



CONSIGLIO NAZIONALE DEI  
DOTTORI COMMERCIALISTI E  
DEGLI ESPERTI CONTABILI

## Osservatorio Enti Locali

Giugno - Luglio 2012

---

*a cura*  
*DELL' ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI*  
*COMMERCIALISTI*  
*E DEGLI ESPERTI CONTABILI*



*Stefano Ranucci*

Roma, 7 agosto 2012

## Indice

### NORMATIVA

3

<b>LA SPENDING REVIEW PER GLI ENTI LOCALI – LE DISPOSIZIONI DEL D.L. 6 LUGLIO 2012 N. 95</b>	<b>3</b>
<b>Riduzione della spesa per beni e servizi e trasparenza delle procedure</b>	<b>4</b>
<b>Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive</b>	<b>6</b>
<b>Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche</b>	<b>8</b>
<b>Riduzione delle spese delle pubbliche amministrazioni</b>	<b>10</b>
<b>Rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici</b>	<b>10</b>
<b>Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie ed organismi</b>	<b>11</b>
<b>Riduzione della spesa degli enti territoriali</b>	<b>12</b>
<b>Soppressione e razionalizzazione delle Province e loro funzioni</b>	<b>13</b>
<b>Istituzione delle città metropolitane e soppressione delle Province del relativo territorio</b>	<b>13</b>
<b>Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali</b>	<b>15</b>
<b>Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali</b>	<b>18</b>

## NORMATIVA

### ***La Spending Review per gli enti locali – le disposizioni del D.L. 6 luglio 2012 n. 95***

Il Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95 (il Decreto) reca disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini. Il Decreto ha la finalità di introdurre un processo di *Spending review* nel settore delle Amministrazioni Pubbliche mediante l'introduzione di prescrizioni indirizzate alla razionalizzazione dei livelli di spesa delle Amministrazioni centrali, degli enti previdenziali e delle amministrazioni territoriali.

Mediante la riduzione dei livelli di spesa della PA, il Governo persegue l'obiettivo di rispettare gli equilibri della finanza pubblica, aggravatisi per effetto dell'andamento dei tassi di interesse sul debito pubblico e di scongiurare l'incremento di 2 punti percentuali dell'Imposta sul valore aggiunto (IVA) previsto a decorrere del 1 ottobre 2012.

Il Decreto si compone di 25 articoli organizzati in cinque titoli così rispettivamente nominati:

- Titolo I Disposizioni di carattere generale, dall'art. 1 all'art 6;
- Titolo II Riduzione della spesa delle amministrazioni statali e degli enti non territoriali, dall'art. 7 all'art. 14;
- Titolo III Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria di cui all'art. 15;
- Titolo IV Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali, dall'art. 16 all'art. 20;
- Titolo V Finalizzazione dei risparmi di spesa ed altre disposizioni di carattere finanziario, dall'art. 21 all'art. 25.

Il Decreto prevede misure che intervengono direttamente sui livelli di spesa pubblica mediante la fissazione di limiti alla spesa o attraverso l'individuazione di percentuali di riduzione di specifiche voci di spesa; altre disposizioni che modificano il processo di spesa disponendo, ad esempio, aggregazioni ed accorpamenti di enti e di funzioni; ulteriori norme, infine, modificano le modalità di governo della spesa intervenendo sulla governance degli enti e sull'organizzazione territoriale della PA.

Nell'ambito dei 25 articoli di cui si compone il Decreto, molteplici sono le disposizioni che si indirizzano agli enti locali, nello specifico:

1. le disposizioni generali relative alla riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi, art. 1;
2. la disposizione finalizzata alla razionalizzazione del patrimonio pubblico e alla riduzione del costo per le locazioni passive, art. 3;

3. la messa in liquidazione e privatizzazione delle società pubbliche ovvero a controllo diretto o indiretto di una pubblica amministrazione, art. 4;
4. le previsioni relative alla riduzione di alcune tipologie di spese delle pubbliche amministrazioni (noleggio vetture, taxi, buoni pasto ecc.), art. 5;
5. l'incremento degli obblighi di trasmissione di informazioni di natura contabile e degli obblighi di controllo dei rapporti debitori e creditori tra amministrazioni territoriali e società partecipate, art.6;
6. la razionalizzazione amministrativa, l'obbligo di sopprimere alcuni enti, agenzie e organismi ed il divieto di istituirne nuovi, art. 9;
7. le specifiche riduzioni di spesa previste per gli enti territoriali, art. 16;
8. la soppressione delle Province e la razionalizzazione delle funzioni di competenza di tali enti locali, art. 17;
9. l'istituzione delle città metropolitane e la soppressione delle corrispondenti Province, art. 18;
10. le previsioni relative all'incremento dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, art. 19;
11. le disposizioni finalizzate a favorire la fusione di Comuni e la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, art. 20.

