

Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale

FOCUS

“Il decreto Monti”

48

9 febbraio 2012

*Direzione Processo Legislativo
Silvia Bertini*

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

*A cura di
Claudia Parola, Sabrina Scaduto, Franco Turigliatto*

*Realizzazione grafica
Simonetta Morreale*

Indice

<i>Premessa</i>	6
1. GLI EFFETTI FINANZIARI	7
2. INTERVENTI DI SETTORE	11
2.1 <i>Accise (articolo 5)</i>	11
2.2 <i>Clausola di finalizzazione (articolo 48)</i>	11
2.3 <i>Clausola di salvaguardia (articolo 18)</i>	11
2.4 <i>Comuni</i>	12
2.4.1 <i>Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria (articolo 13)</i>	12
2.4.2 <i>Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e servizi (RES) (articolo 14)</i>	14
2.5 <i>Dismissioni immobili (articolo 27)</i>	16
2.6 <i>Acquisizione di beni e servizi attraverso il ricorso alla centrale di committenza nazionale e interventi per l'editoria (articolo 29, commi 1, 2, 3)</i>	21
2.7 <i>Introduzione dell'impiego di software libero negli uffici pubblici per la riduzione dei costi della pubblica amministrazione (articolo 29-bis)</i>	22
2.8 <i>Enti territoriali</i>	23
2.8.1 <i>Concorso alla manovra delle regioni (articolo 28, commi da 1 a 6)</i>	23
2.8.1.1. <i>Ambito di applicazione</i>	23
2.8.1.2. <i>Regioni a statuto speciale</i>	24
2.8.1.3. <i>Regioni a statuto ordinario</i>	25
2.8.2 <i>Riduzione dei fondi degli enti locali (articolo 28, commi da 7 a 10)</i>	26
2.8.3 <i>Soppressione delle attribuzione alle province della quota devoluta di compartecipazione IRPEF (articolo 28, comma 11)</i>	27

2.8.4 Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile e imposta provinciale di trascrizione (articolo 28, comma 11-bis)	27
2.8.5 Disposizioni per l'avvio della ridefinizione del patto di stabilità interno (articolo 28, comma 11-ter)	28
2.8.6 Divieto di assunzioni negli enti locali (articolo 28, comma 11-quater).....	28
<i>2.9 Infrastrutture</i>	29
2.9.1 Misure per le opere di interesse strategico (articolo 41)	29
2.9.2 Misure per l'attrazione di capitali privati (articolo 42).....	30
2.9.3 Alleggerimento e semplificazione delle procedure, riduzione dei costi e altre misure (articolo 43, commi 1-6).....	31
2.9.4 Dighe (articolo 43, commi 7-15).....	32
2.9.5 Disposizione in materia di appalti pubblici (articolo 44)	32
2.9.6 Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute (articolo 44-bis).....	34
2.9.7 Disposizioni in materia di edilizia (articolo 45).....	35
2.9.8 Collegamenti infrastrutturali e logistica portuale (articolo 46).....	35
2.9.9 Finanziamento infrastrutture strategiche e ferroviarie (articolo 47).....	36
<i>2.10 ISEE (articolo 5)</i>	36
<i>2.11 Patto di stabilità (articolo 3)</i>	37
<i>2.12 Riduzione di spesa</i>	37
2.12.1 Soppressione Inpdap ed Enpals (articolo 21 commi 1 - 9).....	38
2.12.2 Soppressione Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione Fondiaria in Puglia e Lucania – EIPLI (articolo 21 commi 10 e 11)	39
2.12.3 Istituzione Consorzio nazionale per i grandi laghi prealpini (articolo 21 commi 10 e 11).....	39
2.12.4 Abolizione o incorporazione di altri organismi (articolo 21 comma 12).....	40
2.12.5 Obbligo comunicazione bilanci al MEF, da parte di enti e organismi che ricevono contributi a carico del bilancio dello Stato (articolo 22, comma 1).....	40

