui tutti gli operatori pubblici e privati possano agire in sinergia. Per questo motivo sono previsti tavoli di concertazione permanenti tra amministrazioni centrali, enti locali e *stakeholder*; l'implementazione degli strumenti digitali per la comunicazione tra gli attori del turismo; un sistema di monitoraggio e sorveglianza per la trasparenza verso i cittadini e per il miglioramento e aggiornamento del Piano. Questi strumenti sono volti al raggiungimento delle strategie di sostenibilità del turismo e di più omogenea distribuzione territoriale dello stesso; di innovazione in prodotti, processi, tecnologie e organizzazione

⁴⁹ Con il decreto-legge n. 86/2018 sono state trasferite al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (che ha assunto la nuova denominazione di Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo - MIPAAFT) le funzioni in materia di turismo già esercitate dal MiBACT, il quale torna ad assumere la denominazione di Ministero per i beni e le attività culturali - MiBAC. Sono state quindi trasferite al MIPAAFT, con decorrenza dal 1° gennaio 2019, le risorse umane, strumentali e finanziarie, compresa la gestione dei residui, della Direzione generale turismo del MiBACT nonché quelle comunque destinate all'esercizio delle funzioni oggetto del trasferimento.

del turismo.

Il Piano affronta altresì il tema del confronto istituzionale con i diversi attori rilevanti e, in particolare, con le regioni e gli enti locali, con particolare riferimento: alla condivisione dell'articolazione geografica delle destinazioni turisticamente omogenee, finalizzata alla costruzione di una mappa delle destinazioni e dei prodotti, nel quadro di una strategia di valorizzazione integrata territoriale; individuazione, per ciascuna area, delle priorità in termini di *policy* del turismo e della valorizzazione delle risorse, con l'identificazione di parole chiave delle iniziative di promozione e comunicazione; individuazione dei progetti strategici di rilievo interregionale e nazionale; valorizzazione sistemica dei progetti interregionali, di eccellenza e innovativi.

Finalità e contenuto del Piano

Il Piano, come già evidenziato, intende promuovere una nuova modalità di fruizione turistica del patrimonio del Paese, basata sul rinnovamento e ampliamento dell'offerta turistica delle destinazioni strategiche e sulla valorizzazione di nuove mete e nuovi prodotti, per accrescere il benessere economico, sociale e sostenibile e rilanciare così, su basi nuove, **la leadership dell'Italia sul mercato turistico internazionale**. A tale fine, esso segue una struttura logica articolata in **4 obiettivi generali**:

1. **Innovare, specializzare e integrare l'offerta nazionale** (al fine di renderla sostenibile e competitiva);
2. **Accrescere la competitività del sistema turistico** (al fine di creare le condizioni favorevoli per il consolidamento e il rilancio della filiera allargata del turismo);
3. **Sviluppare un marketing efficace e innovativo** (al fine di omogeneizzare gli *standard* di qualità percepita dai mercati e veicolare il complesso dei valori distintivi dell'offerta nazionale in maniera coordinata sia verso i *target* interni che verso quelli internazionali);
4. **Realizzare una governance efficiente e partecipata nel processo di elaborazione e definizione del piano e delle politiche turistiche.**

Tali Obiettivi generali sono, a loro volta, articolati in:

- **Obiettivi specifici** (che contribuiscono a raggiungere il corrispondente Obiettivo generale);
- **Linee di intervento strategico** (che individuano gli ambiti operativi finalizzati al raggiungimento di ciascun Obiettivo

specifico);

- **Azioni**, che saranno inserite nell'ambito delle linee di intervento strategico e che, secondo quanto previsto dall'art. 4 del citato D.M. 8 agosto 2014, dovranno essere sistematizzate all'interno dei **Programmi attuativi annuali** e ne specificheranno modalità organizzative e gestionali, nonché tempistica, eventuali costi e relative fonti finanziarie, e garantiranno il perseguimento degli

obiettivi specifici e generali del PST. Ciò al fine di poter ricostruire, nell'ambito del sistema di monitoraggio e sorveglianza, la coerenza degli esiti delle singole azioni dell'intero sistema turistico con gli obiettivi di programmazione del Piano e individuare, in corso d'opera, eventuali necessità di rimodulazione e/o miglioramento dei processi.

Tra gli strumenti regionali per il turismo e la cultura sono da segnalare i **Programmi operativi interregionali - POIN** “Attrattori culturali, naturali e turismo”, uno strumento utile anche per l'ottenimento di risorse aggiuntive per lo sviluppo della competitività complessiva del sistema turistico, il quale determina le condizioni per l'aumento delle attrattive in modo sinergico ed efficace tra territori di regioni diverse. Al fine di incentivare l'attrattività turistica sui mercati internazionali, con tale strumento si tende a valorizzare le risorse (clima, natura, cultura, storia e tradizioni) presenti nei singoli territori, promuovendo le emergenze di grande impatto turistico. Grande importanza rivestono i POIN e i **Programmi operativi regionali - POR** nello sviluppo delle infrastrutture e delle attività, vocazioni ed emergenze turistiche, nonché nella promozione ragionata e coordinata delle stesse sui mercati nazionali e internazionali.