Nel presente documento saranno analizzate con un maggior livello di approfondimento le disposizioni indirizzate agli enti locali, illustrando per ciascuna di esse gli effetti sulla precedente disciplina ed il probabile impatto sugli aspetti operativi degli enti.

### **Riduzione della spesa per beni e servizi e trasparenza delle procedure**

L'art 1 del decreto prevede ulteriori misure finalizzate alla riduzione della spesa per l'acquisto di beni e di servizi degli enti della pubblica amministrazione mediante il ricorso a centrali di committenza ed un aumento del livello di trasparenza delle procedure di acquisto e selezione dei fornitori.

In base al comma 1 dell'art.1 del Decreto, i contratti che non sono stipulati mediante il ricorso alla Consip S.p.A. sono nulli, costituiscono, inoltre, illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa per danno erariale per i dirigenti che non abbiano fatto ricorso alla Consip o ad altre centrali di committenza. Ai fini della determinazione di tale danno erariale si tiene conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto. Il comma prevede, tuttavia, che i contratti stipulati tramite altra

centrale di committenza a condizioni economiche più favorevoli non sono da considerarsi nulli.

L'art. 1 al comma 3 disciplina le modalità di approvvigionamento nei casi in cui non sia stata sottoscritta alcuna convenzione da parte della Consip S.p.A. o di altra centrale di committenza regionale. In tale ipotesi le amministrazioni pubbliche possono procedere, in assenza della convenzione e in caso di motivata urgenza, allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria e sottoposti a condizione risolutiva nel caso di disponibilità della detta convenzione.

Il comma 13 dell'art.1 riconosce, inoltre, il diritto di recesso alle amministrazioni pubbliche che abbiano validamente stipulato un contratto di fornitura o di servizi nel caso in cui i parametri delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. successivamente alla stipula del predetto contratto siano migliorativi rispetto a quelli del contratto stipulato e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica, proposta da Consip S.p.A., delle condizioni economiche. Ogni patto contrario a garantire il diritto di recesso dell'amministrazione pubblica è nullo ed il diritto di recesso si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti. Nell'ipotesi di mancato esercizio del detto diritto di recesso l'amministrazione pubblica ne dà comunicazione alla Corte dei conti, entro il 30 giugno di ogni anno, ai fini del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio<sup>1</sup>.

Specifiche disposizioni per gli acquisti dei servizi di telefonia fissa e mobile, per l'energia elettrica, il gas, i combustibili per il riscaldamento ed il carburante sono contenute ai comma 7 e 8 dell'art. 1, in base ai quali l'acquisto di tali beni e servizi deve avvenire esclusivamente attraverso gli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento; gli eventuali contratti stipulati in violazione di tale obbligo sono nulli e costituiscono illecito disciplinare del dirigente che ha realizzato la procedura di acquisto.

Il Decreto introduce una norma a tutela delle piccole e medie imprese fornitrici di beni e servizi alla PA, stabilendo che i criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. Sono pertanto illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale.

Il processo di razionalizzazione della spesa per acquisti è condotto, inoltre, mediante il rafforzamento delle procedure e-procurement. Il comma 4 dell'art. 1 prevede infatti che i Comuni

---

<sup>1</sup> Come disciplinato dall'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20

con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti adempiono all'obbligo di ricorso ad un'unica centrale di committenza effettuando i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ed il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

In tema di semplificazioni nel processo di acquisto delle amministrazioni pubbliche il decreto sopprime l'obbligo delle stazioni appaltanti di pubblicare un estratto dei bandi di gara sui giornali quotidiani, nella misura in cui la pubblicità delle procedure sia già efficacemente garantita da altri strumenti di comunicazione e dalla pubblicazione di bandi e avvisi sui siti web istituzionali degli enti.