2.12.6 Riorganizzazione organi collegiali delle Agenzie comprese le agenzie regionali (articolo 22, commi 2-4).....	41
2.12.7 Regolamenti per il riordino settore lirico-sinfonico (articolo 22, comma 5).....	42
2.12.8 Riordino ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (articolo 22, commi 6-9)	42
2.12.9. Trasferimento a Fintecna delle partecipazioni di ANAS (articolo 22, comma 9-bis)	45
2.12.10 Riduzione dei componenti delle Autorità amministrative indipendenti (articolo 23 commi 1-3).....	46
2.12.11 Acquisizione di lavori, servizi e forniture nei comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti (articolo 23, commi 4 e 5)	47
2.12.12 Trattamento economico dei membri, non parlamentari, del Governo (articolo 23, comma 6).....	49
2.12.13 Livellamento remunerativo Italia-Europa dei titolari di cariche elettive e di incarichi di vertice (articolo 23, comma 7)	49
2.12.14 Riordino del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) (articolo 23, comma 8-13)	50
2.12. 15 Disposizioni in materia di province (articolo 23, commi 14-21)	51
2.12.15.1 Le funzioni.....	52
2.12.15.2 .Gli organi.....	58
2.12.15.3 La forma di governo provinciale vigente nelle regioni a statuto ordinario.....	59
2.12.16 Unioni di comuni e organi di raccordo	61

2.12.17 Gratuità delle cariche elettive di enti territoriali non previsti dalla Costituzione (articolo 23, comma 22).....	62
2.12.18 Compensi per gli amministratori con deleghe delle Società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze (articolo 23-bis)	64
<i>2.13 Risorse per attività della minoranza slovena in Friuli Venezia-Giulia (articolo 29, comma 3-bis)</i>	<i>65</i>
<i>2.14 Trattamenti economici relativi ad emolumenti o retribuzioni dalle pubbliche amministrazioni statali (articolo 23-ter).....</i>	<i>66</i>

Premessa

La legge n. 214 del 22 dicembre 2011 di conversione in legge del Decreto n. 201 del 6 dicembre 2011, recante “**Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici**” è stata pubblicata sulla G.U. n. 300 del 27 dicembre 2011, Supplemento ordinario.

Il decreto legge, presentato al Parlamento il 6 dicembre 2011 ha subito in una serie di importanti modifiche in prima lettura alla Camera che lo ha approvato il 16 dicembre 2011; il Senato ha licenziato definitivamente il provvedimento in seconda lettura nella seduta del 22 dicembre 2012.

L’iter della conversione in legge del decreto è stata molto rapida, come era già avvenuto per le precedenti manovre economiche (decreti legge n. 98 del 6 luglio 2011 e n. 138 del 6 agosto 2011) in relazione alla situazione di crisi finanziaria attraversata dal paese e in un contesto europeo di grandi tensioni sulla moneta unica.¹

Il testo coordinato del provvedimento è reperibile alla pagina:

<http://www.gazzettaufficiale.it/guridb/dispatcher?service=1&datagu=2011-12-27&task=dettaglio&numgu=300&redaz=11A16582&tmstp=1326813376580>

La legge introduce un gran numero di nuove norme con forte impatto finanziario e quindi anche sociale,² ai fini del consolidamento dei conti pubblici e del raggiungimento del pareggio di bilancio già a partire dal 2013, confermando quindi l’obiettivo indicato nel provvedimento di agosto.

¹ Per la disamina del **decreto legge n. 98 del 2011, convertito in legge n. 111 del 15 luglio 2011** si rimanda al 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

Per il **decreto n. 138 del 2011 convertito in legge n. 148 del 13 agosto 2011** si veda il focus n. 46, reperibile alla pagina:

[http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2011/n.46-Legge_148-2011.pdf](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2011/n.46/Legge_148-2011.pdf)

Per quanto riguarda infine la **Legge di Stabilità (Legge n. 183 del 13 novembre 2011)** che completa il quadro delle misure economiche e finanziarie, si rimanda al focus n. 47 reperibile alla pagina:

[http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2011/n.47 - Legge di stabilita_2012.pdf](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2011/n.47-Legge_di_stabilita_2012.pdf)

Tutti i documenti della programmazione economica finanziaria e manovra per il 2012 sono reperibili nella pagina del Governo:

http://www.palazzochigi.it/GovernoAzione/politiche_economiche/manovra_2012/index.html.

² Tra queste sono in primo luogo da segnalare le norme contenute nell’articolo 24 (*Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici*)

Il testo si compone di 50 articoli ed è suddiviso nei seguenti Titoli:

- Titolo I: sviluppo ed equità
- Titolo II: rafforzamento del sistema finanziario nazionale ed internazionale
- Titolo III consolidamento dei conti pubblici
- Titolo IV disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza.

Il *Focus* non analizza l'intero testo normativo, poiché è stata fatta una selezione degli argomenti in modo da porre l'attenzione sulle disposizioni che maggiormente interessano le regioni, gli enti locali e l'insieme delle istituzioni pubbliche.