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.

Determinante, infatti, è il ruolo che i comuni esercitano, nell'ambito delle attività turistiche del nostro Paese, per il consolidamento e per l'ulteriore sviluppo di un settore essenziale per l'economia. Il movimento turistico indirizza le scelte secondo le attrattive delle diverse aree. Fra queste è fondamentale l'immagine complessiva che ogni località è in grado di offrire, costituita dal livello di efficienza e di qualità dei servizi realizzati per le strutture ricettive e dalle attrazioni naturali e artistiche, che incidono sulla condizione ambientale. Il turista che è ospite della località prescelta esige infatti da parte dell'organizzazione pubblica locale un servizio qualitativamente più elevato e confortevole di quello che riceve nel suo luogo di residenza. Spetta pertanto al comune di curare al miglior livello i servizi pubblici necessari alle strutture private e il compito di assicurare le attrezzature per accedere alle bellezze naturali, turistiche e artistiche.

Il Codice mondiale di 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 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: si prevede, infatti, che l'obiettivo dello sviluppo del turismo nei comuni debba 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 (art. 1, comma 3).

È compito delle autorità pubbliche assicurare la protezione dei turisti e dei visitatori, così come dei loro beni; la distribuzione volontaria di strutture turistiche o di elementi del patrimonio culturale o naturale dovrebbero essere severamente condannati e repressi conformemente alle rispettive legislazioni nazionali. I comuni dovrebbero porre questo

obiettivo tra quelli prioritari delle polizie municipali, ma anche predisporre servizi per accogliere segnalazioni di turisti e di residenti in merito a danneggiamenti del patrimonio culturale dei propri territori (art. 1, comma 4). Il comune deve perseguire l'obiettivo dell'armonico sviluppo e della perequazione delle varie parti del suo territorio e di questo nella sua interezza con quelli dei livelli provinciali e regionali. Il turismo è uno degli strumenti più efficaci di perequazione e di rinnovato sviluppo, specie per le zone più vulnerabili, purché la programmazione interdisciplinare sia condivisa orizzontalmente tra territori omogenei (comuni) e verticalmente tra enti di livello diverso (province, regioni e Stato). Qui dovrebbe assumere particolare importanza una legislazione regionale specifica che non si limita all'aspetto della promozione del turismo e della gestione delle infrastrutture dedicate, ma prevede il turismo quale uno degli elementi fondamentali della programmazione del territorio e dell'economia nel loro complesso, prendendo atto che non si tratta di un elemento economico e culturale a sé stante, ma di un ambito generale costituito dall'essenza stessa dei territori, da programmare e gestire come un prodotto complessivo, dal quale nessun aspetto della regolamentazione della vita e dello sviluppo può prescindere”.

Nel nostro Paese, il 27 settembre 2012 è stato firmato il Protocollo di intesa per l'applicazione dei principi del Codice mondiale di etica del turismo, sottoscritto tra l'allora Ministro degli Affari regionali, il Turismo e lo Sport, le Regioni e le principali organizzazioni e associazioni operanti nel settore del turismo, che si sono impegnati a promuovere politiche di adesione dei principi del Codice, favorire azioni di sostegno della cultura del turismo etico e responsabile, organizzare eventi informativi per la diffusione del Codice e condividere azioni e progetti specifici.

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) 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 compenstrate 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.

Nel corso della XVI legislatura con i cosiddetti “[piani casa](#)” e “[piani città](#)”, avviati con l'art. 5 del D.L. 70/2011 e con l'art. 12 del D.L. 83/2012, sono stati introdotti, 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 ha rappresentato 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 importo 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 socio-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 spetta alle regioni.

La legge di stabilità 2016 (L. 208/2015) ha previsto la 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 974-978). Per il finanziamento del programma è stata prevista l'istituzione di un apposito Fondo, con una dotazione di 500 milioni di euro per il 2016.