Per garantire, infine, il coordinamento tra le varie misure di centralizzazione, i commi 10 e 11 dell'art 1 prevedono che le singole centrali di committenza comunichino i contratti quadro e le convenzioni stipulate al commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi ed alla Consip S.p.A. Il commissario straordinario è chiamato a istituire, tramite la Consip S.p.A., un albo delle varie centrali di committenza.

### **Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive**

L'art. 3 del Decreto interviene sulle modalità di gestione del patrimonio immobiliare delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (amministrazioni centrali, enti previdenziali ed enti territoriali) semplificandone le modalità di utilizzo per fini economici. L'art. 3 prevede, inoltre, la riduzione dei costi per canoni di locazione passiva e detta delle regole per un utilizzo razionale degli spazi destinati ad archivio o ad uso ufficio.

In base al comma 1 dell'art. 3, per tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, a decorrere dall'entrata in vigore del Decreto e per gli anni 2013, 2014 e 2015 ai contratti di locazione in corso non si applica l'aggiornamento del canone relativo alla variazione degli indici ISTAT.

Il comma 3 del medesimo articolo riconosce alle Regioni e agli enti locali la facoltà di recedere anticipatamente, entro il 31 dicembre 2012, dalle locazioni in corso al 7 luglio 2012 anche in deroga ai termini di preavviso previsti nei contratti. Sempre in tema di locazioni passive, il comma 7, prevede che le Regioni e gli enti locali adeguino i proprio ordinamenti alle disposizioni di principio stabilite ai commi 4, 5 e 6 dell'art. 3 per le Amministrazioni Centrali. Tali commi stabiliscono:

- la riduzione automatica del 15% dei canoni di locazione attualmente pagati con decorrenza dal 1 gennaio 2013;

- la possibilità per il locatore di recedere dal contratto;

- la facoltà per gli enti di rinnovare i contratti di locazione è condizionata al rispetto delle seguenti condizioni:

a) disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, per il periodo di durata del contratto di locazione;

b) permanenza per l'ente delle esigenze allocative in relazione ai fabbisogni espressi agli esiti dei piani di razionalizzazione nonché in quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti.

In mancanza del rispetto delle due condizioni illustrate, i contratti di locazione sono risolti automaticamente alla scadenza e le amministrazioni sono tenute a individuare in tempo utile soluzioni allocative alternative economicamente più vantaggiose e nel rispetto delle condizioni descritte.

Le disposizioni relative al patrimonio immobiliare intervengono, inoltre, sulla disciplina delle modalità di utilizzo e di razionalizzazione degli spazi da parte delle amministrazioni locali. Il comma 2 dell'art. 3 prevede infatti, che le Amministrazioni centrali possono concedere ad uso gratuito agli enti territoriali, a condizioni di reciprocità, i propri immobili per l'esercizio delle attività istituzionali dell'ente. Il comma 9 prevede che le Regioni e gli enti locali si ispirino, nella gestione degli spazi destinati ad uffici e archivi, ai principi dettati per le Amministrazioni centrali dal Decreto. Nello specifico le amministrazioni centrali dovranno ottimizzare gli spazi a uso ufficio riportando gli stessi alle effettive esigenze funzionali degli uffici ed alle risorse umane impiegate e rispettando il parametro di riferimento compreso tra 20 e 25 metri quadrati per addetto. Le amministrazioni dovranno predisporre dei piani di razionalizzazione degli spazi nel rispetto di tali parametri senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Un'ultima serie di disposizioni che interessano il patrimonio immobiliare sono relative alla sua valorizzazione economica. Nello specifico il comma 14 modifica, semplificando, la normativa in materia di valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione. Tale comma prevede l'eliminazione del limite massimo di cinquanta anni per la durata delle locazioni e delle concessioni di beni appartenenti al patrimonio artistico e culturale e la possibilità di modificare la durata complessiva della concessione. La disciplina emendata dal Decreto, prevede inoltre la possibilità, per il concessionario di subconce-

dere le attività economiche o di servizio per i cittadini derivanti dall'introduzione di nuove destinazioni d'uso del bene.

