

# FOCUS

***“Legge n. 148/2011: ulteriori misure urgenti  
per la stabilizzazione finanziaria  
e per lo sviluppo.  
Delega al governo per  
la riorganizzazione della distribuzione degli  
uffici giudiziari” del 14 settembre 2011.***

**46**

*4 ottobre 2011*

***Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale  
Aurelia Jannelli***

***A cura di  
Gelsomina Agricola, Alberto Crosio, Federica Moi, Franco Turigliatto***

***Realizzazione grafica  
Simonetta Morreale***

## INDICE

<i>Premessa</i> .....	6
<b>1. IL QUADRO FINANZIARIO</b> .....	<b>7</b>
<b>2. INTERVENTI DI SETTORE</b> .....	<b>11</b>

### **Titolo I (Disposizioni per la stabilizzazione finanziaria)**

<i>2.1 Revisione integrale della spesa pubblica (articolo 1)</i> .....	<i>11</i>
<i>2.2 Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica (articolo 1, commi 01-03)</i> .....	<i>12</i>
<i>2.3 Ministeri (articolo 1, commi 1-2)</i> .....	<i>13</i>
<i>2.4 Riduzione degli incarichi dirigenziali e rideterminazione delle dotazioni organiche del personale (articolo 1 commi dal 3 al 5)</i> .....	<i>13</i>
<i>2.5 Riduzione delle agevolazioni fiscali (articolo 1 comma 6)</i> .....	<i>14</i>
<i>2.6 Enti locali</i> .....	<i>14</i>
<i>2.7 Trasporto pubblico locale (articolo 1, comma 13)</i> .....	<i>16</i>
<i>2.8 Commissariamento di enti soggetti alla vigilanza dello Stato (articolo 1, comma 14-15)</i> .....	<i>16</i>
<i>2.9 Dipendenti pubblici</i> .....	<i>17</i>
<i>2.10 Previdenza (articolo 1, commi 20 e 21)</i> .....	<i>18</i>
<i>2.11 Festività (articolo 1, comma 24)</i> .....	<i>19</i>
<i>2.12 Fondo interventi strutturali (articolo 1, comma 25)</i> .....	<i>19</i>
<i>2.13 Contributo di solidarietà (articolo 2, commi 1 e 2)</i> .....	<i>19</i>
<i>2.14 Aumento dell’IVA (articolo 2, commi 2-bis –2 quater)</i> .....	<i>20</i>
<i>2.15 Giochi e tabacchi (articolo 2 commi 3)</i> .....	<i>20</i>
<i>2.16 Utilizzo del contante (articolo 2 comma 4)</i> .....	<i>20</i>
<i>2.17 Condonò (articolo 2, comma 5-bis, 5-ter)</i> .....	<i>21</i>
<i>2.18 Rendite finanziarie (articolo 2, commi 6-34)</i> .....	<i>21</i>

2.19 Riduzione agevolazioni delle Cooperative (articolo 2, commi 36-bis-36-quater) .....	.21
2.20 Società di comodo (articolo 36-quinquies-36septies) .....	.22

## **Titolo II (Liberalizzazioni, privatizzazioni e altre misure per favorire lo sviluppo)**

2.21 Libertà di iniziativa economica (articolo 3) .....	.22
2.22 Cancellazione di segnalazioni di mancato pagamento (articolo 3, comma 12-bis) .....	.23
2.23 Società del settore energetico (articolo 7) .....	.24

## **Titolo III (Misure a sostegno dell'occupazione)**

2.24 Contrattazione collettiva (articolo 8) .....	.24
2.25 Diritto del lavoro delle persone disabili – Collocamento obbligatorio (articolo 9) .....	.25
2.26 Intermediazione illecita, caporalato (articolo 12) .....	.25

## **Titolo IV (Riduzione dei costi degli apparati istituzionali)**

2.27 Parlamentari (articolo 13, commi 1-3) .....	.26
2.28 Referendum (articolo 13, comma 4) .....	.27
2.29 Province (articolo 15) .....	.27
2.30 Consiglio Nazionale dell'Economia (CNEL) (articolo 17) .....	.27
2.31 Voli in classe economica (articolo 18) .....	.28
2.32 Legge di conversione (articolo 1, comma 2 riorganizzazione degli uffici giudiziari) .....	.28

<b>3. REGIONI .....</b>	<b>28</b>
<b>4. COMUNI.....</b>	<b>31</b>
<i>Premessa .....</i>	<i>31</i>
<i>4.1 Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti: esercizio obbligatorio in forma associata di funzioni amministrative e servizi pubblici .....</i>	<i>32</i>
<i>4.2 Comuni con più di 1000 abitanti: facoltà di aderire all'Unione di piccolissimi comuni .....</i>	<i>34</i>
<i>4.3 Le Unioni di comuni .....</i>	<i>35</i>
4.3.1 <i>La disciplina degli organi di governo dei comuni aderenti all'Unione. Entrata in vigore delle disposizioni .....</i>	<i>35</i>
4.3.2 <i>Costituzione delle Unioni: competenze regionali .....</i>	<i>35</i>
4.3.3 <i>Successione nei rapporti fra comuni aderenti e Unione appena costituita.....</i>	<i>36</i>
4.3.4 <i>Competenze dell'Unione di comuni .....</i>	<i>37</i>
4.3.5 <i>Organi dell'Unione .....</i>	<i>37</i>
4.3.6 <i>Trattamento economico degli amministratori dell'Unione.....</i>	<i>39</i>
4.3.7 <i>Patto di stabilità .....</i>	<i>40</i>
<i>4.4 Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti .....</i>	<i>40</i>
4.4.1 <i>Esercizio delle funzioni fondamentali .....</i>	<i>40</i>
4.4.2 <i>Competenze regionali .....</i>	<i>41</i>
<i>4.5 Composizione dei consigli dei comuni fino a 10.000 abitanti.....</i>	<i>42</i>
<i>4.6 Revisori dei conti dei comuni .....</i>	<i>43</i>
<i>4.7 Spese di rappresentanza .....</i>	<i>43</i>
<i>4.8 Società comunali .....</i>	<i>44</i>
<i>4.9 Enti locali inadempienti: accertamenti del Prefetto .....</i>	<i>44</i>
<i>4.10 Clausola di salvaguardia relativamente agli oneri a carico della finanza pubblica.....</i>	<i>45</i>
<b>5. SERVIZI PUBBLICI LOCALI .....</b>	<b>45</b>
<i>5.1 Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea (articolo 4) .....</i>	<i>45</i>

<i>5.2 Liberalizzazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e condizioni per il mantenimento di diritti di esclusiva .....</i>	<i>.46</i>
<i>5.3 Agli enti locali compete la definizione del servizio pubblico .....</i>	<i>.47</i>
<i>5.4 Le società che conseguono i diritti di esclusiva possono esercitare i medesimi servizi per fini privati su mercati diversi a condizione di utilizzare società distinte .....</i>	<i>.47</i>
<i>5.5 Obbligo del rispetto delle procedure di evidenza pubblica nella concessione dei diritti di esclusiva e individuazione dei tipi di società che possono partecipare alle gare medesime .....</i>	<i>.48</i>
<i>5.6 Promozione degli assetti concorrenziali dei mercati sui quali vengono concessi diritti di esclusiva per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica .....</i>	<i>.48</i>
<i>5.7 Società in house (articolo 4, comma 13) .....</i>	<i>.49</i>
<i>5.8 Reclutamento di personale (articolo 4, comma 17) .....</i>	<i>.50</i>
<i>5.9 Incompatibilità e divieti nell'affidamento dei servizi pubblici (articolo 4, commi da 19 a 26) .....</i>	<i>.51</i>
<i>5.10 Proprietà pubblica delle reti (articolo 4, comma 28) .....</i>	<i>.53</i>
<i>5.11 Regime transitorio (articolo 4, comma 32) .....</i>	<i>.54</i>
<i>5.12 Divieti per le società affidatarie in via diretta (articolo 4, comma 32) .....</i>	<i>.55</i>
<i>5.13 Servizi esclusi dalla disciplina contenuta nell'articolo 4 (articolo 4, comma 34) .....</i>	<i>.56</i>

## Premessa

Il decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 **“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”** pubblicato sulla G.U. n. 188 del 13/08/2011 ed entrato in vigore il giorno stesso della pubblicazione è stato convertito in legge n. 148 del 14 settembre 2011, pubblicata sulla G.U. n. 216 del 16 settembre 2011 con il nuovo titolo **“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari”**.

I provvedimenti sono reperibili rispettivamente alla pagina:

<http://www.gazzettaufficiale.it/guridb/dispatcher?service=1&datagu=2011-08-13&task=dettaglio&numgu=188&redaz=011G0185&tmstp=1314105772365>

e alla pagina:

<http://www.gazzettaufficiale.it/guridb/dispatcher?service=1&datagu=2011-09-16&task=dettaglio&numgu=216&redaz=11A12346&tmstp=1316680861726>

Si tratta di provvedimento economico di grande rilevanza finanziaria che sviluppa e approfondisce ulteriormente la manovra correttiva del mese di luglio contenuta nel decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011, **“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”** convertito in legge n. 111 del 15 luglio 2011.<sup>1</sup>

La nuova normativa derivante dalle due manovre finanziarie avrà un enorme impatto economico e sociale nei prossimi anni e grande incidenza istituzionale sul funzionamento delle amministrazioni e degli apparati pubblici e sulle autonomie locali.

---

<sup>1</sup> Per un'analisi del provvedimento si veda il Focus n. 45 reperibile alla pagina:

[http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2011/n.45/Manovra\\_correttiva\\_2011\\_Prime\\_note\\_di\\_let\\_tura.pdf](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2011/n.45/Manovra_correttiva_2011_Prime_note_di_let_tura.pdf)

Il testo del provvedimento è reperibile alla pagina:

<http://www.gazzettaufficiale.it/guridb/dispatcher?service=1&datagu=2011-07-25&task=dettaglio&numgu=171&redaz=11A10000&tmstp=1311751585525>

## 1. IL QUADRO FINANZIARIO

Il decreto anticipa il pareggio di bilancio, previsto inizialmente dal Documento di Economia e finanza nel 2014, già dal 2013.<sup>2</sup> A questo fine le nuove norme realizzano un impatto complessivo sul deficit pubblico di poco inferiore ai 60 miliardi di euro. Il decreto è stato infatti ulteriormente appesantito nella fase di conversione in legge per cui, rispetto al testo iniziale che prevedeva una riduzione dell'indebitamento netto di circa 18,4 miliardi nel 2012, 25,5 miliardi nel 2013 e 7,4 miliardi nel 2014, le modifiche intervenute determinano un ulteriore miglioramento del saldo di 700 milioni nel 2011, di 4,3 miliardi nel 2012 e di 4,4 miliardi nei due anni successivi.

Come si specifica nel testo di analisi aggregata prodotto congiuntamente dai servizi di bilancio di Camera e Senato, *“In termini di manovra netta (pari alla somma delle maggiori entrate e delle minori spese nette) il provvedimento in esame determina, pertanto, un effetto di miglioramento del saldo pari a 732 milioni nel 2011, 22,7 miliardi nel 2012, 29,9 miliardi nel 2013 e 11,8 miliardi nel 2014.”*

Da questo studio riportiamo la tabella che illustra gli **Effetti dei DL 98/2011 e 138/2011 sui sottosettori della PA in termini di indebitamento netto.**

---

<sup>2</sup> Il documento di Economia e finanza approvato dal parlamento il 5 maggio 2011 indicava un indebitamento netto programmatico del 3,9 nel 2011, del 2,7 nel 2012, del 1,5 nel 2013, dello 0,2 nel 2014. Le due manovre estive dovrebbero comportare invece un saldo attivo del bilancio già a partire dal 2013.