Ulteriori finanziamenti, diretti ai programmi e piani citati, sono stati disposti dalle leggi di bilancio 2017 e 2018, anche attraverso la destinazione di una quota delle risorse del c.d. fondo investimenti istituito dal comma 140 della legge di bilancio 2017 (L. 232/2016), per un totale di circa 1,76 miliardi di euro. La legge di bilancio 2018 (commi 853-862) ha inoltre previsto, per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, per il triennio 2018-2020, a favore dei comuni che non risultano beneficiare delle risorse connesse al "Programma straordinario" di cui al citato comma 974 della L. 208/2015), l'assegnazione di contributi nel limite complessivo di 850 milioni di euro per il triennio 2018-2020. Per un approfondimento si rinvia alla scheda *web* "[Urbanistica](#)" tratta dal dossier di inizio della XVIII legislatura)

Il tema della rigenerazione urbana è stato affrontato anche nel disegno di legge A.C. 2093, concernente il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato, che tuttavia non ha concluso l'iter di approvazione.

In tale ultimo ambito, rileva inoltre quanto previsto nel Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50 del 2016), attraverso gli interventi di sussidiarietà orizzontale (art. 189) per la gestione negli enti locali di aree riservate al verde pubblico urbano e di immobili di origine rurale, riservati alle attività

collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, e il baratto amministrativo (art. 190) per la stipula, con delibera comunale, di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale per la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade.

Numerose norme in materia di urbanistica sono state inoltre introdotte nell'ambito di provvedimenti di urgenza emanati nel corso della XVII 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 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 compensazioni 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 norme sono contenute nella legge 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. collegato ambientale) e vanno dall'art. 22 (che inserisce 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.

Di rilievo, infine, anche le norme contenute nella legge 6 ottobre 2017, n. 158, recante misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni. Tale legge prevede, tra l'altro, l'istituzione di un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, con una dotazione di 100 milioni di euro per il periodo 2017-2023. A decorrere dall'anno 2018, il Fondo in questione è stato incrementato di 10 milioni di euro annui dalla legge di bilancio 2018 (comma 862 della L. 205/2017). Ai fini dell'utilizzo delle suddette risorse, è prevista la predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni e un elenco di interventi prioritari assicurati dal Piano nazionale. La legge n. 158 prevede inoltre la possibilità che i piccoli comuni individuino, all'interno del perimetro dei centri storici, zone di particolare pregio, dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali, da riqualificare mediante interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana, nel rispetto delle tipologie e delle strutture originarie, attraverso gli strumenti previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia.

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 ha continuato 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. 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. In attuazione di tali disposizioni è stato emanato il D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, contenente il "Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata".

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.

Con l'approvazione della legge sui piccoli comuni (L. 158/2017) è stata introdotta una disposizione (art. 6, comma

3) che dispone che ai piccoli comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 135, comma 4, lettera d), del D.Lgs. 42/2004, secondo cui, per ciascun ambito, i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare “alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO”.

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-*quinqüies* 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 ambientale) 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 rientrino 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 distretti idrografici più ampi, nei quali è stata prevista l'istituzione di autorità di bacino distrettuali, responsabili della pianificazione di bacino. 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.



In materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali, le principali modifiche adottate nel corso della XVII 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. La disciplina di VIA è stata in gran parte riscritta dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, recante “Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati”. Per un approfondimento sull'evoluzione normativa in materia di VIA-AIA-AUA si rinvia alla scheda *web* “[Valutazioni e controlli ambientali](#)” tratta dal dossier di

inizio della XVIII legislatura).

Degna di nota è la modifica delle funzioni degli enti locali prevista dalla 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*, 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.

Merita altresì 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 XVII legislatura è stata 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* "[Difesa del suolo](#)" tratta dal dossier di inizio della XVIII legislatura).

Ulteriori norme sono state dettate dal c.d. collegato ambientale (L. 221/2015).

In particolare: l'articolo 51 contiene un'articolata disciplina volta prevalentemente alla riorganizzazione dei distretti idrografici in materia di difesa del suolo, modificando in

particolare diversi articoli del Codice dell'ambiente (D.Lgs 152 del 2006). La norma introduce la definizione di Autorità di bacino distrettuale e di Piano di bacino distrettuale; reca la disciplina dell'Autorità di bacino distrettuale; stabilisce che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare assume le funzioni di indirizzo e coordinamento con le altre Autorità, avvalendosi dell'ISPRA; prevede la possibilità di una articolazione territoriale a livello regionale (sub-distretti). Vengono inoltre ridefiniti i distretti idrografici e i termini per l'approvazione regionale dei piani di tutela. Si assegna inoltre alle Autorità di bacino, in concorso con altri enti competenti, la predisposizione del programma di gestione dei sedimenti a livello di bacino idrografico.

In attuazione di tali disposizioni è stato emanato il D.M. Ambiente 25 ottobre 2016 con cui è stata disciplinata l'attribuzione e il trasferimento alle Autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino istituite dalla L. 183/1989. Lo stesso decreto ha disposto la soppressione, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo, delle preesistenti autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali (vale a dire quelle istituite dalla legge n. 183/1989). Un ulteriore passo per il completamento del processo di riforma della *governance* è stato recentemente compiuto con l'approvazione (avvenuta con il [D.M. 52/2018](#)) degli statuti di 5 Autorità di bacino distrettuali.