La norma attribuisce all'Agenzia del Demanio l'iniziativa della convocazione delle conferenze di servizi o della promozione di accordi di programma per l'approvazione delle proposte di valorizzazione. Ai Comuni interessati da questi procedimenti è riconosciuta, per l'intera durata della concessione o della locazione, una quota pari al 10% del canone.

In ultimo, il comma 15 dell'art. 3 interviene sulla disciplina della valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni oltre che dello Stato. Per tali immobili il Ministero dell'Economia e delle finanze mediante l'Agenzia del Demanio, promuove iniziative idonee per la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di società, consorzi o fondi immobiliari.

### **Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche**

L'art. 4 del Decreto Legge modifica nuovamente la disciplina delle società partecipate degli enti territoriali. Come i precedenti interventi legislativi, anche il DL 95/2012 limita il ricorso alle società partecipate dagli enti territoriali ed individua nell'incremento della libera concorrenza dei mercati dei servizi pubblici la strada (obbligata) per l'esternalizzazione di attività dell'ente. Il comma 1 dell'art. 4 stabilisce che per le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento, si procede, alternativamente:

- a) allo scioglimento della società entro il 31 dicembre 2013;
- b) all'alienazione, con procedure di evidenza pubblica, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del presente decreto entro il 30 giugno 2013 ed alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni a decorrere dal 1 gennaio 2014.

Non sono previste sanzioni per gli enti che non adempiono entro le suddette date agli obblighi previsti dall'art. 4; tuttavia, ove l'amministrazione non proceda allo scioglimento o dismissione della partecipata, a decorrere dal 1 gennaio 2014 tali società non possono comunque ricevere affidamenti diretti di servizi, né possono fruire del rinnovo di affidamenti di cui sono titolari. I servizi già prestati dalle società, ove non vengano prodotti nell'ambito dell'amministrazione, devono essere acquisiti nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

Il successivo comma 3 disciplina i casi di esclusione dall'obbligo di scioglimento o dismissione prevedendo che tali disposizioni non si applicano:

- alle società che erogano servizi in favore dei cittadini;
- alle società che svolgono compiti di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 33, decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- le società da individuarsi con Dpcm sulla base di particolari esigenze di interesse pubblico generale (tutela della riservatezza e della sicurezza dei dati ed efficacia dei controlli sull'erogazione degli aiuti comunitari del settore agricolo);
- le società Consip e Sogei.

I successivi commi 4 e 5 dell'art. 4 intervengono sulla governance delle società partecipate dettando speciali disposizioni sulla composizione dei consigli di amministrazione.

In base al comma 4 i consigli di amministrazione delle società partecipate devono essere composti da non più di tre membri di cui due dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, per le società a partecipazione diretta, ovvero per le società a partecipazione indiretta due scelti tra i dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione della società controllante o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime e dipendenti della stessa società controllante.

Il terzo membro svolge le funzioni di amministratore delegato.

La norma prevede, inoltre, che i dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione ovvero i dipendenti della società controllante hanno obbligo di riversare i relativi compensi assembleari all'amministrazione e alla società di appartenenza.

È comunque consentita la nomina di un amministratore unico.

La disposizione si applica a partire dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del Decreto.

In base al comma 5 i consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta, devono essere composti da tre o cinque membri, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte. Nell'ipotesi di consigli di amministrazione composti da 5 membri, tre membri devono essere scelti tra i dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o tra i dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione della società controllante (nel caso di controllo indiretto). Le cariche di Presidente e di Amministratore delegato sono disgiunte e al Presidente potranno essere affidate dal Consiglio di amministrazione deleghe esclusivamente nelle aree: relazioni esterne e istituzionali e supervisione delle attività di controllo interno.

In base al comma 6 dell'art. 4, a decorrere dal 1 gennaio 2013 le pubbliche amministrazioni possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato esclusivamente in base a procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria. Tali enti e società che forniscono servizi a favore dell'amministrazione stessa, anche a titolo gratuito, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche. Sono escluse dall'applicazione della disposizione le fondazioni istituite con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica.

In ultimo il comma 8 interviene nella disciplina delle società *in house* prevedendo che a decorrere dal 1 gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione *in house* e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui. Sono fatti salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2013.