A tal fine la presente pubblicazione ricostruisce e sintetizza, in particolare, le nuove norme che attengono l'attività delle amministrazioni pubbliche e le funzioni degli enti territoriali e, in maniera più approfondita, la parte dedicata alla riduzione dei costi degli apparati. In tale ambito è stata svolta un'analisi più puntuale sulla parte che attiene le province, data la rilevanza dell'argomento.

Per una ampia informazione sulle norme non esaminate nel presente focus, si rinvia alla Rassegna stampa di documentazione relativa alla legge n. 214/2011 reperibile alla pagina:

http://intranet.consiglioregionale.piemonte.it/informazione/rassegne_stampa/rassegna_documentazione/dwd/2011/rassegna_monti.pdf

Per una più facile lettura delle disposizioni, la trattazione è stata svolta suddividendo il testo per macroaree all'interno delle quali si è proceduto ad un'analisi delle norme accorpate in base alla materia disciplinata.

1. GLI EFFETTI FINANZIARI

Al fine di comprendere gli obiettivi del provvedimento in esame è opportuno esaminare **in termini aggregati gli effetti finanziari da esso prodotti, a partire dai saldi di bilancio.**

Per una migliore comprensione si riprendono le previsioni relative all'indebitamento netto prospettati nella Nota di aggiornamento del Documento di

economia e finanze (settembre 2011) e poi nella Relazione al Parlamento di aggiornamento delle stime di crescita del paese.³

La Nota indicava un indebitamento netto rispetto al Prodotto Interno Lordo (PIL) per il 2011 pari al 3,9%, per il 2012 pari all'1,6%, per il 2013 pari allo 0,1% e per il 2014 pari al -0,2 (cioè un piccolo avanzo).

La relazione di dicembre indicava dati tendenziali, assai meno positivi sul fronte del deficit (frutto della difficile situazione economica e finanziaria): il 3,8% nel 2011, il 2,5% nel 2012, l'1,1% nel 2013, l'1,1% nel 2014.

Da questa verifica delle dinamiche tendenziali nasceva l'intervento correttivo del decreto legge rivolto a raggiungere il pareggio di bilancio già a partire dal 2013, non più raggiungibile a legislazione vigente, nonostante le due manovre correttive dell'estate.

Le nuove stime sono: 3,8% nel 2011; 1,3% nel 2012; 0,0% nel 2013, -0,2% nel 2014 (cioè il ritorno a un piccolo avanzo).⁴

Per realizzare questo obiettivo il Parlamento ha varato un nuovo organico intervento finanziario.

La manovra netta, cioè l'entità della correzione dei saldi risulta essere, nel 2012, pari a 20,2 miliardi di euro, nel 2013, pari a 21,3 miliardi di euro e nel 2014, pari a 34,9 miliardi di euro.⁵

La manovra lorda, che è data dal complesso delle risorse, risulta pari a 31,2 miliardi nel 2012, 33 miliardi nel 2013 e 34,9 miliardi nel 2014.

³ La Nota di aggiornamento è reperibile alla pagina: <http://www.tesoro.it/documenti/open.asp?idd=27921>

La relazione, prevista dalla legge di contabilità nel caso si verificano eventi eccezionali o per verifica di scostamenti rilevanti degli andamenti della finanza pubblica, tale da rendere necessari interventi correttivi, è reperibile alla pagina: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_programmazione/documenti_programmatici/Relazione_2011_xPROTETTOx.pdf

⁴ Naturalmente la realizzazione di questi obiettivi dipende da molti elementi economici ed in primo luogo dall'evoluzione dei tassi di interesse a cui è sottoposto l'indebitamento pubblico. In proposito il dossier del Senato relativo al provvedimento osserva: *“La possibilità di raggiungere gli obiettivi indicati dal quadro programmatico dipende anche dalla stabilità delle previsioni tendenziali di finanza pubblica (e, quindi, dalle ipotesi macroeconomiche sottostanti a tali quadri). Secondo quanto indicato dalla Banca d'Italia², il decreto-legge in discussione avrebbe effetti negativi sull'andamento del sistema economico, valutati nel prossimo biennio pari a -0,5 punti percentuali del PIL. Tali effetti recessivi potrebbero, tuttavia, secondo BI, essere in parte bilanciati dall'innescarsi di un processo basato su aspettative più favorevoli degli operatori economici: l'aumento della fiducia nella capacità dello Stato italiano di onorare il proprio debito e la conseguente riduzione dei costi di finanziamento del settore pubblico e di famiglie e imprese potrebbe favorire la crescita. Non si può, infine, non ricordare come alcune recenti previsioni³ presentino stime di crescita più negative di quelle della Relazione 2011, con una flessione del prodotto di 1,6 punti percentuali nel 2012”* Vedasi alla pagina:

http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Documentazione_di_finanza_pubblica/DFP16%20ed.%20definitiva.pdf

In particolare si segnala il capitoletto finale di approfondimento dedicato a **“Rendimento dei titoli di Stato, crescita economica e saldi di finanza pubblica.”**

⁵ **La manovra netta risulta dalla differenza tra le risorse (maggiori entrate e minore spese) e impieghi (minori entrate e maggiori spese)**

Di seguito riportiamo una tabella riassuntiva che indica le varie articolazioni di risorse ed impieghi specificati anno per anno.