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 (recepita in Italia con il D.Lgs. 190/2010), il D.M. Ambiente 17 ottobre 2014 ha determinato i requisiti del buono stato ambientale e definito i relativi traguardi ambientali da

conseguire. Con il D.P.C.M. 10 ottobre 2017 è invece stato approvato (in attuazione dell'art. 12, comma 3, del D.Lgs. 190/2010) il programma di misure relative alla definizione di strategie per l'ambiente marino.

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 nocive, 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.

In attuazione della delega concessa dalla legge di delegazione europea 2014 (L. 114/2015), è stato successivamente emanato il D.Lgs. 17 ottobre 2016, n. 201, di recepimento della direttiva 2014/89/UE istitutiva di un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo. In base a tale decreto, la pianificazione dello spazio marittimo è attuata attraverso l'elaborazione di piani di gestione, che individuano la distribuzione spaziale e temporale delle pertinenti attività e dei pertinenti usi delle acque marine, presenti e futuri. I piani di gestione dello spazio marittimo sono elaborati da un apposito Comitato tecnico, istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in qualità di Autorità nazionale competente.

In attuazione dell'art. 6, comma 3, del decreto in questione, con il D.P.C.M. 1° dicembre 2017 sono state approvate le linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo.

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).

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 della 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 4, 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 XVII 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 ha fissato il termine perentorio del 31 dicembre 2014 per l'individuazione, da parte delle Regioni, degli enti di governo dell'ATO che subentrano alle sopresse autorità d'ambito e ha ribadito l'obbligatorietà della partecipazione degli enti locali agli EGATO e il conseguente trasferimento, a tali enti, 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), 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 (disposizione attuata con l'emanazione del D.P.C.M. 29 agosto 2016); la concessione di agevolazioni per gli utenti in condizioni economico-sociali disagiate (disposizione attuata con l'emanazione del D.P.C.M. 13 ottobre 2016 che ha stabilito la tariffa sociale del servizio idrico integrato); 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 XVII legislatura, in materia di tutela della qualità delle acque.

Per una trattazione più approfondita delle norme emanate nella XVII legislatura, in materia di tutela delle acque e di servizio idrico, si rinvia alla scheda web "[Gestione e tutela delle acque](#)" tratta dal dossier di inizio della XVIII legislatura.

Rilevanti, infine, le disposizioni introdotte dalla legge di bilancio 2018 (L. 205/2017). In particolare quelle contenute nei commi 516-525 che prevedono - per la programmazione e la realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche - l'adozione, con apposito D.P.C.M., di un Piano nazionale di interventi nel settore idrico, da aggiornare ogni due anni e articolato in due sezioni: la sezione "invasi" e la sezione "acquedotti". Nelle more della definizione del Piano nazionale viene prevista l'adozione (con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) di un piano straordinario per la realizzazione degli interventi urgenti riguardanti gli invasi multiobiettivo e il risparmio di acqua negli usi agricoli e civili, alla cui realizzazione è destinata una spesa di 50 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022.

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.

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**.

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. L'applicazione di tale disposizione è stata rinviata più volte e, da ultimo, in base all'articolo 1, comma 1120, lettera a), della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017) è stata prorogata al 31 dicembre 2018.

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 191 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 alla scheda web "[Rifiuti e discariche](#)" tratta dal dossier di inizio della XVIII legislatura. In questa sede si richiama 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 alla scheda web [Bonifiche dei siti inquinati](#). L'articolo 33 del D.L. 133 del 2014 (cd. "D.L. Sblocca Italia") ha introdotto 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. L'art. 13, commi 1-3, del D.L. 91 del 2014 (come modificato dall'art. 34 del D.L. 133/2014), ha inoltre introdotto nella parte IV, titolo V, del cd. Codice dell'ambiente, l'art. 242-*bis*, con cui viene disciplinata una nuova procedura semplificata (alternativa alla procedura ordinaria e applicabile anche ai SIN), per le operazioni di bonifica del suolo che l'operatore interessato effettua, a proprie spese, per la riduzione della contaminazione ad un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione soglia di contaminazione.

Numerose disposizioni in materia di gestione dei rifiuti sono state previste 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.

L'art. 35 del D.L. 133/2014 (c.d. decreto-legge sblocca Italia) contiene disposizioni finalizzate alla realizzazione di una rete efficiente di termovalorizzatori nonché ad una ricognizione degli impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani (FORSU).

Rilevanti anche le disposizioni contenute nella legge 19 agosto 2016, n. 166, e relative alla donazione e alla distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.