													(Salvo di euro)		
	Indebitamento Netto									% Manovra Netta					
	2011			2012			2013			2014			2012	2013	2014
	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale			
<b>Amministrazioni Centrali</b>															
Maggiori Entrate	1.997	732	2.729	5.952	10.073	16.025	9.118	10.126	19.244	8.937	10.526	19.463			
Maggiori Spese	1.168	7	1.175	6.510	2.024	8.534	940	30	970	1.240		1.240			
Minori Entrate	194		194	471		471	518		518	732		732			
Minori Spese	1.963	7	1.970	5.468	6.024	11.492	5.294	2.530	7.824	7.434		7.434			
<b>Manovra Netta</b>	<b>2.598</b>	<b>732</b>	<b>3.330</b>	<b>4.439</b>	<b>14.073</b>	<b>18.512</b>	<b>12.954</b>	<b>12.626</b>	<b>25.580</b>	<b>14.399</b>	<b>10.526</b>	<b>24.925</b>	<b>76</b>	<b>67</b>	<b>63</b>
<b>Amministrazioni Locali</b>															
Maggiori Entrate	50		50	1.087	-5	1.082	677	-5	672	613	-5	608			
Maggiori Spese	887		887	600		600	400	50	450	400	150	550			
Minori Entrate				3		3	2		2	34		34			
Minori Spese	382		382		4.200	4.200	5.770	3.200	8.970	11.470		11.470			
<b>Manovra Netta</b>	<b>-455</b>		<b>-455</b>	<b>484</b>	<b>4.195</b>	<b>4.679</b>	<b>6.045</b>	<b>3.145</b>	<b>9.190</b>	<b>11.649</b>	<b>-155</b>	<b>11.494</b>	<b>19</b>	<b>24</b>	<b>29</b>
<b>Enti di Previdenza</b>															
Maggiori Entrate	18		18	44		44	44		44	44		44			
Maggiori Spese	53		53					8	8		46	46			
Minori Entrate															
Minori Spese				611	430	1.041	1.363	2.096	3.459	1.880	1.497	3.377			
<b>Manovra Netta</b>	<b>-35</b>		<b>-35</b>	<b>655</b>	<b>430</b>	<b>1.085</b>	<b>1.407</b>	<b>2.088</b>	<b>3.495</b>	<b>1.924</b>	<b>1.451</b>	<b>3.375</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>8</b>
<b>Totale Manovra Netta</b>	<b>2.108</b>	<b>732</b>	<b>2.840</b>	<b>5.578</b>	<b>18.698</b>	<b>24.276</b>	<b>20.406</b>	<b>17.859</b>	<b>38.265</b>	<b>27.972</b>	<b>11.822</b>	<b>39.794</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Riduzione Agevolazioni Fiscali</b>				<b>4.000</b>	<b>4.000</b>	<b>4.000</b>	<b>4.000</b>	<b>12.000</b>	<b>16.000</b>	<b>20.000</b>		<b>20.000</b>			
<b>Manovra Netta Totale</b>	<b>2.108</b>	<b>732</b>	<b>2.840</b>	<b>5.578</b>	<b>22.698</b>	<b>28.276</b>	<b>24.406</b>	<b>29.859</b>	<b>54.265</b>	<b>47.972</b>	<b>11.822</b>	<b>59.794</b>			

Per manovra netta: il segno negativo indica un peggioramento dei saldi.

## **I contributi maggiori alla manovra provengono da:**

- dalla riduzione delle spese dei ministeri, 6 miliardi nel 2012 e 2,5 miliardi nel 2013;
- dal taglio agli enti locali, 4,2 miliardi nel 2012 e 3.200 nel 2013;
- dal TFR, 330 milioni nel 2012, 1.065 nel 2012, 723 milioni nel 204;
- dall'aumento dell'IVA, 4.236 miliardi ogni anno;
- dalla delega sui giochi e dalle accise sulla benzina , 1,5 miliardi ogni anno;
- dalla tassazione delle rendite finanziarie, 142 nel 2012, 1,534 nel 2012, 1,915 nel 2013;
- dalla riduzione delle agevolazioni fiscali, 4 miliardi nel 2012, 12 miliardi nell'anno successivo.

Il contributo principale viene dunque dalle Amministrazioni centrali che intervengono per oltre il 70% della manovra netta.

Nel primo anno le risorse sono reperite per il 57% con maggiori entrate e per il 43% con minori uscite. Nei due anni successivi il contributo maggiore, oltre il 75%, è costituito dalle nuove entrate.

**Il Consiglio dei ministri nella sessione del 23 settembre ha approvato la nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF).** Considerato l'aggravarsi della congiuntura economica internazionale e gli effetti potenzialmente recessivi della manovra finanziaria il **DEF riduce di due punti le previsioni di crescita per il periodo dal 2011 al 2014:** l'aumento del PIL viene quindi stimato dello 0,7 nel 2011, dello 0,6 nel 2012, dello 0,9 nel 2013 e dell'1,2 nel 2014. Nonostante questo quadro macroeconomico, **il documento conferma il raggiungimento del pareggio di bilancio fin dal 2013**, così come definito nella manovra economica: il deficit attestato quest'anno al 3,9% sul PIL, scenderebbe all'1,6% nel 2012 e allo 0,1 nel 2013, cioè vicino al pareggio, per conoscere poi un segno positivo (+0,2) nel 2014. Per quanto riguarda **l'avanzo primario cioè il saldo di bilancio al netto delle spese per gli interessi sui prestiti**, per effetto della manovra è previsto in crescita dello 0,9% sul PIL nel 2011, del 3,7% nel 2012 e del 5,7% nel 2014.

**Il provvedimento si compone di 4 titoli per un totale di 28 articoli.** In sede di conversione è stata anche introdotta la delega al governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, contenuto nel comma 2 dell'articolo 1 della legge di conversione.

Il primo titolo (**Disposizioni per la stabilizzazione finanziaria**) contiene una serie di norme per ridurre ulteriormente la spesa pubblica nonché disposizioni in materia di entrate.

Il Titolo secondo (**Liberalizzazioni, privatizzazioni e altre misure per favorire lo sviluppo**) dispone un più rapido accesso all'esercizio delle professioni e delle attività economiche, introduce una nuova disciplina dei servizi pubblici locali e delle società municipalizzate.

Nel titolo terzo (**Misure a sostegno dell'occupazione**) sono contenute disposizioni relative al sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità e alla intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

Il titolo quarto (**Riduzione dei costi degli apparati istituzionali**) contiene disposizioni di ulteriore riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, di dimezzamento del numero dei consiglieri e degli assessori provinciali nonché una drastica modifica dell'esercizio delle funzioni comunali.

Di seguito sono sintetizzate le principali misure del provvedimento disposte nell'ordine dei quattro titoli del decreto, con particolare riferimento per le disposizioni attinenti le Regioni, gli Enti locali e l'attività e le funzioni delle Amministrazioni pubbliche. Sono stati operati particolari approfondimenti sulle norme relative **alle Regioni, alle Funzioni dei Comuni e alle liberalizzazioni dei servizi pubblici, che sono contenuti in specifici capitoli del Focus.**

## **2. INTERVENTI DI SETTORE**

### **Titolo I (Disposizioni per la stabilizzazione finanziaria)**

#### *2.1 Revisione integrale della spesa pubblica (articolo 01)*

Con un articolo premesso dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148 la disposizione in esame attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri interessati, il compito di predisporre **un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica.**

La riprogrammazione, finalizzata al **superamento del criterio della spesa storica per giungere a parametri standard di gestione delle uscite**, è volta, in

particolare, a una **razionalizzazione delle sedi periferiche dell'amministrazione statale** allo scopo di concentrarle, ove possibile, in un unico ufficio a livello provinciale, al coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, all'accorpamento degli enti della previdenza pubblica (Inpdap inclusa), alla razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete, e alla riorganizzazione della rete consolare e diplomatica. Il programma deve, inoltre, evitare possibili duplicazioni di strutture e implementare le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare.

**Il programma deve essere presentato entro il 30 novembre** al Parlamento mentre con il Documento di economia e finanza 2012 (Dpef), o della relativa Nota di aggiornamento, andranno indicati i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria 2013-2015, mediante i quali il governo viene delegato ad attuare le suddette riorganizzazioni.

## *2.2 Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica (articolo 1, commi 01-03)*

Il primo dei tre commi, tutti premessi dalla legge di conversione 148/2011, nel perseguire la progressiva riduzione della spesa pubblica **riduce le spese di funzionamento per le missioni di ciascun Ministero, rispettivamente, fino all'1 % rispetto allo stanziamento del 2010.** Le dotazioni finanziarie per gli interventi sono ridotte fino all'1,5 %, mentre quelle relative agli oneri comuni sono ridotte fino allo 0,5 %.

Ai sensi del comma 02, nel quinquennio 2012-2016 le dotazioni finanziarie possono essere rimodulate, ma la variazione, disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Ministro competente, non può essere superiore al 20 % delle risorse finanziarie complessivamente stanziare qualora siano interessate autorizzazioni di spesa di fattore legislativo, e al 5 % qualora siano interessate le spese di cui all'articolo 21, comma 6, della citata legge n. 196 del 2009.

Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

In forza del comma 03, il governo è tenuto ad adottare misure intese a consentire che i provvedimenti attuativi di cui alla legge 4 marzo 2009, n. 15, per ogni anno del triennio producano effettivi risparmi di spesa.

### *2.3 Ministeri (articolo 1, commi 1-2)*

In anticipazione di una riforma che si prefigga l'obiettivo di introdurre nella Costituzione la regola del pareggio e di bilancio, **i Ministeri**, in aggiunta a quanto già stabilito dal sopracitato decreto n. 98 del 6 luglio **vedono ridotte le loro disponibilità di ulteriori 6 miliardi nel 2012 e di altri 2,5 miliardi nel 2013**. Un decreto del Presidente del Consiglio indicherà la ripartizione dei predetti importi tra i diversi ministeri.

**Sono esclusi** da questi tagli l'università, la ricerca, l'istruzione, il 5 per mille, i beni culturali, nonché le risorse destinate dalla programmazione regionale nell'ambito del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

### *2.4 Riduzione degli incarichi dirigenziali e rideterminazione delle dotazioni organiche del personale (articolo 1, commi dal 3 al 5)*

Le norme in oggetto dispongono ulteriori **riduzioni degli organici dirigenziali e delle dotazione organiche** in aggiunta a quanto già previsto dalla legge n. 133 del 2008 e dal decreto legge n. 194 del 2009, stabilendo che le amministrazioni dello stato, anche autonome, le agenzie, comprese quelle fiscali, gli enti pubblici sia economici che non e gli enti di ricerca apportino, entro il 31 marzo 2012, un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10%.

Queste amministrazioni, con l'esclusione degli enti di ricerca, devono anche **rideterminare le dotazioni organiche del personale** non dirigenziale, apportando una ulteriore riduzione non inferiore al 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

Le amministrazioni che non avranno adempiuto a tali norme entro il 31 marzo del 2012 non potranno attivare assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia di contratto.

La riduzione degli organici non si applica per Uffici giudiziari, Magistratura, Presidenza del consiglio, Autorità di Bacino nazionale, Polizia penitenziaria, Agenzia del farmaco, Forze di pubblica sicurezza, Forze armate e Vigili del fuoco.

## *2.5 Riduzione delle agevolazioni fiscali (articolo 1, comma 6)*

Vengono **anticipate di un anno le riduzioni delle agevolazioni fiscali** previste dall'articolo 40 del decreto legge n. 98 del 2011.

Le riduzioni prima previste per il 2013 **(5%)** e 2014 **(20%) saranno vigenti rispettivamente già a partire dal 2012 e 2013**, garantendo così un incremento di risorse di 4 miliardi nel 2012 e di 12 miliardi nel 2013. A decorrere dal 2014 gli effetti finanziari stimati sono di 20 miliardi annui.

Viene prevista una **clausola di salvaguardia**, di possibile alternativa, anche parziale, cioè una rimodulazione delle aliquote delle imposte indirette, compresa l'accisa, da realizzarsi con decreto del Presidente del Consiglio. La disposizione lascia quindi la possibilità al governo di un ulteriore aumento dell'IVA.<sup>3</sup>

## *2.6 Enti locali*

### **Nuovo patto di stabilità (articolo 1 commi 8-9)**

Vengono anticipati al 2012 gli obiettivi di risparmio del patto di stabilità per gli Enti locali.

Questo significa che le regioni a statuto ordinario si vedranno private, nel 2012 di **ulteriori** 1.600 miliardi e di 800 milioni nel 2013; le regioni a statuto speciale di ulteriori 2 miliardi nel 2012 e di 1 miliardo nel 2013; le province vedranno decurtati altri 700 milioni di euro nel 2012 e 350 nel 2013, Per quanto riguarda i comuni l'ulteriore contrazione di risorse è di 1.700 miliardi nel 2012 e di 850 milioni nel 2013.

**Complessivamente i tagli aggiuntivi agli enti locali ammontano a 6 miliardi nel 2012 e a 3,2 miliardi nel 2013.**

---

<sup>3</sup> A questo proposito è opportuno rilevare che il ricorso a un provvedimento amministrativo per la rimodulazione delle aliquote potrebbe essere in contrasto con l' articolo 23 della Costituzione che dispone una riserva assoluta di legge ai fini dell'imposizione di prestazioni personali e patrimoniali. Inoltre le misure proposte sono solo parzialmente alternative alla disposizione sulle agevolazioni in quanto, tra queste ultime, risultano anche i regimi IVA ad aliquota inferiore a quella ordinaria.

## **Sconti agli enti locali (articolo 1, comma 12)**

L'importo della manovra sugli enti locali disposta al comma 8 può essere complessivamente ridotto di un importo pari alla totalità delle entrate che si realizzeranno con il gettito della cosiddetta Robin Tax, sulle imprese energetiche.<sup>4</sup> L'importo massimo previsto di riduzione dei tagli degli Enti locali è di **1,8 miliardi di euro**.

## **IPT (articolo 1, comma 12)**

**L'imposta provinciale di trascrizione dei veicoli (IPT)** soggetti a immatricolazione passerà da una somma fissa, oggi determinata in 150,81 euro, a una tariffa correlata alla potenza e alla portata degli stessi.

## **Addizionali IRPEF di regione ed Enti locali (articolo 1, commi 10 e 11)**

**Vengono anticipate al 2012 alcune norme del decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011, il cosiddetto federalismo fiscale.**

Le Regioni potranno intervenire già a partire dal 2012 nella **modifica delle addizionali IPERF**, per cui potranno salire fino all'1,4% nel 2012 e 2013 e poi arrivare fino al 2% nel 2014 e al 3% nel 2015.