### **Riduzione delle spese delle pubbliche amministrazioni**

Il Decreto sulla revisione della spesa dispone all'art. 5 dei tagli a specifiche spese delle amministrazioni pubbliche. I tagli disposti dall'art. 5 sono di seguito riepilogati:

- dal 2013 la spesa per la manutenzione, il noleggio ed esercizio di autovetture non deve superare il 50% della spesa sostenuta nel 2011;
- dal 2013 la spesa per acquisto di buoni taxi non può superare il 50% della spesa sostenuta nel 2011;
- il valore di buoni pasto attribuito al personale è pari a 7 euro anche per il personale con qualifica dirigenziale;
- le spese e i riposi spettanti al personale dipendente devono essere necessariamente fruiti ed in ogni caso non daranno diritto alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi.
- è vietato attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già appartenenti ai ruoli dell'amministrazione e collocati in quiescenza, che abbiano svolto, nell'ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto di studio, incarico di studio o consulenza.

### **Rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici**

Nell'ambito del processo di revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche il Decreto prevede all'art. 6 una serie di misure finalizzate ad incrementare la qualità e la quantità delle informazioni contabili. Una migliore conoscenza dell'evoluzione delle dimensioni di finanza

pubblica a livello centrale e locale consente una più consapevole assunzione delle scelte di spesa e di gestione degli enti e delle amministrazioni pubbliche.

Il primo comma dell'art. 6 estende alle Fondazioni, Associazioni, Aziende Speciali, Agenzie ed Enti strumentali e altre unità istituzionali controllate da Amministrazioni pubbliche gli obblighi di comunicazione delle informazioni alla banca dati Consoc (che contiene informazioni sulla partecipazione degli enti in società e consorzi).

Il comma 4 dell'art. 6 prevede che a decorrere dall'anno 2012, al rendiconto della gestione sia allegata una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. Le posizioni creditorie e debitorie verso le partecipate devono essere asseverate dai rispettivi organi di revisione che indicheranno nella nota, in modo analitico, le eventuali discordanze tra i dati degli enti e fornendo adeguata motivazione di tali discordanze.

In base al contenuto del comma 8, a partire dal 2013 gli enti territoriali dovranno adeguare i propri ordinamenti contabili al fine di garantire l'adozione del sistema informativo SICOGE anche ai fini delle scritture di contabilità integrata economico-patrimoniale analitica. Con successivo Decreto del MEF, sentito l'ISTAT, sono definite le modalità di contabilizzazione degli investimenti per gli enti territoriali.

Ulteriori disposizioni di natura contabile di interesse per gli enti locali è relativa all'istituzione di un fondo svalutazione crediti di importo non inferiore al 25% dei residui attivi del Titolo I e III dell'entrata che abbiano una anzianità superiore ai 5 anni. Possono essere esclusi dalla svalutazione, previo parere favorevole espresso dall'organo di revisione, i residui attivi per i quali i responsabili di servizio competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità.

### **Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie ed organismi**

In base all'art. 9 gli enti territoriali sono obbligati a sopprimere o accorpare, riducendone in tal caso gli oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, gli enti, le agenzie e gli organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del Decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province, e Città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione. Con lo scopo di dare attuazione a tale disposizione entro tre mesi dall'entrata in vigore del Decreto si dovrà provvedere alla complessiva ricognizione di tali enti, agenzie e organismi.

Nell'ipotesi in cui, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del Decreto, le Regioni, le Province e i Comuni non abbiano dato attuazione alla riduzione degli enti, delle agenzie e de-

gli organismi suddetti, tali enti sono soppressi e sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi.

In ultimo, il comma 6 dell'art. 9 fa divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

### **Riduzione della spesa degli enti territoriali**

Come illustrato in precedenza, il Titolo IV del Decreto è dedicato alla razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali. Nell'ambito di tale Titolo l'art. 16 introduce disposizioni di riduzione della spesa specificamente indirizzate agli enti territoriali.