Non sono invece state emanate le disposizioni attuative della L. 124/2015 (recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche") che, in ossequio alla delega, avrebbero dovuto incidere sulla disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti limitatamente alle modalità di affidamento.

Le funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, già svolte dal Ministero dell'ambiente sono state affidate dai commi 527-530 della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017) all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, che ha assunto quindi il nome di "Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA)".

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 2017](#), a cura dell'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** definiscono i compiti propriamente di istituto della polizia municipale. I servizi comunali 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 D.L. n. 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).

Le modalità e procedure del transito del personale sono

state definite con il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 14 settembre 2015.

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 protezione civile 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** disciplinava 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 abrogata dal **Codice della protezione civile** di cui al **D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1**, adottato in attuazione della delega prevista dalla legge n. 30 del 2017.

L'articolo 5 del D.Lgs. 1/18, al comma 1, prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, per il conseguimento delle finalità del Servizio nazionale, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, che può esercitare, salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile, e determina le politiche di protezione civile per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, delle città

metropolitane, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica o privata presente sul territorio nazionale.

L'articolo 7 del D.Lgs. 1/18, ai fini dello svolgimento delle attività di protezione civile distingue gli eventi emergenziali di protezione civile in:

a) **emergenze connesse con eventi calamitosi** di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante **interventi attuabili, dai singoli enti** e amministrazioni competenti in via ordinaria;

b) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa;

c) emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24.

Il Servizio nazionale della protezione civile ha come sue **componenti** (art. 4 del D.Lgs. 1/18) le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, e gli **enti locali**. Le strutture nazionali e locali di protezione civile possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati.

L'articolo 12 del D.Lgs. 1/18 specifica **le competenze del comune** e le attribuzioni del sindaco. Lo svolgimento, in ambito comunale, delle **attività di pianificazione di protezione civile** e di **direzione dei soccorsi** con riferimento alle strutture di appartenenza, è funzione fondamentale dei Comuni. Il Sindaco è responsabile:

a) dell'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica, anche sulla base delle valutazioni formulate dalla struttura di protezione civile costituita ai sensi di quanto previsto nell'ambito della pianificazione;


b) dello svolgimento, a cura del Comune, dell'attività di informazione alla popolazione sugli scenari di rischio, sulla pianificazione di protezione civile e sulle situazioni di pericolo determinate dai rischi naturali o derivanti dall'attività dell'uomo;

c) del coordinamento delle attività di assistenza alla popolazione colpita nel proprio territorio a cura del Comune, che provvede ai primi interventi necessari e dà attuazione a quanto previsto dalla pianificazione di protezione civile, assicurando il costante aggiornamento del flusso di

informazioni con il Prefetto e il Presidente della Giunta Regionale in occasione di eventi di emergenza.

Il medesimo articolo 12 disciplina inoltre il **piano di protezione civile comunale** o di ambito, 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.

L'art. 35 disciplina i **gruppi comunali di protezione civile**, promossi dagli enti locali con propria delibera, composti esclusivamente da cittadini che scelgono di aderirvi volontariamente, come enti del Terzo settore costituiti in forma specifica, in base ad uno schema-tipo approvato con apposita direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi ai sensi dell'articolo 15, sentito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e acquisito il parere del Comitato nazionale del volontariato di protezione civile.



Il provvedimento più rilevante della XVII legislatura è il citato **Codice della protezione civile (D.Lgs. n. 1 del 2018)**, che ha operato, da una parte, un riordino e un coordinamento, delle disposizioni legislative che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni e, dall'altro, ha modificato e integrato tali norme.

Ulteriori disposizioni sono contenute nella **legge n. 56 del 2014** (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) che prevede - al comma 112 dell'articolo unico - 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 protezione civile comunale o di ambito, nonché le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre i sindaci dei comuni restano titolari delle funzioni previste dall'articolo 12 del D.lgs. 1/18.

Si segnala, inoltre, che l'articolo 4 del D.L. 113 del 2016 ha istituito il **Fondo per contenziosi connessi a sentenze esecutive relative a calamità o cedimenti** presso il Ministero dell'interno, con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016-2019 da attribuirsi ai **comuni** che, a seguito di sentenze esecutive di risarcimento conseguenti a calamità naturali o cedimenti strutturali, o ad accordi transattivi ad esse collegate, sono obbligati a sostenere

spese di ammontare complessivo superiore al 50 per cento della spesa corrente sostenuta come risultante dalla media degli ultimi tre rendiconti approvati. Con i D.P.C.M. del 4 novembre 2016 (G.U. 284/16) e dell'8 agosto 2017 (G.U. 226/17) sono state ripartite, per l'anno 2016 e per l'anno 2017, le risorse del suddetto Fondo, mentre con il decreto 14 febbraio 2017 (G.U. 46/17) è stato pubblicato il certificato per l'ottenimento da parte dei comuni per l'anno 2017 di un contributo a seguito di contenziosi connessi a sentenze esecutive relative a calamità o cedimenti.