Viene ripristinata la possibilità dei Comuni (in precedenza sospesa) di estendere ovvero di aumentare **l'addizionale comunale IRPEF**. I Comuni potranno stabilire aliquote differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale. Resta fermo che la soglia di esenzione prevista dalla legislazione vigente è stabilita unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali e deve essere intesa come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche non è dovuta; nel caso di superamento del suddetto limite, l'addizionale si applica al reddito complessivo.

**Incentivo alla partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario (articolo 1, comma 12 bis – 12 quater)**

**La norma potenzia le disposizioni già vigenti che destinano ai comuni una parte del maggior introito riscosso grazie all'attività esercitata contro**

---

<sup>4</sup> La disposizione è contenuta nell'articolo 7, commi dall'1 al 6, del presente provvedimenti. Vedi infra.

**l'evasione fiscale;** la quota delle maggiori entrate riscosse destinata ai comuni a seguito della loro partecipazione all'attività di accertamento, viene elevata per gli anni 2012, 2013 e 2014 dal 50% **al 100%**. Per avere diritto all'aumento del premio i Comuni dovranno aver istituito entro la fine del 2011, i consigli tributari, secondo le disposizioni già contenute nella manovra economica dello scorso anno.

### *2.7 Trasporto pubblico locale (articolo 1, comma 13)*

La disposizione modifica la norma presente nel decreto n. 98 del luglio 2011 che istituisce presso il Ministero dell'economia il **Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale**, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, con dotazione di 400 milioni di euro annui. L'utilizzo di questo fondo è escluso dai vincoli del Patto di stabilità. Si stabilisce che il fondo sia ripartito d'intesa con la Conferenza Stato-regioni sulla base di criteri premiali individuati da un'apposita struttura paritetica, da istituire senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, dando la possibilità (la norma precedente prevedeva l'obbligo) di distribuire il 50 per cento delle risorse a favore degli enti collocati nella classe dei più virtuosi. Tra i criteri di virtuosità è comunque inclusa l'attribuzione della gestione dei servizi di trasporto con procedura a evidenza pubblica.

### *2.8 Commissariamento di enti soggetti alla vigilanza dello Stato (articolo 1, commi 14-15)*

La norma disciplina **la decadenza degli organi**, con esclusione del collegio dei revisori o sindacale, degli enti sottoposti alla vigilanza dello Stato nei casi in cui **non venga approvato il bilancio nei termini previsti** dalla normativa vigente, ovvero esso presenti un disavanzo di competenza per due esercizi finanziari consecutivi. È prevista la nomina di un commissario che adotta le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio finanziario dell'ente e, se ciò non risulta possibile, chiede la messa in liquidazione coatta amministrativa dell'ente. Il commissario può, anche nei confronti del personale che non abbia raggiunto l'anzianità massima contributiva di 40 anni, risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro con preavviso di sei mesi.



## *2.9 Dipendenti pubblici*

### **Riduzione della retribuzione di risultato dei dirigenti pubblici (articolo 1, comma 7)**

La disposizione prevede che, nel caso si determinino nella gestione delle amministrazioni scostamenti rilevanti dagli obiettivi di finanza pubblica indicati per l'anno considerato dal Documento di economia e finanza, e non siano quindi assicurati gli obiettivi di risparmio richiesti alle amministrazioni centrali dello Stato, **sia disposta la riduzione della retribuzione di risultato dei dirigenti responsabili nella misura del 30 per cento.**

### **Risoluzione del rapporto di lavoro (articolo 1, comma 16)**

Viene prorogata anche al 2012-2014 la norma vigente che prevede la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di **risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro** con preavviso di sei mesi nei confronti del dipendente che raggiunga i 40 anni di servizio di anzianità contributiva (comma 16).

Viene data facoltà al commissario di un ente vigilato dallo Stato posto in liquidazione coatta amministrativa di applicare la normativa relativa alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro anche nei confronti del personale che non abbia raggiunto l'anzianità massima contributiva di 40 anni.

### **Il trattamento di fine rapporto (articolo 1, commi 22-23)**

La liquidazione (TFR), **dei dipendenti pubblici** non verrà più effettuata dopo 6 mesi dal pensionamento (per quanto riguarda le pensioni di anzianità), **ma trascorsi due anni.** Per quanto riguarda coloro che accedono alla pensione di vecchiaia viene confermata la dilazione di sei mesi.

### **Deroga al blocco del turn over (articolo 1, comma 23-bis)**

La norma si riferisce alle regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari per le quali sia scattato il blocco del turn over ai sensi dell'art 1, comma 174, della legge 311/2004. Viene data la facoltà di disporre con decreto del Ministro della salute di concerto

con il Ministro dell'economia, una deroga al blocco del turn over al fine di assicurare i livelli essenziali di assistenza.

### **Trasferimenti (articolo 1, commi 29 e 30)**

Vengono rese direttamente operative le precedenti disposizioni relative ai trasferimenti dei dipendenti del settore pubblico. **I dipendenti pubblici potranno essere trasferiti**, ad eccezione dei magistrati, in altra amministrazione o in altra sede all'interno di un ambito regionale. La norma indica come strumento di attuazione la contrattazione collettiva di comparto per quanto riguarda i criteri con cui operare i trasferimenti; nelle more della loro attuazione i trasferimenti stessi possono comunque essere adottati.

### **TFR e Calcolo delle pensioni (articolo 1, comma 32)**

La norma riguarda i **dirigenti statali** disponendo che per il calcolo del trattamento di fine servizio e della pensione l'ultimo stipendio di riferimento **sia individuato nella retribuzione percepita prima del conferimento dell'incarico qualora questi abbia durata inferiore a tre anni.**

La disposizione si applica soltanto agli incarichi conferiti dopo l'entrata in vigore della legge ed aventi comunque decorrenza successiva al 1° ottobre.

### **Livellamento retributivo all'Europa (articolo 1, comma 33)**

Si dispone che anche **le retribuzioni dei dirigenti di vertice della amministrazioni centrali dello stato e degli enti siano equiparate a quelle dei loro omologhi europei**, come già è disposto per determinate cariche e incarichi negli organismi, enti e istituzioni ai sensi del comma 2 dell'articolo 1 del decreto legge n. 98 del 2011.

#### *2.10 Previdenza (articolo 1, commi 20 e 21)*

**Viene anticipato di 5 anni, a partire dal 2016, il meccanismo di innalzamento progressivo (i cosiddetti scalini) dell'età pensionabile delle lavoratrici del settore privato ed autonome.**

Si introducono anche nel **settore della scuola** norme già presenti negli altri comparti lavorativi; i dipendenti della scuola potranno accedere al pensionamento non più a decorrere dall'inizio dell'anno scolastico o accademico dell'anno solare di maturazione dei requisiti medesimi, ma solo da quello successivo; in altri termini l'uscita dal lavoro avverrà con il meccanismo della cosiddetta finestra, **cioè almeno dopo 12 mesi dall'acquisizione dei requisiti.**

#### *2.11 Festività (articolo 1, comma 24)*

A decorrere dal 2012 un decreto del Presidente del consiglio dei Ministri, da emanarsi entro il 30 novembre dell'anno precedente, **stabilirà le date in cui ricorrono le festività introdotte con legge dello stato** e non frutto degli accordi con la Santa sede, di modo che esse vengano a cadere il venerdì oppure il lunedì o anche coincidano con la domenica. Un emendamento introdotto dal Senato ha escluso dalla disposizione il 25 aprile, Festa della Liberazione, il 1° maggio, Festa del lavoro e il 2 giugno, Festa della Repubblica. Rientrano invece nella normativa le feste patronali con l'eccezione dei Santi Pietro e Paolo (Roma) e San Marco (Venezia); quest'ultima cade il 25 aprile.

#### *2.12 Fondo interventi strutturali (articolo 1, comma 25)*

Viene incrementato di **due miliardi** di euro il fondo per gli interventi strutturali di politica economica.

#### *2.13 Contributo di solidarietà (articolo 2, commi 1 e 2)*

Si tratta di un **prelievo della durata di tre anni (dal 2011 al 2013) sui redditi dei dipendenti pubblici e sui trattamenti pensionistici superiori ai 90 mila euro lordi annui.** L'aliquota è del 5% e si applicherà solo alla quota eccedente i 90 mila euro; sale al 10% per la quota eccedente i 150 mila euro. **Per tutte le altre categorie, lavoratori privati, autonomi, imprenditori, professionisti il prelievo scatta solo al di sopra dei 300 mila euro lordi annui e l'aliquota prevista è del 3%.**

Il contributo di solidarietà è deducibile dal reddito complessivo.

Sarà un decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'economia e delle finanze a determinare le modalità tecniche di attuazione delle disposizioni, garantendo l'assenza di oneri per il bilancio dello stato.

Attraverso un decreto del Presidente del consiglio, su proposta del Ministro dell'economie queste disposizioni potranno essere prorogate negli anni successivi fino al raggiungimento del pareggio di bilancio.

#### *2.14 Aumento dell'IVA (articolo 2, commi 2-bis - 2-quater)*

Viene modificato il comma 1 dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 **incrementando l'aliquota dell'imposta dal 20 al 21% della base imponibile dell'operazione**. Restano inalterate le aliquote ridotte al 10% e 4% che gravano su una parte dei prodotti. Si ricorda che sulla base delle disposizioni dell'articolo 1, comma 6 (riduzione delle agevolazioni fiscali) del presente provvedimento viene attribuito a un decreto del Presidente del consiglio, la facoltà di modificare le predette agevolazioni, categorie di cui fanno parte anche le tariffe agevolate dell'IVA.

#### *2.15 Giochi e tabacchi (articolo 2, commi 3)*

Il Ministero dell'economia e della finanze, Amministrazione autonoma dei monopoli (Aams) entro 60 giorni, al fine di incrementare le entrate potrà emanare tutte le disposizioni che riterrà utile a tale fine tra cui:

- l'introduzione di nuovi giochi;
- l'indizione di nuove lotterie, anche ad estrazione istantanea;
- l'introduzione di nuove modalità di gioco del Lotto;
- l'adozione di nuove modalità di gioco dei giochi numerici a totalizzazione nazionale;
- la variazione della percentuale della posta di gioco a montepremi ovvero delle vincite in denaro;
- la variazione della misura del prelievo erariale unico;
- la variazione della percentuale del compenso per le attività di gestione ovvero per i punti vendita.

Con propri decreti entro il 30 giugno del 2012 potrà anche essere aumentata **l'accisa sui tabacchi lavorati**.

#### *2.16 Utilizzo del contante (articolo 2, comma 4)*

Viene modificata per l'ennesima volta, **la soglia di trasferimento del contante che scende da 5 mila euro a 2.500 euro**. Al di sopra di tale soglia per le transazioni sarà

necessario usare strumenti che garantiscono la tracciabilità delle operazioni quali bonifici o assegni.

Vengono rafforzate le sanzioni per le attività commerciali che non emettono lo scontrino fiscale. o i professionisti che non emettono fattura.

#### *2.17 Condono (articolo 2, commi 5-bis e 5-ter)*

La norma riguarda i contribuenti che, avendo aderito **al condono fiscale del 2002-2003, hanno pagato soltanto la prima rata.** Entro 30 giorni l'amministrazione dovrà individuare il contribuente moroso nei cui riguardi sarà avviato un'azione coattiva per recuperare le somme non pagate, maggiorate degli interessi. Nel caso in cui il contribuente non provveda al pagamento entro il 31 dicembre 2011, incorrerà in una sanzione pari al 50% della somma dovuta e sarà sottoposto a controllo per tutti i periodi d'imposta successivi a quelli condonati.

#### *2.18 Rendite finanziarie (articolo 2, commi 6-34)*

**La tassazione delle rendite finanziarie passa del 12,5% al 20%. Sono esclusi dalla nuova norma gli interessi dei titoli di stato** od equiparati per cui si applica l'aliquota vigente 12,5%. Contestualmente scende al 20% la tassazione dei depositi bancari e postali, prima sottoposti a una aliquota del 27%. Il nuovo regime opera dal 1° gennaio 2012.

Anche i capital gain sono sottoposti a un prelievo pari al 20%.

#### *2.19 Riduzione agevolazioni delle Cooperative (articolo 2, commi 36-bis - 36-quater)*

Si dispone **una riduzione delle agevolazioni fiscali per le cooperative** in anticipazione della riforma fiscale aumentando:

- dal 30 al 40 per cento la quota di utili netti assoggettata a tassazione per le cooperative (e loro consorzi) diverse da quelle agricole, della piccola pesca e di consumo;
- dal 55 al 65 per cento la quota di utili netti assoggettata a tassazione per le cooperative di consumo e loro consorzi.

E' previsto che concorra a formare il reddito complessivo delle cooperative e loro consorzi il 10 per cento degli utili netti annuali destinati alla riserva minima obbligatoria.

## *2.20 Società di comodo (articolo 36-quinquies - 36-septies)*

Si dispone una maggiorazione **dell'aliquota IRES** di 10,5 punti percentuali per i redditi dichiarati dalle società non operative (società di comodo), che sale di conseguenza al 38%. La maggiorazione della aliquota si applica a decorrere dall'anno solare di imposta 2012.