In base al contenuto dell'art. 16:

- Il fondo sperimentale di riequilibrio, il Fondo perequativo a decorrere dal 2013 ed i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di 500 milioni di euro per l'anno 2012 e di 2.000 milioni di euro dal 2013. In caso di in capienza dei Fondi, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'Interno, l'Agenzia delle Entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti dei Comuni interessati all'atto del pagamento agli stessi Comuni dell'imposta municipale propria.
- Il fondo sperimentale di riequilibrio e a decorrere dal 2013 il Fondo perequativo, ed i trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di 500 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013. In caso di in capienza dei Fondi, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'Interno, l'Agenzia delle Entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province interessate a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori.
- Gli enti territoriali che alla data di entrate in vigore del Decreto presentano un rapporto medio tra dipendenti e popolazione residente superiore del 20% al valore medio nazionale non possono procedere a nuove assunzioni di personale. Gli enti che presentano un rapporto superiore del 40% della media nazionale devono intraprendere misure di razionalizzazione dell'organico. Precisa inoltre il Decreto che nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province (si veda di seguito) è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

## **Soppressione e razionalizzazione delle Province e loro funzioni**

Una modifica di estremo rilievo per la struttura degli assetti istituzionali delle amministrazioni territoriali riguarda il processo di razionalizzazione e soppressione delle Province, che determina per la maggioranza delle stesse l'avvio di un processo di riorganizzazione delle funzioni e delle strutture organizzative.

Nello specifico l'art.17 dispone al comma 1 la soppressione e l'accorpamento delle Province con l'obiettivo di dimezzarne l'attuale numero. La riduzione sarà effettuata tenendo conto della popolazione residente e delle dimensioni del territorio di riferimento in base a parametri che saranno definiti con apposito provvedimento del Consiglio dei Ministri da emanarsi entro 10 giorni dall'entrata in vigore del Decreto.

Non saranno oggetto di soppressione o accorpamento le Province nel cui territorio si trova il Comune capoluogo di Provincia e le Province confinanti esclusivamente con Province di altre Regioni e con le Città metropolitane.

L'art. 17 definisce la procedura mediante la quale è realizzata la riduzione o l'accorpamento delle Province. La norma prevede che il Governo trasmetta al Consiglio delle autonomie locali istituito presso ogni Regione la propria delibera che individui i criteri per la riduzione/accorpamento. Entro 40 giorni dal ricevimento i Consigli delle autonomie approvano il piano di riduzione. Entro la fine del 2012 si dovrà concludere il piano degli accorpamenti.

L'articolo 17 dispone, infine, l'attribuzione ai Comuni di tutte le competenze attribuite con Legge statale alle Province, restano pertanto alle Province non cancellate le competenze in merito alle funzioni fondamentali stabilite dall'art. 117 della Costituzione e le competenze in materia ambientale di trasporti e viabilità anche per quanto attiene alla costruzione, classificazione e gestione delle strade.

In ultimo l'art. 17 ribadisce che gli organi di governo della Provincia sono esclusivamente il Consiglio e il Presidente.

## **Istituzione delle città metropolitane e soppressione delle Province del relativo territorio**

Con l'art. 18 del Decreto sono istituite dieci Città metropolitane rispettivamente: Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La costituzione delle città metropolitane determina, a decorrere del 1 gennaio 2013, la soppressione automatica delle rispettive Province e l'attribuzione alle Città metropolitane delle rispettive funzioni.

Il territorio delle Città metropolitane coincide con quello della Provincia soppressa e alle città metropolitane sono assegnati gli obiettivi del patto di stabilità previsti per le Province sopresse.

L'articolo 18 detta anche la disciplina del funzionamento delle Città metropolitane stabilendo che sono organi della Città metropolitana il consiglio metropolitano ed il sindaco metropolitano, il quale può nominare un vicesindaco ed attribuire deleghe a singoli consiglieri.

Lo statuto della Città metropolitana può stabilire che il sindaco metropolitano sia di dritto il sindaco del Comune capoluogo di provincia e le modalità della sua elezione, scegliendo tra le modalità stabilite per l'elezione del presidente della Provincia ed il suffragio universale diretto.

In base al comma 5 dell'art 18 il consiglio metropolitano è composto da:

- 16 consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti;
- 12 consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente compresa tra 800 mila e 3 milioni di abitanti;
- 10 consiglieri nelle altre città metropolitane.