Successivamente, l'articolo 42, comma 3-bis, del D.L. 50/17 ha modificato la disciplina concernente l'assegnazione delle risorse del suddetto Fondo per contenziosi connessi a sentenze esecutive relative a calamità o cedimenti, stabilendo che le richieste dei comuni per l'assegnazione delle risorse del Fondo siano soddisfatte per un massimo del 90% delle stesse (invece dell'80%). Si prevede, conseguentemente, che, nel caso in cui il 90 per cento delle richieste superi l'ammontare annuo complessivamente assegnato, le risorse sono attribuite proporzionalmente. Nel caso in cui il 90 per cento delle richieste sia invece inferiore all'ammontare annuo complessivamente assegnato, la quota residua viene riassegnata tra le disponibilità dell'anno successivo.

Per una disamina delle disposizioni approvate nel corso della legislatura in materia di protezione civile, si rinvia al relativo [tema](#) nella documentazione di inizio della XVIII legislatura.

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 *b*), Cost.).

Con la legge 23 marzo 2016, n. 41, sono stati introdotti nel codice penale i delitti di omicidio stradale e di lesioni personali stradali, puniti entrambi a titolo di colpa. La legge 29 dicembre 2017, n. 227 ha previsto l'Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada nella terza domenica di novembre.

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.

La legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) ha modificato l'articolo 201, del Codice della Strada (Cds) ampliando le tipologie di violazioni che possono essere accertate con dispositivi o apparecchiature di rilevamento, senza quindi obbligo di contestazione immediata, inserendovi le revisioni dei veicoli (art. 80), l'assicurazione RC auto (art. 193) e le violazioni della massa complessiva dei veicoli e rimorchi (art.

167 Cds). La legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge n. 124 del 2017, art. 1, co. 23) è intervenuta sullo stesso ambito rafforzando ulteriormente le possibilità di controllo, per mezzo di appositi dispositivi o apparecchiature di rilevamento, consentendo che l'accertamento della violazione dell'obbligo dell'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi, sia effettuato mediante il confronto dei dati rilevati riguardanti il luogo, il tempo e l'identificazione dei veicoli, con quelli risultanti dall'elenco dei veicoli a motore che non risultano coperti dall'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi.

L'articolo 18, comma 3-*bis*, del D.L. 50/2017, consente alle Province e alle Città metropolitane di utilizzare i proventi delle sanzioni per le violazioni al Codice della Strada, comprese quelle relative all'eccesso di velocità rilevato con autovelox e dispositivi analoghi, per finanziare, per gli anni 2017 e 2018, gli oneri relativi alle funzioni di viabilità e polizia locale per migliorare la sicurezza stradale.

Si segnalano inoltre le disposizioni 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.

Si segnala in proposito che, con il D.P.C.M. 20 febbraio 2018, si è provveduto alla revisione delle reti stradali di interesse nazionale e regionale ricadenti nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana e Umbria.

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.

I commi 1076-1078 della L. 205/2017 (legge di bilancio 2018) hanno autorizzato uno stanziamento di circa 1,6 miliardi di euro, da destinare a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane. In precedenza, l'art. 20, commi 3 e 4, del D.L. 50/2017, aveva autorizzato un contributo di 170 milioni di euro, per l'anno 2017, per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria di competenza delle province delle regioni a statuto ordinario. Ulteriori

risorse derivano da una quota parte del c.d. fondo investimenti istituito e finanziato dall'art. 1, comma 140, della L. 232/2016 (legge di bilancio 2017) e poi rifinanziato dalla legge di bilancio 2018 (commi 1072 e 1166 della L. 205/2017).

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. Negli ultimi anni sono state rafforzate forme di *governance* multilivello per realizzare una politica integrata della **sicurezza urbana** attraverso la collaborazione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti.

In base all'assetto ordinamentale dettato dal TUEL, e dalle modifiche successivamente intervenute, 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, in particolare a partire dal DL 92/2008 e, da ultimo, con il DL 14/2017 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.

I sindaci possono in particolare adottare **ordinanze, contingibili ed urgenti**, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e previa comunicazione al prefetto, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (art. 54, co. 4, TUEL). Sulla 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 non contingibili ed urgenti, è intervenuta la Corte costituzionale con la [sentenza 115/2011](#).

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.

Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli dalla legge quale autorità locale (art. 50 TUEL). In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le **ordinanze contingibili e urgenti** sono adottate dal sindaco, quale **rappresentante della comunità locale**. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche; su tali materie comuni possono adottare regolamenti.