## **Titolo II (Liberalizzazioni, privatizzazioni e altre misure per favorire lo sviluppo)**

### *2.21 Libertà di iniziativa economica (articolo 3)*

Il comma 1 dell'articolo in commento impone a Comuni, Province, Regioni e Stato di adeguare i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, definendo alcune limitazioni, **tassative**, di tale principio<sup>5</sup>.

Il **comma 4** specifica che **il recepimento del principio di libertà dell'iniziativa economica è considerato un elemento di valutazione della virtuosità degli enti territoriali**,<sup>6</sup> cui è collegato il meccanismo di ripartizione degli obiettivi finanziari del patto fra le singole amministrazioni.

Si tratta di una valutazione che incide su meccanismi di premialità introdotti dall'articolo 20, comma 3, del D.L. n. 98/2011, che ha ridisegnato al disciplina del Patto di

---

<sup>5</sup> Tali limitazioni sono le seguenti:

- a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
- b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;
- c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;
- d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;
- e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica.

<sup>6</sup> In particolare, il citato articolo 20 del D.L. n. 98/2011 prevede, al comma 2, che gli enti territoriali sottoposti al patto di stabilità interno vengano ripartiti, con decreto del Ministro dell'economia e finanze, in quattro classi, definite sulla base di dieci parametri di virtuosità, al fine di distribuire il concorso alla realizzazione degli obiettivi finanziari fra gli enti di ciascun singolo livello di governo.

Il meccanismo prevede che gli enti locali e le regioni che risulteranno collocati nella classe più virtuosa, fermo restando l'obiettivo complessivo del comparto, non concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica – né a quelli fissati dall'articolo 14 del D.L. n. 78 del 2010 né agli ulteriori obiettivi di finanza pubblica definiti dal comma 5 dell'articolo 20 del medesimo D.L. n. 98/2011.

Per gli enti locali "virtuosi", l'obiettivo strutturale è fissato in un saldo finanziario uguale a zero - escludendo pertanto che agli enti in questione possa essere richiesto di esporre posizioni di avanzo, come invece richiesto dal citato D.L. n. 78/2010 - mentre per le regioni "virtuose", l'obiettivo è pari a quello risultante dall'applicazione alle spese finali medie 2007-2009 della percentuale annua di riduzione stabilita per il calcolo dell'obiettivo 2011 dal D.L. n. 112/2008.

Il termine di decorrenza dell'applicazione di tali meccanismi di premialità, originariamente fissato a decorrere dal 2013, è stato anticipato al 2012 dall'articolo 1, comma 9, del provvedimento in esame.

Per un ulteriore approfondimento in materia cfr:

[http://www.camera.it/Camera/view/doc\\_viewer\\_full?url=http%3A//www.camera.it/701%3Fleg%3D16%26file%3DD11138&back\\_to=http%3A//www.camera.it/126%3FPDL%3D4612%26leg%3D16%26tab%3D6](http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//www.camera.it/701%3Fleg%3D16%26file%3DD11138&back_to=http%3A//www.camera.it/126%3FPDL%3D4612%26leg%3D16%26tab%3D6)

stabilità interno, in particolare introducendo un meccanismo di ripartizione degli obiettivi del patto fra le singole amministrazioni sulla base dei parametri di virtuosità, che comporta effetti di minore incidenza finanziaria dei vincoli per gli enti virtuosi e di maggiore incidenza per gli altri enti.

Al riguardo il Servizio Studi della Camera, nelle note di lettura alla legge di conversione, ha osservato che *“la formulazione della norma - nella quale si afferma che il rispetto degli obblighi di cui al comma 1 dell’articolo 3 in questione costituisce “elemento di valutazione“ della virtuosità degli enti territoriali - non consente di individuare se tale rispetto costituisca un nuovo parametro di virtuosità che si aggiunge a quelli già previsti dall’articolo 20 del D.L. 98/2011. In caso contrario, potrebbe risultare opportuno precisare in che modo tale rispetto si rifletta nei predetti parametri e, ad esempio, in quale di essi.”*<sup>7</sup>

Anche per quanto riguarda lo Stato l’adeguamento a quanto stabilito nel comma 1 è assicurato da un meccanismo di abrogazione per le disposizioni statali incompatibili con conseguente diretta applicazione degli istituti della SCIA e dell’autocertificazione con controlli successivi. Infine il Governo può emanare dei regolamenti al fine di identificare le norme abrogate e adeguare la materia al principio della libertà di iniziativa e attività economica.

Per quanto riguarda **lo svolgimento dell’attività economica viene specificato il principio della “libertà d’impresa” sia nell’accesso che nell’esercizio**, salvo eventuali restrizioni dettate per ragioni di pubblico interesse tassativamente menzionate e da interpretare in senso restrittivo.

Il medesimo articolo reca anche **i principi ai quali dovrà ispirarsi il legislatore nella riforma degli ordinamenti professionali**: libero accesso alla professione, formazione continua, tirocinio, assicurazione, tariffe e pubblicità, procedimento disciplinare.

## *2.22 Cancellazione di segnalazioni di mancato pagamento (articolo 3, comma 12-bis)*

Il **comma 12-bis, introdotto** durante l’esame del provvedimento al **Senato**, reca disposizioni in materia di **segnalazioni di ritardato pagamento** presenti nelle **banche dati** (pubbliche e private) di **informazione creditizia**. In particolare, per il caso in cui il pagamento sia successivamente regolarizzato, le norme sostituiscono l’obbligo di

---

<sup>7</sup>Cfr:

[http://www.camera.it/Camera/view/doc\\_viewer\\_full?url=http%3A//www.camera.it/701%3Fleg%3D16%26file%3DD11138&back\\_to=http%3A//www.camera.it/126%3FPDL%3D4612%26leg%3D16%26tab%3D6](http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//www.camera.it/701%3Fleg%3D16%26file%3DD11138&back_to=http%3A//www.camera.it/126%3FPDL%3D4612%26leg%3D16%26tab%3D6)

estinguere le segnalazioni di ritardo con quello di **integrarle con la comunicazione dell'avvenuto pagamento.**

#### **Servizi pubblici locali (articolo 4)**

Si veda il capitolo apposito di approfondimento a pagina 46.

#### *2.23 Società del settore energetico (articolo 7)*

La norma dispone **un aumento di 4 punti (passando dal 6,5% al 10,5%) dell'addizionale IRES per le società produttrici di energia.** La norma è vigente per tre anni a partire dal 2011 e viene prevista l'estensione dell'addizionale anche alle società di trasporto di energia elettrica e gas. Sono inoltre interessate alla disposizione le società che intervengono nel settore delle biomasse, dell'eolico e del voltaico. Infine viene abbassata la soglia di applicazione della misura, fino ad oggi stabilita in 25 milioni di euro, a 10 milioni di euro e un reddito imponibile superiore a 1 milione di euro. Si prevede un entrata suppletiva di 1,8 miliardi di euro che sono destinati a ridurre i tagli ai comuni. Vedasi l'articolo 1, commi 8-9 (Patto di stabilità).

### **Titolo III (Misure a sostegno dell'occupazione)**

#### *2.24 Contrattazione collettiva (articolo 8)*

Le norme del decreto in questa materia introducono forme **molto ampie di flessibilità della contrattazione a livello aziendale e territoriale anche in deroga alla norme dei contratti nazionali.** Si dispone che i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale dalle organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale, ai sensi della normativa di legge, degli accordi interconfederali vigenti, compreso quello del 28 giugno 2011, **abbiano efficacia verso tutti i lavoratori se sottoscritti dalla maggioranza delle rappresentanze sindacali.**

Al comma 2 vengono elencate **le materie di questi possibili accordi:**

- le mansioni, la classificazione, l'inquadramento professionale;
- l'introduzione di impianti audiovisivi e di nuove tecnologie;
- gli orari di lavoro;
- i contratti a termine, contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, solidarietà negli appalti ricorso alla somministrazione di lavoro;



- le modalità di assunzione e la disciplina del lavoro;
- le conseguenze del licenziamento (con l'esclusione dei licenziamenti discriminatori e delle lavoratrici in concomitanza col matrimonio, della gravidanza e fino a un anno di età del bambino).

Un comma inserito dal Senato recita: *“Fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro.”*

La disposizione sembra quindi rendere possibile il superamento a livello aziendale della norma sui licenziamenti contenuta nell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori.

Il comma 3 dispone espressamente che anche i contratti aziendali siglati prima del 28 giugno 2011 aziendali abbiano **natura vincolante per tutti i dipendenti**, anche se non iscritti al sindacato firmatario dell'accordo, nel caso in cui siano stati approvati dai lavoratori tramite un referendum. **La disposizione ha carattere retroattivo** e quindi garantisce alla Fiat l'applicabilità della *vexata quaestio* degli accordi siglati negli stabilimenti di Pomigliano e Mirafiori.

#### *2.25 Diritto del lavoro delle persone disabili – Collocamento obbligatorio (articolo 9)*

Viene introdotto una modifica delle legge vigente sul collocamento obbligatorio delle persone disabili. **Le imprese possono rispettare gli obblighi di assunzione di lavoratori disabili sulla base del complesso delle loro aziende a livello nazionale.** Possono quindi assumerne in numero superiore in una determinato azienda, portando le eccedenze a copertura del minor numero di lavoratori in altre aziende. E' data la possibilità ai datori di lavoro pubblici, quindi **alle amministrazioni di operare con gli stessi criteri su una base regionale.**

#### *2.26 Intermediazione illecita, caporalato (articolo 12)*

Viene introdotto **nel codice penale uno specifico articolo** (603-bis) in cui viene introdotto l'ipotesi di reato per coloro che svolgono attività di intermediazione e reclutamento di manodopera attraverso sfruttamento, violenza minaccia ed intimidazione dei lavoratori. La sanzione prevista è la reclusione da 5 a 8 anni e una pena pecuniaria variabile tra 1.000 e 2.000 euro per ciascun lavoratore interessato. Se i lavoratori sono in numero superiore a tre e sono coinvolti minori il reato è aggravato.

## **Titolo IV (Riduzione dei costi degli apparati istituzionali)**

### *2.27 Parlamentari (articolo 13, commi 1-3)*

Si dispone, senza effetti ai fini previdenziali, **una diminuzione delle retribuzioni o delle indennità di carica superiori a 90 mila euro per i parlamentari** e per tutti i componenti degli organi costituzionali, con la sola eccezione del Presidente della Repubblica e i componenti della Corte Costituzionale: la riduzione è del **10% per la parte eccedente i 90 mila euro fino a 150 mila euro e del 20% per la parte eccedente questa seconda soglia.**

In attesa della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari e della rideterminazione del trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto, si dispone **per i parlamentari che svolgono altra attività** per la quale percepiscono un reddito uguale o superiore al 15% dell'indennità medesima un **diminuzione delle retribuzioni del 20% per la parte eccedente i 90.000 euro, del 40% per la parte eccedente i 150.000 euro.**

Queste disposizioni si applicano per gli anni 2011, 2012, 2013.

Le Camere, in conformità con i loro ordinamenti, entro sessanta giorni, devono individuare le modalità per correlare l'indennità al tasso di partecipazione alla assemblea, alle giunte, alle commissioni.

**La carica di parlamentare è incompatibile con ogni altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 5.000 abitanti.** L'incompatibilità decorre a partire dalla data di indizione delle elezioni relative alla prima legislatura parlamentare successiva alla entrata in vigore della presente legge. L'incompatibilità si applica anche alla carica di membro del parlamento europeo spettante all'Italia a decorrere dalla data di indizione delle relative elezioni.

Resta in ogni caso fermo il divieto di cumulo con ogni altro emolumento e fino al momento dell'esercizio dell'opzione, non spetta alcun trattamento per la carica sopraggiunta.

## 2.28 Referendum (articolo 13, comma 4)

Nel caso si debbano tenere nel medesimo anno più di un referendum abrogativi, essi sono accorpati nella medesima data.

## 2.29 Province (articolo 15)

Il Senato ha profondamente **modificato il testo iniziale del decreto** che prevedeva la soppressione delle province con meno di 300.000 abitanti. Queste disposizioni sono state cassate nell'iter di conversione e il governo ha elaborato in alternativa un progetto di riforma costituzionale nella materia. E' stata invece confermata la norma che dispone , a decorrere dal primo rinnovo degli organi di governo delle Province successivo alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, **la riduzione a metà con arrotondamento all'unità superiore del numero dei consiglieri provinciali e degli assessori provinciali.**<sup>8</sup>

## 2.30 Consiglio Nazionale dell'Economia (CNEL) (articolo 17)

Viene disposto **una riduzione del numero dei componenti del CNEL che passa da 120 membri a 70**, modificandone anche la composizione. Ne faranno parte 12

---

<sup>8</sup>Per una migliore comprensione si riproduce la nota dell'API in materia:

*“Attualmente il numero dei consiglieri e degli assessori provinciali è quello già ridotto dall'articolo 2, commi 184 e 185 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni.*

*Il numero dei consiglieri e degli assessori provinciali era così fissato dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TU degli enti locali), articolo 37:*

- 45 membri nelle province con popolazione residente superiore a 1.400.000 abitanti;
- 36 membri nelle province con popolazione residente superiore a 700.000 abitanti;
- 30 membri nelle province con popolazione residente superiore a 300.000 abitanti;
- 24 membri nelle altre province“.