I componenti del consiglio metropolitano sono eletti, tra i Sindaci dei Comuni ricompresi nel territorio della città metropolitana, da un collegio formato da questi ultimi e dai consiglieri dei medesimi Comuni, secondo le modalità stabilite per l'elezione del consiglio provinciale e con garanzia del rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze.

L'elezione del consiglio metropolitano ha luogo entro quarantacinque giorni dalla proclamazione del Sindaco del Comune capoluogo o, in caso di elezione, contestualmente alla sua elezione. Entro quindici giorni dalla proclamazione dei consiglieri della città metropolitana, il sindaco metropolitano convoca il consiglio metropolitano per il suo insediamento.

Alle città metropolitane sono attribuite le seguenti funzioni:

- a) le funzioni fondamentali delle Province;
- b) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- c) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- d) la mobilità e la viabilità;
- e) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

In sede di costituzione e per garantire la dotazione di patrimonio e risorse umane necessaria all'esercizio delle funzioni fondamentali è attribuito alle città metropolitane:

- a) il patrimonio e le risorse umane e strumentali della Provincia soppressa, a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi;
- b) le risorse finanziarie di cui agli articoli 23 e 24 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

Il comma 9 dell'art. 18 definisce il contenuto minimo dello statuto delle città metropolitane. In base a tale comma lo Statuto dell'ente:

- a) regola l'organizzazione interna e le modalità di funzionamento degli organi e di assunzione delle decisioni;
- b) regola le forme di indirizzo e di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;
- c) disciplina i rapporti fra i Comuni facenti parte della città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, prevedendo le modalità con le quali la città metropolitana può delegare poteri e funzioni ai Comuni, in forma singola o associata, ricompresi nel proprio territorio con il contestuale trasferimento delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento;
- d) può prevedere le modalità con le quali i Comuni facenti parte della città metropolitana possono delegare compiti e funzioni alla medesima;
- e) può regolare le modalità in base alle quali i Comuni non ricompresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolita.

In ultimo, il comma 10 stabilisce che la titolarità delle cariche di consigliere metropolitano, sindaco metropolitano e vicesindaco è a titolo esclusivamente onorifico e non comporta la spettanza di alcuna forma di remunerazione, indennità di funzione o gettoni di presenza.

### **Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali**

Il Decreto sulla *Spending Review* modifica ed integra la disciplina sulle funzioni fondamentali dei Comuni e sulle modalità di esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Intento della disposizione è quello di incrementare il ricorso alle modalità associative per l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi comunali, aumentando i benefici derivanti dalle cosiddette economie di scala e riducendo i centri decisionali di spesa.

Il comma 1 dell'art. 19 modifica le funzioni fondamentali dei Comuni stabilendo che sono attribuiti a tali enti le seguenti funzioni fondamentali:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- j) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Il comma 1 dell'art. 19 modifica, inoltre, la disciplina dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni prevista dall'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78<sup>2</sup>. Il comma prevede l'obbligo per i Comuni con popolazione fino a 5 mila abitanti, o 3 mila se appartenenti o appartenuti a comunità montane (con esclusione dei Comuni il cui territorio coincide con uno o più isole) di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali ad esclusione di quelle concernenti lo stato civile, l'anagrafe ed i servizi elettorali e statistici.

L'esercizio in forma associata può essere effettuato mediante Unione di Comuni o convenzione. Per i Comuni con dimensioni inferiori ai 1.000 abitanti il Decreto prevede la possibilità di esercizio in forma associata di tutte le proprie funzioni fondamentali.

In base al contenuto dell'art. 19 spetterà alle Regioni l'individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma associata obbligatoria delle funzioni fondamentali dei Comuni. Il limite demografico minimo per le Unioni di Comuni che dovranno essere individuate dalle Regioni è rappresentato da 10 mila abitanti. L'art. 19 prevede inoltre, che la durata delle convenzioni per l'esercizio in forma associata

---

<sup>2</sup> Come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122

delle funzioni è di 3 anni e qualora al termine della convenzione i Comuni non siano in grado di dimostrare l'economicità della gestione delle funzioni fondamentali mediante convenzione sono obbligati ad esercitare tali funzioni attraverso un Unione di Comuni.