In base alle modifiche da ultimo introdotte con il DL 14/2017, inoltre, il sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, può disporre, per un periodo comunque non superiore a 30 giorni, con **ordinanza non contingibile e urgente**, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

Parallelamente, nel corso degli anni sono stati definiti strumenti quali i **patti per la sicurezza**, che rappresentano [forme 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.

Con il DL 14/2017 particolare importanza è stata annessa alla sottoscrizione di appositi **accordi** tra Stato e Regioni e di **patti** con gli enti locali con la finalità di realizzare un modello di *governance* trasversale e integrato tra i diversi livelli di governo.

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.

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 226/2010 dichiarando l'illegittimità costituzionale del riferimento – in tale ambito - alle «situazioni di disagio sociale», situazioni che «reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei servizi sociali», così come delineata dalla costante giurisprudenza costituzionale (Corte cost. sent. nn. 10 e 121/2010; 168 e 124/2009; 50/2008 e 287/2004). La Corte ha evidenziato come gli interventi del prefetto e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, la preferenza accordata alle associazioni fra appartenenti in congedo alle Forze dell'ordine, la circostanza che le segnalazioni dei volontari siano dirette alle sole Forze di polizia (e non, invece, agli organi preposti ai servizi sociali) – previsioni tutte pienamente coerenti in una prospettiva di tutela della «sicurezza urbana», intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati in ambito cittadino – perdono tale carattere quando venga in rilievo il diverso

obiettivo di porre rimedio a condizioni di disagio ed emarginazione sociale. La lesione del riparto costituzionale delle competenze è derivata, dunque, ad avviso della Corte, dalla eccessiva ampiezza della previsione del citato comma 40 e la declaratoria di illegittimità costituzionale parziale di essa, riconducendo l'attività delle **associazioni di volontari**, di cui il sindaco può avvalersi, nel **perimetro della materia «ordine pubblico e sicurezza»**, di competenza esclusiva statale, rende la disciplina complementare recata dalle altre disposizioni non incompatibile con i parametri costituzionali evocati.



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 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.

Nel DL 14/2017 sono state promosse, anche ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost., forme di collaborazione e coordinamento tra Stato regioni e provincie autonome in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata. In tale quadro, il 24 gennaio 2018, sono state adottate nell'ambito della Conferenza unificata le **linee guida** per coordinare l'attività dei soggetti istituzionali coinvolti in materia di sicurezza e sulla cui base lo Stato, le regioni e gli enti locali possono stipulare appositi accordi per la promozione della sicurezza integrata.

E' stata infatti prevista la possibilità per i sindaci di sottoscrivere con i prefetti, anche sulla base di osservazioni provenienti da associazioni di categoria, appositi **patti per l'attuazione della sicurezza urbana**, nel quadro delle citate linee guida e sulla base dei patti per la promozione della sicurezza integrata, al fine di perseguire i seguenti obiettivi:

a) prevenzione e contrasto dei fenomeni di **criminalità** diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado, anche coinvolgendo, mediante appositi accordi, le reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini e favorendo l'impiego delle forze di polizia per far fronte ad esigenze straordinarie di controllo del territorio, nonché attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza;

b) promozione e tutela della **legalità**, anche mediante mirate iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, ((compresi)) l'occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la prevenzione di altri fenomeni che comunque comportino turbativa del libero utilizzo degli spazi pubblici;

c) promozione del rispetto del **decoro urbano**, anche valorizzando forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti, finalizzate a coadiuvare l'ente locale nell'individuazione di aree urbane su cui insistono plessi scolastici e sedi universitarie, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, da sottoporre a particolare tutela;

d) promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di **marginalità**, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale, in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

E' stato inoltre istituito un comitato metropolitano, presieduto congiuntamente dal prefetto e dal sindaco metropolitano, come sede di confronto l'analisi e la valutazione circa le tematiche della sicurezza

urbana relative al territorio della città a cui partecipano i sindaci dei comuni interessati.

Riguardo ai **poteri di intervento del sindaco**, il decreto-legge 92/2008 (c.d. decreto sicurezza) ha previsto una serie misure tra le quali 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 97 Cost.. La Corte ha infatti richiamato la giurisprudenza costante e consolidata in base alla quale 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 con la norma di cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale venisse attribuito 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».

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.

Nella costante giurisprudenza costituzionale richiamata dalla Corte è stata, altresì, 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 definitive, 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.

Con il decreto 14/2017 sono stati rafforzati i poteri di ordinanza del sindaco in qualità di **capo dell’amministrazione locale**.