Il successivo comma 185 dell'articolo 2 della legge 191/2009 (anch'esso modificato dal decreto legge 2/2010) dispone che: *“il numero massimo degli assessori comunali e degli assessori provinciali è determinato in misura pari, rispettivamente per ciascun comune e per ciascuna provincia, ad un quarto del numero dei consiglieri comunali e ad un quinto del numero dei consiglieri provinciali (con arrotondamento all'unità superiore)”.*

*Con il dimezzamento previsto nell'art. 15 la ripartizione attuale dei consiglieri e degli assessori provinciali a regime è la seguente:*

Popolazione	N. Consiglieri	N. Assessori
Popolazione superiore a 1.400.000 abitanti	18	5
Popolazione superiore a 700.000 abitanti	14	4
Popolazione superiore a 300.000 abitanti	12	4
Popolazione altre Province	10	3

esperti di chiara fama, 48 rappresentanti di vertice delle categorie produttive, 24 rappresentanti dei lavoratori dipendenti attivi, 6 rappresentanti dei lavoratori autonomi attivi, 10 rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e volontariato.

### *2.31 Voli in classe economica (articolo 18)*

I parlamentari, gli amministratori pubblici e i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, per gli spostamenti e per le missioni di servizio all'interno dell'Unione europea, nel caso utilizzino il mezzo di trasporto aereo, dovranno viaggiare in classe economica.

### *2.32 Legge di conversione (articolo 1, comma 2 riorganizzazione degli uffici giudiziari)*

La legge di conversione in legge del decreto contiene, al comma 2, **una delega al governo per adottare entro 12 mesi uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa**. Sono indicati i seguenti principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega:

- ridurre gli uffici di primo grado fermo restando la presenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011;
- ridefinire, anche mediante l'attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari;
- ridefinire l'assetto territoriale degli uffici requirenti.

## **3. REGIONI**

### **Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali (articolo 14)**

La norma in esame è volta alla **riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché alla riduzione delle relative indennità e alla revisione dei relativi trattamenti previdenziali**. Al fine di evitare possibili censure di incostituzionalità, in quanto la determinazione della forma di governo è attribuita dall'art. 123 Cost. alla competenza statutaria regionale, il decreto legge individua nelle suddette riduzioni i presupposti per il conseguimento delle misure premiali contenute

nella rinnovata formulazione del patto di stabilità. Più precisamente, solo le regioni che già rispettano i parametri di virtuosità contemplati all'articolo 20 del d.l. 98/2011, possono accedere alla classe di virtuosità più alta adeguando i rispettivi ordinamenti ai criteri stabiliti dalla disposizione in parola, in base alla quale il numero massimo dei consiglieri regionali, a esclusione del Presidente della Giunta regionale, non può eccedere un determinato valore commisurato al dato demografico di ciascuna regione.

Più in particolare, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, l'adeguamento della composizione consiliare in rapporto alla popolazione deve avvenire **nel rispetto del seguente limite massimo:**

<b>Popolazione</b>		<b>N. massimo di consiglieri</b>
	<b>Fino a 1.000.000</b>	<b>20 consiglieri +PGR</b>
<b>1.000.001</b>	<b>2.000.000</b>	<b>30 consiglieri +PGR</b>
<b>2.000.001</b>	<b>4.000.000</b>	<b>40 consiglieri +PGR</b>
<b>4.000.001</b>	<b>6.000.000</b>	<b>50 consiglieri +PGR</b>
<b>6.000.001</b>	<b>8.000.000</b>	<b>70 consiglieri +PGR</b>
<b>8.000.001</b>	<b>Oltre</b>	<b>80 consiglieri +PGR</b>

La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto deve essere **attuata da ciascuna regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e decorre dalla legislatura regionale immediatamente successiva a quella di entrata in vigore del decreto stesso.**

La norma prevede, inoltre, che non è consentito aumentare il numero dei rappresentanti alle regioni i cui consiglieri regionali risultino numericamente inferiori, alla data di entrata in vigore del decreto, a quanto previsto dal testo in esame.

L'individuazione di un limite massimo e prefissato di consiglieri sembra poter anche risolvere in via definitiva la questione dei cd. seggi aggiuntivi, ossia l'incremento - non definibile aprioristicamente né limitata sotto il profilo quantitativo del numero dei componenti l'assemblea consiliare - consentito dalla vigente normativa elettorale, sia a livello nazionale che regionale (la legge 108/1968 recante *Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*, applicata da chi non si è dotata di un proprio statuto nonché da quelle regioni che, pur avendolo approvato, hanno recepito, per la parte che qui interessa, nelle rispettive legislazioni la citata disciplina). La precisa quantificazione del numero dei componenti dei relativi organi assembleari da parte degli

statuti regionali recentemente adottati ha, infatti, generato una contraddizione tra il numero preciso, determinato dallo statuto e il numero variabile, in quanto suscettibile di aumentare, consentito dalla vigente disciplina statale e regionale in materia, specialmente se in difetto della previsione, a livello statutario, di una legittimazione alla dilatazione imprecisata dei seggi consiliari per effetto dell'applicazione della formula elettorale.

La disposizione incide, altresì, sulla composizione dell'organo esecutivo, **prevedendo che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore a un quinto del numero dei componenti il Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore.** Anche tale riduzione deve essere adottata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del decreto.

**Gli effetti migliorativi sui saldi della finanza pubblica sono perseguiti anche mediante la previsione:**

- della riduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, così come rideterminata dal decreto legge 138/2011;
- della commisurazione del trattamento economico dei consiglieri regionali all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale;
- del passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali, da formalizzarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.

L'articolo 14 dispone, inoltre, che **l'adeguamento ai parametri sopra descritti costituisce, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano,** condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, volto ad assicurare il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, nonché elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente.

Infine, l'articolo 14 ha previsto **l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità**

**contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente**, i cui componenti sono scelti mediante estrazione da un elenco fra gli iscritti, a livello regionale, al Registro dei revisori contabili (e, dunque, fra coloro in possesso dei requisiti previsti dal d.lgs 39/2010 nonché di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria anche degli enti territoriali, secondo i criteri individuati dalla Corte dei conti). Il Collegio, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Si segnala in proposito che la previsione di tale organo, che sembra dover trovare collocazione all'interno della fonte statutaria regionale, è già contemplata sia dallo statuto della Regione *Campania*, che all'art. 63 (Collegio dei revisori dei conti), stabilisce che "Il Collegio dei revisori dei conti è composto di tre membri non consiglieri, iscritti nell'albo dei revisori ed eletti dal Consiglio. I revisori durano in carica per l'intera legislatura e non sono rieleggibili.", sia dallo statuto della Regione *Umbria*, che all'art. 78 (Contabilità, tesoreria e revisori dei conti), comma 2, così recita: "2. Il controllo sulla gestione finanziaria della Regione è esercitato da un Collegio di revisori dei conti, la cui composizione e funzionamento sono regolati dalla legge di contabilità."

Il vigente statuto della Regione Molise prevede, invece, all'art. 56, che i revisori dei conti, eletti in numero di 3 tra i consiglieri regionali, hanno il compito di riferire al Consiglio sulla gestione del patrimonio immobiliare, sulla gestione del bilancio, sul conto consuntivo.

#### **4. COMUNI**

##### **Premessa**

**L'articolo 16** (*Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali*)<sup>9</sup> del d.l. 138/2011, come riscritto dal testo del disegno di legge di conversione approvato dal Senato, **introduce specifici obblighi associativi per l'esercizio di tutte le funzioni per i comuni fino a 1.000 abitanti** e dispone una serie di misure tese al contenimento ed al rigore nella spesa delle istituzioni comunali con minor popolazione, anche al di sopra di tale fascia.

---

<sup>9</sup> Il testo in esame è l'esito di un emendamento interamente sostitutivo approvato in Commissione (16.1000), modificato con il sub-emendamento 16.000/18. Un primo commento nonché le tabelle di confronto fra i testi precedenti e quelli risultati a seguito dell'emendamento sono disponibili:

[http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2011/Dossier\\_306.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2011/Dossier_306.pdf)

Tale articolo **modifica** l'articolo 14 del d.l. 78/2010 nella parte in cui **disciplina l'esercizio, in forma associata, delle funzioni fondamentali dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.**

Inoltre, a partire dal 2014, **sottopone le unioni fra i comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti alla disciplina del patto di stabilità interno** prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione.

Dal 2013, estende infine, il patto di stabilità interno a tutti i comuni con popolazione oltre i 1.000 abitanti.

*4.1 Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti: esercizio obbligatorio in forma associata di funzioni amministrative e servizi pubblici*

**Forma associativa:** la prima novità rispetto al testo del d.l. 138/2011 riguarda la forma associativa prevista per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti (piccolissimi comuni): la figura dell' "unione municipale" contenuta nel decreto legge scompare a favore della prescrizione secondo la quale **i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'unione di comuni ai sensi dell'articolo 32 del d.lgs. 267/2000 (TUEL)**<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Il Dossier del Servizio Studi del Senato, in ordine al riparto di competenza Stato/regioni in materia ha osservato che la giurisprudenza costituzionale formatasi in tema di comunità montane, (ente autonomo, quale «proiezione dei comuni che ad essa fanno capo» o di «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani»: sentenze n. 27 del 2010, n. 244 del 2005) ha stabilito che spetta alle Regioni in via residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., la competenza legislativa in ordine alla loro disciplina, salva la possibilità di ricondurre ai principi di coordinamento della finanza pubblica quelle norme dettate per il contenimento della spesa pubblica. Con la sentenza 237/2009, la Corte Costituzionale ha ritenuto legittimo l'intervento statale volto al contenimento della spesa pubblica con il quale è stato imposto alle Regioni il riordino delle Comunità montane, ma ha dichiarato incostituzionali le disposizioni con cui sono stati disciplinati gli effetti del mancato riordino da parte delle Regioni nei termini prescritti e sulla base dei criteri indicati. Nella recente sentenza 26 del 2010 la Corte ha ribadito quanto statuito nella sentenza n. 237, che non costituisce ostacolo all'esercizio della potestà legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica la circostanza che si incida su un ambito materiale, quale quello relativo alle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Se il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari, la disciplina non deve ledere il generale canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato. I provvedimenti finanziari adottati dallo Stato allo scopo di razionalizzare e contenere la spesa nel settore pubblico allargato, pur dovendo avere un carattere di assoluta generalità e lo scopo di porre un freno al dilagare di tale spesa – anche mediante la fissazione di criteri d'ordine generale, appunto costituenti espressione di principi fondamentali della materia, che lasciano, in sede applicativa, specifici ambiti di autonomia alle Regioni e agli enti locali minori – non possono, tuttavia, prescindere dalla individuazione certa delle fonti di finanziamento delle spese degli enti locali territoriali e dunque anche delle comunità montane e dei comuni che di esse fanno parte. Diversamente, ne verrebbe compromessa la certezza sia delle fonti di finanziamento della spesa degli enti interessati, sia delle risorse economiche effettivamente disponibili per gli enti stessi, da impiegare per il raggiungimento delle rispettive finalità istituzionali.



Detto articolo stabilisce che **le unioni di comuni** sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini che si uniscono al fine di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Il **comma 3 dell'articolo 16** del disegno di legge di conversione, tuttavia, **deroga esplicitamente al citato art. 32, con riferimento ai commi 2 (statuto), 3 e 5, secondo periodo (organi)**, dichiarando applicabile all'unione la disciplina di cui al presente articolo.

**Eccezioni:** vi sono le seguenti eccezioni esplicite poste dalla normativa in esame al disposto esercizio associativo obbligatorio per i piccolissimi comuni:

- **i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole**, nonché il Comune di Campione d'Italia (comma 1);
- **i comuni che, al 30 settembre 2012, esercitano efficacemente le funzioni mediante convenzione ex art. 30 TUEL**. Detti comuni devono trasmettere al Ministero dell'interno, entro il 15 ottobre 2012, un'attestazione comprovante il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione. Ad un decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, sono affidati contenuti e modalità delle attestazioni. Il Ministero dell'interno, previa valutazione delle attestazioni, pubblica sul proprio sito - entro il 30 novembre 2012 - l'elenco dei comuni obbligati e di quelli esentati dall'obbligo di costituzione ( articolo 16, comma 16).

**Limite demografico :** il comma 6 dell'articolo 16 **concerne i limiti demografici per le unioni dei comuni piccolissimi (fino a 1000 abitanti)**.

Esse - si prevede - sono istituite in modo che la **complessiva popolazione residente** nei rispettivi territori, determinata ai sensi dell'articolo 156, comma 2, del TUEL<sup>11</sup>, **sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti qualora i comuni** che intendano comporre una medesima unione appartengano o siano appartenuti **a comunità montane**.

La norma dà facoltà alla **regione di individuare limiti diversi**, entro il termine di due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame.