Alle Unioni di Comuni sono affidate, per conto dei Comuni associati, la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile, la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei Comuni associati e la gestione patrimoniale con riferimento alle funzioni esercitate per mezzo dell'Unione. I Comuni appartenenti all'Unione concorrono, inoltre, alla predisposizione del bilancio di previsione dell'Unione mediante deliberazione del consiglio comunale da adottare entro il 30 novembre di ciascun anno.

I Comuni interessati dovranno garantire l'attuazione delle disposizioni previste dall'art. 19 entro il 1 gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre funzioni fondamentali ed entro il 1 gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali.

I successivi commi dell'art. 19 modificano la disciplina delle Unioni di Comuni attraverso emendamenti agli articoli del TUEL. Stabilisce, inoltre, l'art.19 che l'Unione di Comuni succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di costituzione che siano inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati. Alle Unioni di Comuni sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio.

A decorrere dall'anno 2014, le Unioni di comuni sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione.

Le Unioni sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori, determinata ai sensi dell'articolo 156, comma 2, del TUEL sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti se i Comuni che intendono comporre una medesima unione appartengono o sono appartenuti a Comunità montane. Le Unioni di Comuni sono istituite dalle Regioni entro il 31 dicembre 2013 in base alle proposte di aggregazione approvate con deliberazione a maggioranza dei consigli comunali.

In base all'art. 19 gli organi dell'unione sono il consiglio, il presidente e la giunta.

Il Consiglio è composto da tutti i Sindaci dei Comuni che sono membri dell'Unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. Tali consiglieri sono eletti, non oltre venti giorni dopo la data di istituzione dell'Unione in tutti i comuni che sono membri dell'Unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni.

Fino all'elezione del Presidente dell'Unione, il Sindaco del Comune avente il maggior numero di abitanti tra quelli che sono membri dell'Unione esercita tutte le funzioni di competenza dell'Unione medesima.

Al consiglio spettano le competenze attribuite dal TUEL al consiglio comunale.

Entro trenta giorni dalla data di istituzione dell'Unione, il consiglio è convocato di diritto ed elegge il presidente dell'Unione tra i Sindaci dei comuni associati.

Al presidente, che dura in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile, spettano le competenze attribuite al sindaco dall'art. 50 del TEUL ferme restando in capo ai Sindaci di ciascuno dei Comuni che sono membri dell'Unione le attribuzioni di cui all'articolo 54 del TUEL, e successive modificazioni.

La giunta dell'Unione è composta dal Presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i Sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i Comuni aventi corrispondente popolazione. Alla giunta spettano le competenze di cui all'art. 48 del TUEL. La giunta decade contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente.

In merito al contenuto minimo dello statuto dell'Unione l'art. 19 stabilisce che in tale documento sono definite le modalità di funzionamento dei propri organi e la disciplina dei relativi rapporti. Il consiglio adotta lo statuto dell'Unione, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro venti giorni dalla data di istituzione dell'Unione.

Ai consiglieri, al presidente ed agli assessori dell'Unione si applicano le disposizioni di cui agli artt. 82 ed 86 del TUEL in riferimento al trattamento spettante, rispettivamente, ai consiglieri, al sindaco ed agli assessori dei comuni aventi corrispondente popolazione.

Gli amministratori dell'Unione, dalla data di assunzione della carica, non possono continuare a percepire retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti di ogni genere ad essi già attribuiti in qualità di amministratori locali.

In ultimo l'art. 19 modifica l'art. 32 del TUEL (disciplina delle Unioni di Comuni) adeguandolo alle disposizioni del DL 95/2012 sulla *Spending Review*.

### **Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali**

L'ultimo intervento del Decreto 95/2012 indirizzato agli enti locali è contenuto all'art. 20 che prevede disposizioni atte a favorire la fusione di Comuni e la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni.

A decorrere dall'anno 2013, per i Comuni che daranno luogo alla fusione di cui all'articolo 15, comma 3 del TUEL il contributo straordinario è commisurato al 20 per cento dei trasferi-

menti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti. Tale contributo sarà attribuito ai Comuni che realizzeranno la fusione a partire dall'anno 2012 nell'anno in cui realizzeranno la fusione. Con Decreto del Ministero dell'Interno saranno individuate le modalità di attribuzione del contributo ai Comuni.