In particolare, attraverso una modifica all’articolo 50 del TUEL, al sindaco, in quanto capo del governo locale, è conferita la possibilità di emanare **ordinanze contingibili e urgenti** al fine di porre rimedio “all’urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di

orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.”

Al sindaco è stata inoltre riconosciuta la possibilità di emanare **ordinanze non contingibili ed urgenti** al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi. A tal fine, il sindaco, nel rispetto dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, può disporre, per un periodo comunque non superiore a 30 giorni limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

Il DL 14/2017 ha apportato inoltre modifiche al potere di ordinanza del sindaco in quanto **rappresentante del governo sul territorio**, ex art. 54 TUEL, con l'obiettivo di tipizzare fenomeni di sicurezza urbana per i quali, dati i presupposti di necessità ed urgenza, è possibile adottare provvedimenti derogatori rispetto alla disciplina normativa primaria, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Tali provvedimenti sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti.

Con il DL 14/2017 è stato altresì rivisto l'apparato sanzionatorio amministrativo, al fine di prevenire fenomeni che incidono negativamente sulla sicurezza e il decoro delle città, anche in relazione all'esigenza di garantire la libera accessibilità degli spazi pubblici. E' stato quindi prevista la possibilità di imporre il **divieto di frequentazione** di determinati pubblici esercizi e aree urbane a soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale (c.d. Daspo urbano).

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.

Il tema della sicurezza urbana è stato anche oggetto del lavoro della **Commissione d'inchiesta monocamerale** istituita presso la Camera nel 2016 per verificare le condizioni di sicurezza e di degrado delle città ed in particolare delle periferie urbane. La Commissione ha concluso i propri

lavori con l'approvazione di una relazione finale (di cui si riporta [il quadro di sintesi](#)) vertente, in particolare: sul rafforzamento degli strumenti parlamentari e governativi per promuovere e gestire le politiche urbane, sulle politiche per la rigenerazione urbana alla luce degli indirizzi adottati [dall'Agenda urbana europea](#), sulla gestione della sicurezza e sulle politiche attive per il sociale, adottata il 30 maggio 2016 con il patto di Amsterdam.



La materia della sicurezza urbana è stato oggetto di interventi legislativi nell'arco dell'ultimo decennio introdotti, in particolare, attraverso provvedimenti normativi di urgenza: nella XVI legislatura sono intervenuti sulla materia il D.L. n. 92/2008 (c.d. pacchetto sicurezza) e il D.L. n. 187/2010 (Misure urgenti in materia di sicurezza), unitamente alla L. 94/2009 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

L'evoluzione normativa più recente ha previsto forme volte a realizzare un modello di *governance* trasversale della sicurezza urbana, integrato tra i diversi livelli di governo, anche attraverso la sottoscrizione di appositi accordi tra Stato e regioni e patti con gli enti locali. Nella XVII legislatura, in particolare, il D.L. 14/2017 (Sicurezza urbana) è stato interamente dedicato alla materia, a partire dalla definizione di 'sicurezza integrata', quale insieme degli interventi assicurati da Stato, regioni ed enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza con la finalità del benessere delle comunità territoriali e quello di 'sicurezza urbana'⁵⁰. Sulla materia, con particolare

⁵⁰ E' stata al contempo definita la "sicurezza urbana" quale bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso una serie di interventi, quali quelli di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale delle aree degradate, l'eliminazione dei fattori di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato e gli enti territoriali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.

Si ricorda che nell'ambito della pronuncia su un ricorso promosso dalla regione Trentino Alto Adige, la Corte costituzionale, prescindendo da una valutazione sul merito dei poteri di ordinanza attribuiti ai sindaci, aveva affermato che spetta allo Stato definire le nozioni di "incolumità pubblica" e di "sicurezza urbana" ([sentenza 196/2009](#)). La Corte costituzionale ha altresì precisato

riferimento alla delimitazione normativa dei poteri del sindaco ed alla possibilità di avvalersi della collaborazione di associazioni volontarie di cittadini non armati, viene altresì in rilievo la giurisprudenza costituzionale alla luce delle sentenze con cui è stata dichiarata la parziale illegittimità di alcune norme (sentenze 115/2011 e 226/2010).

Al contempo, la Commissione d'inchiesta parlamentare istituita presso la Camera dei deputati sulla materia ha approvato una relazione finale nel dicembre 2017 che richiama l'esigenza di adottare interventi rivolti, in particolare, ai seguenti ambiti: rafforzamento degli strumenti parlamentari e governativi per promuovere e gestire le politiche urbane, politiche per la rigenerazione urbana alla luce degli indirizzi adottati dall'Agenda urbana europea, gestione della sicurezza e sulle e politiche attive per il sociale.

che la sicurezza pubblica «secondo un tradizionale indirizzo [...] è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenza n. 407/2002).