---

<sup>11</sup> L'art. 156 cit. calcola la popolazione residente con riferimento alla fine del penultimo anno precedente per le province ed i comuni secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica, ovvero secondo i dati dell'Uncem per le comunità montane. Per le comunità montane e i comuni di nuova istituzione si utilizza l'ultima popolazione disponibile.

**Contenimento spese di personale:** per quanto riguarda le disposizioni relative al contenimento delle spese di personale, previste dalle diverse leggi finanziarie, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione del 29 luglio 2011, ha espresso il principio interpretativo secondo cui la quota parte della spesa di personale dell'Unione, riferibile al Comune che vi partecipa, deve essere imputata allo stesso Comune ai fini del rispetto del limite di cui al comma 557 della legge n. 296/2006 e successive modifiche e integrazioni<sup>12</sup>.

#### *4.2 Comuni con più di 1000 abitanti: facoltà di aderire all'Unione di piccolissimi comuni*

Ai sensi del **comma 2 dell'articolo 16 possono** (dunque non vi è obbligo) aderire all'unione di "piccolissimi comuni" anche i comuni con più di 1.000 abitanti; la norma fa riferimento - in questo caso - non più a tutte le funzioni e servizi pubblici" ( come per i piccolissimi comuni: quelli cioè con meno di 1000 abitanti), **ma a tutte le funzioni fondamentali (loro) spettanti" (nonché i servizi inerenti).**

**L'ultimo periodo del comma in esame prevede - dichiaratamente come "alternativa" - anche la facoltà di esercitare mediante l'unione tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici spettanti.**<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali

<sup>13</sup> Le alternative così delineate (l'esercizio in comune delle sole funzioni fondamentali o di tutte le funzioni) sembrerebbero da leggere - in mancanza di dati univoci che il testo non sembra presentare - come effettive facoltà (in quanto tali anche non esercitabili), più che come obbligo che si deve adempiere ma si può adempiere alternativamente in due modi. Dunque, all'unione di comuni piccolissimi possono aggregarsi anche comuni maggiori. Non appare univoco se questo escluda che tali unioni "miste" (ex comma 2) siano anch'esse "unioni di cui al comma 1" cui la normativa in esame fa plurimi riferimenti.

### 4.3 Le Unioni di comuni

#### 4.3.1 La disciplina degli organi di governo dei comuni aderenti all'Unione. Entrata in vigore delle disposizioni

I comuni :

- con popolazione fino a 1.000 abitanti che siano parti della stessa unione,
- con popolazione superiore che esercitino mediante tale unione tutte le proprie funzioni,

sono interessati dalle disposizioni contenute nel comma 9 secondo cui “a decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo, (...) gli organi di governo sono il sindaco ed il consiglio comunale, e le giunte in carica decadono di diritto. Ai consigli dei comuni che sono membri di tale unione competono esclusivamente poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'unione, ferme restando le funzioni normative che ad essi spettino in riferimento alle attribuzioni non esercitate mediante l'unione.”

#### 4.3.2 Costituzione delle Unioni: competenze regionali

Il comma 8 disegna un procedimento partecipato per la costituzione delle unioni dei comuni piccolissimi, con un termine per il completamento fissato in sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame. Il termine è dichiaratamente “perentorio” e non può essere perciò prorogato (*cf.* Cass. Sez. un. Civ. 12 gennaio 2010, n. 262).

E' **previsto un procedimento sostitutivo**: l'avvio del procedimento è individuato nella deliberazione del consiglio dei comuni piccolissimi adottata a maggioranza dei componenti (la norma richiede conformità al comma 6, che concerne i limiti demografici). La deliberazione consiste in una **proposta alla regione di aggregazione**, per l'istituzione della rispettiva unione.

Nel termine - nuovamente definito "perentorio" - del 31 dicembre 2012, **la regione, "secondo il proprio ordinamento" istituisce tutte le unioni del proprio territorio come determinate nelle proposte** e sulla base dell'elenco di cui al comma 16.

**La regione - si legge -** provvede anche qualora la proposta manchi o non sia conforme alle disposizioni dell'articolo in esame.

#### 4.3.3 Successione nei rapporti fra comuni aderenti e Unione appena costituita

L'unione, una volta costituita alla data prevista (ex comma 9), succede (sembra da intendersi: ai comuni) a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere che siano inerenti alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati. La disposizione fa salvo l'art. 111 c.p.c., che concerne la successione a titolo particolare nel processo. Il comma 5 in esame precisa che alle unioni siano trasferite tutte le risorse (umane e strumentali e di bilancio) per le funzioni ed i servizi affidati.

Il comma 7 pone in capo un obbligo di adeguamento e riallineamento ordinamentale alle unioni di comuni già costituite alla data di avvio (data di cui al comma 9), quando di tali unioni faccia parte almeno un comune fino a 1.000 abitanti.

**I comuni convenzionati o consorziati (rispettivamente artt. 30 e 31 del TUEL) cessano di diritto di far parte delle relative forme associative al momento in cui entrano a far parte di un'unione (obbligatoria) di comuni piccolissimi.**

#### 4.3.4 Competenze dell'Unione di comuni

Il **comma 4 dell'articolo 16** in esame affida all'unione, per conto dei comuni che ne sono membri:

- la programmazione economico-finanziaria;
- la gestione contabile di cui alla Parte II del TUEL, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione.

**Nell'ambito del “piano generale di indirizzo”** deliberato dall'unione entro il 15 ottobre, **i consigli comunali dei comuni membri dell'unione** deliberano, entro il 30 novembre, un documento programmatico.

Lo stesso comma **rinvia poi ad un regolamento statale**<sup>14</sup>:

- il procedimento amministrativo-contabile di **formazione e di variazione** del documento programmatico;
- **i poteri di vigilanza** sulla sua attuazione;
- la **successione nei rapporti** amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione.

#### 4.3.5 Organi dell'Unione

Il **comma 10** – come i successivi commi 11,12 e 13 - riguarda gli organi dell'unione così identificati:

- consiglio;
- presidente;
- giunta.

**Consiglio dell'unione (composizione):** il consiglio – si dispone - è composto dai sindaci dei comuni dell'unione.

---

<sup>14</sup> Il regolamento statale è adottato con il procedimento di cui all'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame.

Per la prima applicazione ne fanno parte anche **due consiglieri comunali per ciascun comune eletti dai consigli comunali**, (entro venti giorni dall'istituzione dell'unione), in tutti i comuni dell'unione, **uno proveniente dalla maggioranza, uno dall'opposizione** (la norma statuisce: “con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni”).

**Il comma reca una disposizione transitoria sulla base della quale fino all'elezione del presidente dell'unione le funzioni di competenza dell'unione sono esercitate dal sindaco del comune con il maggior numero di abitanti.**

La norma attribuisce alla legge dello Stato la possibilità– con riferimento alle successive elezioni – di legiferare sul sistema elettorale stabilendo, non solo il suffragio universale, ma anche l'elezione contestuale e diretta degli organi di governo di ciascuno dei comuni appartenenti alle unioni. La stessa legge disciplina conseguentemente il sistema di elezione. Le elezioni sono fissate non oltre il cinquantesimo giorno che precede la votazione (ex art. 3 della legge 182/1991).

**Consiglio dell'unione (competenze):** al consiglio spettano le competenze attribuite dal TUEL al consiglio comunale. Il consiglio adotta inoltre (comma 14) lo statuto dell'unione, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro venti giorni dalla data di istituzione dell'unione (ai sensi del comma 9).

**Lo statuto individua le modalità di funzionamento dei propri organi e la disciplina dei relativi rapporti.**

Restano ferme le previsioni dei commi 4 e 9 esaminati, che stabiliscono competenze proprie dei consigli dei comuni dell'unione (documento programmatico di bilancio; poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'unione, funzioni normative spettanti in riferimento alle attribuzioni non esercitate mediante l'unione).

**Presidente dell'unione:** il comma 12 concerne il Presidente dell'unione che è eletto - entro trenta giorni dalla data di istituzione dell'unione - dal consiglio dell'unione tra i propri componenti. Il Presidente dura in carica due anni e mezzo ed è rieleggibile. Esercita le competenze del Sindaco stabilite dall'articolo 50 del TUEL, che disciplina - tra l'altro - le funzioni del Sindaco come organo responsabile dell'amministrazione del comune. **Spettano invece ai Sindaci dei comuni dell'unione le attribuzioni di cui all'articolo 54 del TUEL, che disciplina le funzioni del Sindaco quale ufficiale del Governo**, nelle funzioni di competenza statale.

**Giunta dell'Unione (composizione):** il comma 13 disciplina la Giunta dell'unione, che 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.

**Giunta dell'Unione (competenze):** la Giunta esercita, sul territorio dell'unione municipale, le competenze che l'articolo 48 del TUEL assegna alle Giunte comunali (oltreché provinciali)<sup>15</sup>. La Giunta decade contestualmente alla cessazione del suo Presidente.

#### 4.3.6 Trattamento economico degli amministratori dell'Unione

Il **comma 15** disciplina il trattamento economico degli organi dell'unione, rendendo loro applicabili le disposizioni di cui agli artt. 82 ed 86 del TUEL con riferimento ai corrispondenti organi del comune.

**Agli amministratori dell'unione che risultino percepire emolumenti di ogni genere in qualità di amministratori locali** (ex art. 77, comma 2, del TUEL: sindaci, anche metropolitani, presidenti delle province, consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, presidenti dei consigli comunali metropolitani e provinciali, presidenti, consiglieri e assessori delle comunità montane, componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché componenti degli organi di decentramento), **fino al momento dell'esercizio dell'opzione, non spetta alcun trattamento per la carica sopraggiunta.**

---

<sup>15</sup> La disposizione stabilisce quanto segue. "1. La Giunta collabora con il sindaco o con il presidente della provincia nel governo del comune o della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali.

2. La Giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento; collabora con il sindaco e con il presidente della provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso.

3. È, altresì, di competenza della Giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio."

#### 4.3.7 Patto di stabilità

Le unioni fra i comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti **sono soggette dal 2014 alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione.**

#### *4.4 Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti*

##### 4.4.1 Esercizio delle funzioni fondamentali

**Funzioni fondamentali:** la finalità esplicita, enunciata dal comma 2 dell'articolo 16 in esame, della disposizione che concede ai comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti **la facoltà di aderire all'unione fra comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti** è quella di dare attuazione alle disposizioni dell'articolo 14, commi 28, 29, 30 e 31, del decreto-legge n. 78 del 2010 (nel testo modificato dalla legge di conversione del decreto in esame) che concerne l'esercizio associato delle funzioni nei piccoli comuni (fino a 5000 abitanti).

Il comma 28 citato obbliga i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti all'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, identificate con riferimento alla legge sul federalismo fiscale (art. 21, comma 3, legge 42/2009), attraverso convenzione o unione.

Il secondo periodo dello stesso comma 28 - che si sovrappone in parte alla disposizione precedente sotto il profilo quantitativo - obbliga all'esercizio in forma associata, sempre attraverso convenzione o unione, i comuni appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale, comunque inferiore a 3.000 abitanti.

**La norma include dunque anche i comuni, anche semimontani o ex-montani, fino a 3.000 abitanti nell'obbligo dell'esercizio associato.**

Il comma 29 citato vieta ai comuni di svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata e vieta che la medesima funzione possa essere svolta da più di una forma associativa.



#### 4.4.2 Competenze regionali

**Il comma 30 citato affida alla regione, nelle materie di competenza concorrente o di competenza residuale generale (di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione) il compito di individuare con legge la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.<sup>16</sup>**

Tale comma **attribuisce alla regione la competenza ad individuare il termine entro cui i comuni devono avviare l'esercizio delle funzioni in forma associata deve essere coordinata con i termini** posti dal comma 31, introdotto dalla manovra finanziaria e modificato dal d.l 138/2011 come risulta a seguito della legge di conversione.

**Di conseguenza la legge regionale potrà stabilire soltanto un termine inferiore rispetto a quelli individuati dal summenzionato comma 31** secondo il quale i comuni **assicurano comunque il completamento dell'attuazione delle disposizioni sul patto di stabilità previste dall'art. 14 citato entro il 31**

---

<sup>16</sup> A questo proposito si riporta, quale esempio, il testo dell'articolo 6 della l.r. Molise 24 marzo 2011, n. 6 "Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità montane":

Art. 6

Individuazione degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni fondamentali.

1. La Regione individua con propria legge, previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali ( ...omissis...), la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento delle funzioni in forma associata da parte dei Comuni ai sensi dei commi 3 e 4 dell'articolo 3, tenendo conto del necessario perseguimento degli obiettivi di sviluppo delle zone montane secondo il dettato dell'articolo 44 della Costituzione.