Articolazione della manovra netta per risorse e impieghi (milioni di euro)

Indebitamento netto	2012	<i>% su</i>	2013	<i>% su</i>	2014	<i>% su</i>
		<i>totale</i>		<i>totale</i>		<i>totale</i>
Maggiori entrate contributive	1.135		1.163		1.579	
Maggiori entrate extratributarie	2		2		2	
Maggiori entrate tributarie	25.453		24.881		24.260	
Maggiori entrate	26.590	85	26.046	79	25.841	74
Minori spese correnti	4.486		6.723		8.921	
Minori spese in conto capitale	88		125		122	
Minori spese	4.573	15	6.848	21	9.043	26
Totale risorse (manovra lorda)	31.163	100	32.893	100	34.883	100
Maggiori spese correnti	3011		2.273		2.273	
Maggiori spese in conto capitale	1.305		1.336		1.372	
Maggiori spese	4.316	40	3.609	31	3.645	27
Minori entrate tributarie	6.603		7.966		9.806	
Minori Entrate	6603	60	7.966		9.806	73
Totale impieghi	10.919	100	11.575	69	13452	100
Manovra netta	20.243		21.319	100	21.432	

I dati indicati nella presente tabella⁶ sono al netto degli effetti indotti

⁶ I dati sono tratti dalla Tabella del dossier elaborato dal Servizio del Bilancio del Senato, consultabile alla pagina: http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Documentazione_di_finanza_pubblica/DFP16%20ed.%20definitiva.pdf.

Dalla tabella si evidenzia immediatamente che **le nuove risorse vengono reperite soprattutto sul fronte delle entrate che incidono per l'85% nel 2012**, riducendosi poi al 79% nel 2013 e al 74% nel 2014.

Per quanto riguarda i diversi settori di intervento sul piano delle entrate i contributi maggiori sono da attribuirsi il primo anno a:

- contributo solidarietà pensioni e aumento contributi previdenziali autonomi (1,135 miliardi di euro);
- IMU e rivalutazione fabbricati (10,660 miliardi di euro);
- addizionale Regionale IRPEF (2,215 miliardi di euro);
- accise (5,901 miliardi di euro);
- aumento aliquote IVA (3,280);
- tassazione strumenti finanziari e beni esteri (2,791).

Sul lato delle minori spese il contributo maggiore viene dato ancora una volta:

- dalla riduzione dei trasferimenti agli Enti locali (2,785 miliardi di euro);
- dall'intervento sul sistema previdenziale (1,580).

Tutte questi importi tendono a crescere negli anni successivi, ad eccezione della tassazione degli strumenti finanziari che, dopo una impennata nel 2013, conosce un dimezzamento. Particolarmente elevata è la progressione della riduzione degli importi relativi alle pensioni: 3,884 miliardi nel 2013 e addirittura 6,026 miliardi nel 2014.

Per quanto riguarda **il conto economico delle Amministrazioni pubbliche** le spese finali risultano ridotte dal 50,6 % al 49,7% del prodotto interno Lordo (PIL). La riduzione in termini quantitativi è di 8,8 miliardi nel 2012, di 4,3 miliardi nel 2013 e di 6,5 miliardi nel 2014, incrementando così il processo di contenimento che era già presente nelle precedenti manovre economiche finanziarie.

Si sottolinea altresì che, per quanto riguarda **le spese in conto capitale**, nonostante alcune norme presenti nel decreto siano volte a favorirle, queste continueranno nei primi due anni del triennio ad avere ancora una dinamica negativa per poi aumentare nel 2014. Questa tipologia di spesa si assesta intorno al 2,5% del PIL.

Infine per effetto di un allargamento dei **differenziali d'interesse tra i titoli italiani** (Btp) e i Bund decennali tedeschi (fenomeno ormai ben conosciuto con il termine di *spread*), **la spesa per interessi è destinata ad aumentare**: le previsioni parlano di

un tasso medio di crescita superiore all'11%, comportando un incidenza sul PIL pari a circa il 6,2%.