2. Ai fini della presente legge sono definiti montani i Comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare.

3. Il procedimento di concertazione è promosso ed avviato dalla Giunta regionale immediatamente dopo l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 31 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sulla base di una proposta motivata secondo i principi di economicità, di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, tenuto conto in ogni caso dei criteri stabiliti dal previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 14, comma 31, del decreto-legge n. 78/2010 e, ove possibile, degli ambiti territoriali delle esistenti Unioni di comuni. ( ora sostituito dall'articolo 20, comma 2 quater della manovra finanziaria)

4. Entro sessanta giorni dall'inizio del procedimento, la Giunta regionale e i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali ( ...omissis...) constatano in apposito verbale i risultati della concertazione. La proposta concertata è comunicata, a cura della Giunta regionale, a ciascun comune interessato, con invito a deliberare e comunicare entro trenta giorni eventuali osservazioni e proposte alternative. Il silenzio dell'amministrazione comunale vale assenso.

5. Le deliberazioni pervenute dai Comuni sono esaminate nei trenta giorni successivi dai soggetti della concertazione con apposito verbale integrativo.

6. Nei trenta giorni successivi, la Giunta regionale adotta la proposta definitiva di individuazione degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni comunali in forma associata ed avvia la procedura per l'adozione della relativa deliberazione da parte del Consiglio regionale.

7. Non sono ammessi altri ambiti territoriali per lo svolgimento di funzioni in forma associata ai sensi della presente legge, se non quelli definiti in applicazione della stessa presente legge.

**dicembre 2012 con riguardo a tutte le sei funzioni fondamentali<sup>17</sup>** a loro spettanti ai sensi dell'articolo 21, comma 5, della citata legge n. 42 del 2009, e non in due anni per quote crescenti, come in precedenza previsto.

**Concertazione con il CAL:** la legge regionale inoltre deve essere **concertata** con i rappresentanti dei comuni interessati **nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali:** emerge quindi una rilevanza forte del CAL considerato anche che la legge regionale che individua la dimensione territoriale ottimale non è oggetto di un semplice parere ma **il termine “concertazione” rimanda ad un processo di codecisione** fra la regione e i comuni interessati.

**Limite demografico:** il comma 31 del d.l 78/2010 qui in esame, come modificato dall'articolo 16 della manovra finanziaria stabilisce che **il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni (con popolazione fino a 5000 abitanti) che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere è fissato in 10.000 (e non più 5.000) abitanti, salvo il diverso limite demografico individuato dalla regione.**

#### *4.5 Composizione dei consigli dei comuni fino a 10.000 abitanti*

Il **comma 17 dell'articolo 16 in commento** fissa la composizione dei consigli nei comuni fino a 10.000 abitanti, **a far data dal primo rinnovo dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame** come segue:

- a) per i comuni fino a 1.000 abitanti: il sindaco e sei consiglieri;
- b) per i comuni tra 1.001 e 3.000 abitanti: il sindaco e sei consiglieri; il numero degli assessori è stabilito in non più di due;
- c) per i comuni tra 3.001 e 5.000 abitanti: il sindaco e sette consiglieri; il numero degli assessori è stabilito in non più di tre;

---

<sup>17</sup> A tal proposito si precisa che ai sensi dell'articolo 21 comma 3 l. 42/2009 le sei funzioni fondamentali sono: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale. L'elenco di funzioni è stato poi confermato, in via provvisoria fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, dall'articolo 3 del D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216.

- d) per i comuni tra 5.001 e 10.000 abitanti: il sindaco e dieci consiglieri; il numero degli assessori è stabilito in non più di quattro.

Ai sensi del **comma 18**, dopo la costituzione delle unioni dei comuni piccolissimi (a decorrere dalla data di cui al comma 9), ai consiglieri dei comuni fino a 1.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui agli art. 80 (oneri per le assenze a carico degli enti locali, con l'eccezione del primo periodo del comma 1: assenze retribuite dal datore di lavoro) e 82 (indennità di funzione e gettoni di presenza) del TUEL.

**Patto di stabilità**: il comma 31 dell'articolo 16 **estende, dal 2013, il patto di stabilità interno a tutti i comuni con popolazione oltre i 1.000 abitanti.**

#### *4.6 Revisori dei conti dei comuni*

Il comma 25 stabilisce che, **a decorrere dal primo rinnovo dell'organo di revisione successivo alla data di entrata in vigore del decreto, i revisori dei conti dei Comuni siano scelti mediante estrazione da un elenco** nel quale possono essere inseriti, a richiesta, i soggetti iscritti, a livello provinciale, nel Registro dei revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, nonché gli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. A un decreto del Ministro dell'interno da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, è affidata l'individuazione dei criteri per l'inserimento degli interessati nell'elenco, nel rispetto dei seguenti principi:

- rapporto proporzionale tra anzianità di iscrizione negli albi e registri di cui al presente comma e popolazione di ciascun comune;
- previsione della necessità, ai fini dell'iscrizione nell'elenco di cui al presente comma, di aver in precedenza avanzato richiesta di svolgere la funzione nell'organo di revisione degli enti locali;
- possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti pubblici territoriali.

#### *4.7 Spese di rappresentanza*

Il **comma 26** prescrive che le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali siano elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al

rendiconto di cui all'articolo 227 del TUEL. Il prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, sul sito internet dell'ente locale. Con atto di natura non regolamentare, adottato d'intesa con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali, il Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, adotta uno schema tipo del prospetto.

#### *4.8 Società comunali*

Il comma 27 novella l'articolo 14, comma 32, alinea del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. **Nel testo risultante a seguito delle modifiche così disposte risulta anticipato al 31 dicembre 2012 l'obbligo per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di mettere in liquidazione le società già costituite o di cedere le partecipazioni.** Contestualmente, viene anticipata al **31 dicembre 2012 anche la verifica** della ricorrenza della **clausola di esclusione** dall'applicazione dell'obbligo, stabilita dal medesimo comma 32, lettera a).

#### *4.9 Enti locali inadempienti: accertamenti del Prefetto*

Il comma 28 affida al Prefetto il compito di accertare che gli enti territoriali interessati abbiano attuato, entro i termini stabiliti, quanto previsto:

- dall'articolo 2, comma 186, lettera e) della legge 23 dicembre 2009, n. 191, che ha disposto una serie di misure ai fini della riduzione della spesa pubblica quali, alle condizioni ivi previste, la soppressione della figura del difensore civico comunale, la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale, la possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni, la soppressione della figura del direttore generale, la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali;
- dall'articolo 14, comma 32, del citato decreto-legge n. 78 del 2010 relativo al divieto di costituzione di società da parte dei i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti ed i relativi obblighi, alle condizioni ivi previste, di dismissione.

**Sanzione:** nel caso in cui, all'esito dell'accertamento, il Prefetto rilevi la mancata attuazione di quanto previsto dalle disposizioni di cui al primo periodo, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, il Prefetto nomina un commissario ad acta per l'adozione dei provvedimenti necessari.

#### *4.10 Clausola di salvaguardia relativamente agli oneri a carico della finanza pubblica*

Il **comma 30** contiene una clausola di salvaguardia relativamente agli oneri a carico della finanza pubblica: afferma infatti che dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 16 non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## **5. SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

### *5.1 Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea (articolo 4)*

Come emerge dalla lettura della sua rubrica, l'art. 4 introduce una nuova disciplina dei servizi pubblici locali perseguendone la liberalizzazione dopo il recente esito del referendum del 12 e 13 giugno 2011, che ha visto l'accoglimento sia del quesito<sup>18</sup> avente per

---

<sup>18</sup> Il quesito chiedeva: Volete voi che sia abrogato l'art. 23 bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia" e dall'art. 15 del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee", convertito, con modificazioni, in legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale ?  
L'art. 23 bis del d.l. 112/08 recitava:

"1. Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell' *articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione*, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili. Sono fatte salve le disposizioni del *decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164*, e dell' *articolo 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 29 novembre 2007, n. 222*, in materia di distribuzione di gas naturale, le disposizioni del *decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79*, e della *legge 23 agosto 2004, n. 239*, in materia di distribuzione di energia elettrica, le disposizioni della *legge 2 aprile 1968, n. 475*, relativamente alla gestione delle farmacie comunali, nonché quelle del *decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422*, relativamente alla disciplina del

oggetto *la modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica* che di quello<sup>19</sup> in materia di *determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito*.

Senza entrare nel merito dei rapporti tra i risultati della consultazione referendaria e la disciplina introdotta dall'art. 4 qui di seguito si analizza brevemente i contenuti della nuova normativa introdotta.

## *5.2 Liberalizzazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e condizioni per il mantenimento di diritti di esclusiva*

Il legislatore impone agli enti locali una liberalizzazione dei loro servizi pubblici di rilevanza economica consentendo loro l'attribuzione di diritti di esclusiva ai soli casi in cui *in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità* (art. 4, comma 1).

In altre parole la liberalizzazione del servizio pubblico locale di rilevanza economica diventa il principio generale<sup>20</sup>, all'ente locale infatti viene consentito di sottrarsi a tale

---

trasporto ferroviario regionale. Gli ambiti territoriali minimi di cui al comma 2 del citato *articolo 46-bis* sono determinati, entro il 31 dicembre 2012, dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni, sentite la Conferenza unificata di cui all' *articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, e successive modificazioni, e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, tenendo anche conto delle interconnessioni degli impianti di distribuzione e con riferimento alle specificità territoriali e al numero dei clienti finali. In ogni caso l'ambito non può essere inferiore al territorio comunale.

2. Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:

**a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;**

b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento.

Omissis “

<sup>19</sup> Il quesito chiedeva: Volete voi che sia abrogato il comma 1, dell'art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 “Norme in materia ambientale”, limitatamente alla seguente parte: “dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito” ?

L'attuale versione del comma 1 dell'art. 154 del d. lgs. 06/152 recita:

“1. La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, 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". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo.

<sup>20</sup> Per la individuazione dei servizi pubblici locali esclusi tra i quali rientra la gestione del servizio idrico integrato vedasi la disciplina di cui al comma 34 dell'art. 4.

obbligo di liberalizzazione solo nei casi in cui, a seguito di una decisione motivata<sup>21</sup> sulla base di una apposita istruttoria che presuppone una analisi di mercato, individui la sussistenza di benefici per la comunità derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio (art. 4, comma 2).

Viene fissato il termine del 13 agosto 2012 per la conclusione delle verifiche alle quali sono chiamati gli enti locali sulla realizzabilità di una gestione concorrenziale dei loro servizi locali a rilevanza economica.

Tale verifica verrà poi ripetuta periodicamente secondo i rispettivi ordinamenti degli enti locali e comunque prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi medesimi

### *5.3 Agli enti locali compete la definizione del servizio pubblico*

Agli enti locali compete non solo la verifica in merito alla sussistenza, o meno, delle condizioni che legittimano la concessione di diritti di esclusiva nella gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, ma anche l'individuazione, ove necessario, degli **obblighi di servizio pubblico**, *prevedendo le eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo* (art. 2, comma 5).

*5.4 Le società che conseguono i diritti di esclusiva possono esercitare i medesimi servizi per fini privati su mercati diversi a condizione di utilizzare società distinte*

Le società private che acquisiscono il diritto di esercitare in esclusiva un servizio pubblico locale non perdono la possibilità di fornire il medesimo servizio a fini privati su un mercato diverso rispetto a quello su cui possono vantare il conseguimento di un diritto di esclusiva a condizione però di utilizzare una società distinta per l'esercizio della nuova attività (art. 4, commi 6 e 7).

---

<sup>21</sup> Tale decisione da inviarsi all'autorità garante della concorrenza e del mercato deve essere assicurata adeguata pubblicità (art. 4, comma 3).

### *5.5 Obbligo del rispetto delle procedure di evidenza pubblica nella concessione dei diritti di esclusiva e individuazione dei tipi di società che possono partecipare alle gare medesime*

La verifica da parte dell'ente locale della sussistenza delle condizioni che consentono l'attribuzione di diritti di esclusiva nella gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica introduce poi il tema delle disposizioni che tali enti devono rispettare nell'attribuzione della gestione dei servizi medesimi.

A questo proposito il comma 8 dell'art. 4 impone l'adozione di procedure competitive ad evidenza pubblica nel rispetto della normativa comunitaria e dei principi generali relativi ai contratti pubblici.

A tali gare potranno partecipare le società a capitale interamente pubblico a condizione che non sussistano specifici divieti ex lege, e le imprese estere non appartenenti all'unione europea a condizione che documentino la sussistenza nei rispettivi stati di provenienza di condizioni di reciprocità per l'accesso delle imprese italiane alle gare indette per l'affidamento di servizi omologhi.

### *5.6 Promozione degli assetti concorrenziali dei mercati sui quali vengono concessi diritti di esclusiva per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*

Una volta liberalizzate tutte le attività economiche ad esclusione di quelle per le quali venga documentata la sussistenza di condizioni che giustifichino il mantenimento di un regime di esclusiva del servizio, il problema della promozione degli assetti concorrenziali dei mercati si pone per la disciplina delle gare che consentono l'acquisizione dei diritti di esclusiva.

A questo proposito il comma 11 dell'art. 4 prevede una pluralità di disposizioni tra le quali l'espressa possibilità per il bando di gara di prevedere *l'esclusione di forme di aggregazione o di collaborazione tra soggetti che possiedono singolarmente i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara, qualora, in relazione alla prestazione oggetto del servizio, l'aggregazione o la collaborazione sia idonea a produrre effetti restrittivi della concorrenza sulla base di un'oggettiva e motivata analisi che tenga conto di struttura, dimensione e numero degli operatori del mercato di riferimento.*



### 5.7 Società in house (articolo 4, comma 13)

Il comma 13, per i casi in cui il **valore economico del servizio oggetto dell'affidamento sia pari o inferiore alla somma complessiva di 900.000 euro annui**, reca una disposizione dichiaratamente in deroga ai commi 8, 9, 10, 11 e 12 del medesimo articolo 4: contiene quindi un'eccezione rispetto ai principi di gara enunciati da tali commi.

La norma ammette l'affidamento – come detto non si tratta di “gara” - a favore di società a capitale interamente pubblico che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cosiddetta “in house”<sup>22</sup>.

**I seguenti commi 14 e 15 impongono alle società “in house” le regole del patto di stabilità interno, l'applicazione delle disposizioni già vigenti per l'acquisto di beni e servizi, nonché per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi.** In particolare tali società sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite, con il concerto del Ministro per le riforme per il federalismo, in sede di attuazione dell'articolo 18, comma 2-bis del d.l. 112 del 2008<sup>23</sup>. Gli enti locali vigilano sull'osservanza di tali vincoli.

Le società “in house” ed anche le società miste, applicano, per l'acquisto di beni e servizi, le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, (*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*).

Il **comma 16** rende applicabile l'articolo 32, comma 3, del d. lgs.163 del 2006<sup>24</sup> limitatamente alla gestione del servizio per il quale le società di cui al comma 1, lettera c), del medesimo articolo sono state specificamente costituite, solo se la scelta del socio privato sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica con il “doppio

---

<sup>22</sup> Il Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 marzo 2009, n. 1555 afferma che “*La società così detta “in house” agisce come un vero e proprio organo dell'amministrazione dal punto di vista sostantivo in ragione del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dall'amministrazione aggiudicatrice e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'amministrazione stessa*”.

<sup>23</sup> L'articolo 18, comma 2-bis citato estende i divieti e le limitazioni alle assunzioni di personale della pubblica amministrazione alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale ne' commerciale.

<sup>24</sup> L'art. 32, comma 3 citato, esclude dalle disposizioni del Codice - limitatamente alla realizzazione dell'opera pubblica o alla gestione del servizio per i quali sono state specificamente costituite - le società dalle società con capitale pubblico, che non sono organismi di diritto pubblico, che hanno ad oggetto della loro attività la realizzazione di lavori o opere, ovvero la produzione di beni o servizi, non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza, ivi comprese le società di cui agli articoli 113, 113-bis, 115 e 116 del TUEL, se ricorrono le seguenti condizioni: 1) la scelta del socio privato e' avvenuta nel rispetto di procedure di evidenza pubblica; 2) il socio privato ha i requisiti di qualificazione previsti dal presente codice in relazione alla prestazione per cui la società e' stata costituita; 3) la società provvede in via diretta alla realizzazione dell'opera o del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo.

oggetto” della qualità di socio e dell’attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio.

Il comma in esame lascia altresì ferme le altre condizioni stabilite dall’articolo 32, comma 3, numeri 2) e 3), del decreto 163 citato.

Il **comma 18** affida – sia in caso di società “*in house*”, sia quando il capitale sociale del soggetto gestore è partecipato dall’ente locale affidante - all’organo di revisione dell’ente locale il rispetto del contratto di servizio e il controllo sulle sue modifiche, ferme restando le discipline di settore. L’organo di revisione è il collegio dei revisori previsto dagli articoli 234 e seguenti del TUEL.

#### *5.8 Reclutamento di personale (articolo 4, comma 17)*

Il comma 17 estende alle società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali (**escluse quelle quotate**) le regole per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi, nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell’articolo 35 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Testo unico pubblico impiego) nel quale sono contenuti i principi per le procedure di assunzione nelle pubbliche amministrazioni, tra cui: pubblicità, imparzialità, adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, pari opportunità, decentramento delle procedure di reclutamento, composizione delle commissioni con esperti.

Fino all’adozione dei provvedimenti di recepimento dei su indicati principi sussiste il divieto di reclutare il personale e di conferire incarichi.

Il medesimo comma stabilisce inoltre che resta fermo quanto previsto dall’articolo 18, comma 2-bis, primo e secondo periodo del d.l 112/2008 convertito dalla l. 133/2008 in cui si afferma che “Le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all’ articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, **divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano**, in relazione al regime previsto per l’amministrazione controllante, anche alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell’ articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Le predette società

**adeguano inoltre le proprie politiche di personale** alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di **contenimento degli oneri contrattuali** e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per **consulenze**".

*5.9 Incompatibilità e divieti nell'affidamento dei servizi pubblici (articolo 4, commi da 19 a 26)*

La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuta nell'articolo 4 del d.l. n. 138/2011, come già accennato, costituisce un adeguamento normativo all'esito del referendum del 12 e 13 giugno 2011, che ha visto l'accoglimento del quesito avente ad oggetto la modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

A seguito del referendum infatti l'articolo 23 bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 è stato abrogato dall'art. 1, comma 1, D.P.R. 18 luglio 2011, n. 113, a decorrere dal 21 luglio 2011.

Di conseguenza anche le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 168/2010 che costituisce il regolamento di attuazione di tale articolo sono venute meno.

Pertanto, al fine di colmare la lacuna normativa che si era venuta a creare, è stato approvato l'articolo 4 del d.l. 138/2011 convertito nella l. 148.

In linea di massima, detto articolo presenta lo stesso impianto dell'abrogato articolo 23 bis del d.l. n. 112/2008 completato da disposizioni di dettaglio già contenute nel d.P.R. n. 168/2010 che, come già detto, rappresentava il regolamento di attuazione della precedente disciplina. **L'elemento di discontinuità rispetto al passato è indubbiamente costituito dalla inapplicabilità dell'articolo 4 al servizio idrico integrato, fatta eccezione per i commi 19-27 relativi alle cause di incompatibilità.**

In particolare ai sensi del **comma 19 dell'articolo 4** non possono svolgere incarichi inerenti la gestione dei servizi affidati da parte dei medesimi soggetti:

- gli amministratori, i dirigenti e i responsabili dell'ente locale,
- gli altri organismi che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo e di controllo di servizi pubblici locali.

**Il divieto si applica anche nel caso in cui le dette funzioni sono state svolte nei tre anni precedenti il conferimento dell'incarico inerente la gestione dei servizi pubblici locali.**

Il comma 20 stabilisce che i divieti di cui al precedente comma 19 si applicano anche:

- al coniuge, ai parenti e agli affini entro il quarto grado degli amministratori, dirigenti e i responsabili dell'ente locale o degli altri organismi che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo e di controllo di servizi pubblici locali
- a coloro che prestano, o hanno prestato nel triennio precedente, a qualsiasi titolo attività di consulenza o collaborazione in favore degli enti locali o dei soggetti che hanno affidato la gestione del servizio pubblico locale.

Alle società quotate si applica la disciplina definita dai relativi organi di controllo.

Inoltre non possono essere nominati **amministratori di società partecipate da enti locali** coloro che nei tre anni precedenti alla nomina hanno ricoperto la carica di amministratore locale, come definito dall'articolo 77 del TUEL<sup>25</sup>, negli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società.

Per quanto riguarda i **componenti delle commissioni** di gara vigono le seguenti regole:

- **non può essere nominato** componente della commissione di gara **chi ha rivestito, nel biennio precedente, la stessa carica di amministratore locale** relativamente a servizi pubblici locali da affidare da parte del medesimo ente locale;
- i componenti della commissione di gara per l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali **non devono aver svolto né svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente alla gestione del servizio di cui si tratta;**

---

<sup>25</sup> Sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento.

- i componenti di commissioni di gara **sono esclusi da successivi incarichi** di commissario **se**, nella loro qualità di “commissario di gara”, **abbiano concorso**, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, **all’approvazione di atti dichiarati illegittimi**;
- ai componenti delle commissioni di gara **si applicano le cause di astensione previste dall’articolo 51 del c.p.c.**, che regola i casi di **astensione** del giudice (interesse nella causa, vincoli di prossimità, inimicizia, interventi precedenti, rapporti con chi ha interesse in causa).
- nell’ipotesi in cui alla gara concorra una società partecipata dall’ente locale che la indice, i componenti della commissione di gara non possano essere né dipendenti né amministratori dell’ente locale stesso.

#### *5.10 Proprietà pubblica delle reti (articolo 4, comma 28)*

Il comma 28 sancisce che la gestione delle reti può essere affidata a soggetti privati, ferma restando la proprietà pubblica.

#### **Scadenza o cessazione anticipata della gestione del servizio pubblico (articolo 4, commi 29, 30 e 31)**

I **commi 29, 30 e 31** recano un’apposita disciplina per il caso di scadenza o cessazione anticipata del servizio: il gestore (precedente) deve cedere al gestore subentrante i beni strumentali e le loro pertinenze a titolo gratuito e liberi da pesi e gravami, a condizione che i beni siano:

- non duplicabili a costi socialmente sostenibili;
- necessari per la prosecuzione del servizio.

I beni sono quelli individuati dall’ente affidante, nel bando o nella lettera d’invito secondo quanto stabilito dal comma 11, lettera f), dell’articolo 4 qui in commento.

Nel caso in cui, al momento della cessazione della gestione, i predetti beni non siano stati interamente ammortizzati il gestore subentrante corrisponde al precedente gestore un importo pari al valore contabile originario non ancora ammortizzato, al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili ai beni stessi. **Restano ferme le disposizioni**

**contenute nelle discipline di settore, anche regionali**, nonché eventuali diversi accordi.

L'importo è indicato nel bando o nella lettera di invito relativi alla gara indetta per il successivo affidamento del servizio pubblico locale a seguito della scadenza o della cessazione anticipata della gestione.

#### *5.11 Regime transitorio (articolo 4, comma 32)*

Il **comma 32** disciplina il regime transitorio degli **affidamenti non conformi** a quanto stabilito nel decreto legge 138/2011 convertito dalla l. 148/2011 facendo espressamente salva la specifica normativa riguardante la liquidazione delle società dei comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti di cui all' art. 14, comma 32, del d.l 78 del 2010, modificato dall'articolo 1, comma 117, della legge 220 del 2010<sup>26</sup>.

Il regime transitorio è il seguente (la cessazione anticipata è improrogabile e non richiede apposita deliberazione dell'ente affidante):

- alla data del **31 marzo 2012** cessano gli affidamenti diretti relativi a servizi il cui valore economico sia superiore alla somma complessiva di 900.000 euro annui , nonché gli affidamenti diretti diversi da quelli successivi,
- alla data del 30 giugno 2012 cessano le gestioni affidate direttamente a società miste, se la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, le quali non abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio (doppio oggetto);

---

<sup>26</sup> Tale disciplina riguarda i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti i quali non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2012 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del d.l 78/2010 ovvero ne cedono le partecipazioni. Le disposizioni di cui al secondo periodo non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite:

- a) abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi;
- b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio;
- c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.

La disposizione non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite.

- alla scadenza prevista nel contratto di servizio cessano le gestioni con le medesime caratteristiche ma che abbiano avuto tale duplice oggetto;
- alla scadenza prevista nel contratto di servizio cessano anche gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. (maggioranza dei voti, influenza dominante, particolari vincoli), a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di qualificato collocamento privato, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015;
- alla data, rispettivamente, del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015, cessano gli affidamenti predetti, ove non siano rispettate le richiamate condizioni di riduzione della partecipazione pubblica alle scadenze previste.

#### *5.12 Divieti per le società affidatarie in via diretta ( articolo 4, comma 32)*

Il **comma 33** esclude che le società affidatarie per via diretta o senza gara possano acquisire nuovi servizi o espandere altrove i servizi già gestiti.

In particolare le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero ai sensi del comma 12, nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono:

- acquisire la gestione di servizi ulteriori;
- acquisire la gestione di servizi in ambiti territoriali diversi;
- svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare.

**Il divieto - che opera per tutta la durata della gestione - non si applica alle società quotate e alle società controllate (ex art. 2359 c.c.), nonché al socio selezionato con gare a doppio oggetto.**

I soggetti affidatari diretti possono concorrere su tutto il territorio nazionale alla prima gara successiva alla cessazione del servizio, svolta mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, avente ad oggetto i servizi da essi forniti.

*5.13 Servizi esclusi dalla disciplina contenuta nell'articolo 4 ( articolo 4, comma 34)*

Il **comma 34** esclude dall'applicazione dell'articolo in esame:

- il servizio idrico integrato, ad eccezione di quanto previsto dai commi 19 a 27, che prevedono una serie di incompatibilità;
- il servizio di distribuzione di gas naturale (decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164);
- il servizio di distribuzione di energia elettrica (decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e legge 23 agosto 2004, n. 239);
- il servizio di trasporto ferroviario regionale (decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422);
- la gestione delle farmacie comunali (legge 2 aprile 1968, n. 475).

Il **comma 35** fa salve le procedure di affidamento già avviate all'entrata in vigore del decreto.

Per ulteriori approfondimenti si veda anche l'articolo reperibile alla pagina:

<http://www.dirittodeiservizipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=451>