2. INTERVENTI DI SETTORE

2.1 Accise (articolo 5)

L'articolo in oggetto dispone l'aumento dell'accisa sulla benzina in due tempi. Un primo incremento è disposto a partire dal giorno successivo all'entrata in vigore del decreto; un secondo a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Il comma 3 dispone espressamente, modificando una legge la legge n. 662 del 1996, che **l'aumento erariale della benzina possa sommarsi ad eventuali imposte regionali sulla benzina delle regioni ordinarie.**

2.2 Clausola di finalizzazione (articolo 48)

Le maggiori entrate erariali derivanti dal provvedimento sono riservate all'erario per un periodo di 5 anni per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, in relazione anche alla eccezionalità della situazione economica internazionale.

Le modalità di individuazione di tale gettito sono stabilite tramite un decreto del Ministero dell'economia attraverso separata contabilizzazione.

2.3 Clausola di salvaguardia (articolo 18)

La disposizione in esame assume grande importanza nell'economia complessiva del testo perché è rivolta **a salvaguardare l'entità delle entrate della manovra** attraverso una clausola di salvaguardia.

Tale criterio era già presente nell'articolo 40 del decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011, in cui, di fronte a un obiettivo di riduzione di spesa sociale di 16 miliardi nel 2013 e di 20 miliardi a partire dal 2014, si disponeva **il taglio lineare delle esenzioni e delle agevolazioni fiscali** del 5% nel 2013 e del 20% nel 2014; tale misura non sarebbe diventata operativa solo se entro il settembre del 2013 fossero stati introdotti radicali

provvedimenti di abbattimento della spesa con il riordino dei sistemi fiscali ed assistenziali.⁷

La clausola di salvaguardia prevede che a decorrere dal 1° ottobre 2012 fino al 31 dicembre 2012 le **aliquote dell’IVA del 10 e del 21 per cento siano incrementate di due punti percentuali** (12 e 23 per cento). Tali aliquote continueranno ad essere applicate anche nel 2013. A partire dal 1° gennaio del **2014 esse saranno incrementate di un ulteriore 0,5 punti percentuali**.⁸

L’aumento dell’IVA non sarà applicato nel caso in cui siano varate ed entrino in vigore le predette revisioni dei regimi fiscali e assistenziali in misura pari a 13.119 milioni di euro per l’anno 2013 e in 16.400 milioni di euro a decorrere dall’anno 2014.

2.4 Comuni

Gli articoli 13 e 14 dispongono, rispettivamente, l’anticipazione sperimentale dell’imposta municipale propria (IMU), che si applicherà a tutti i comuni del territorio italiano e l’introduzione, a partire al 1° gennaio 2013, di un nuovo tributo comunale, che si applicherà in tutto il territorio nazionale: si tratta del tributo sui rifiuti e servizi (c.d. RES) che incorpora la vecchia tassa sui rifiuti (TARSU) e il nuovo tributo sui servizi comunali.

2.4.1 Anticipazione sperimentale dell’imposta municipale propria (articolo 13)

L’articolo 13 introduce un periodo sperimentale per l’applicazione della nuova **imposta municipale propria (IMU)** che è stata istituita e disciplinata dal decreto legislativo n. 23 del 2011.⁹

Nello stesso tempo anticipa al 2012 la vigenza della nuova imposta e stabilisce che l’applicazione a regime opererà dal 2015.

L’IMU sperimentale è regolata dalla disposizioni dell’articolo in oggetto e si applica **a tutti i comuni del territorio italiano**.

⁷ Vedasi il Focus n. 45 alla pagina 73 e seguenti 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)

⁸ **L’aumento dell’IVA dal 20 al 21%**, con decorrenza dal 17 settembre 2011, è stato disposto dall’articolo 2, commi 2-bis – 2-quater dal decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011, convertito in legge n. 148 del 14 settembre 2011.

⁹ Il testo del decreto legislativo è reperibile alla pagina:

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011;023>

Il presupposto dell'imposta consiste nel possesso di immobili, cioè fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli, compresa l'abitazione principale e le pertinenze della stessa.

Viene modificata la base imponibile dell'imposta che è costituita dal valore degli immobili; per i fabbricati esso è individuato nel valore che si ottiene applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, rivalutate del 5 per cento, dei moltiplicatori diversificati secondo le diverse categorie catastali.¹⁰

L'aliquota di base è pari allo 0,76 per cento con possibilità dei comuni con deliberazione del Consiglio comunale di modificarla in aumento o in diminuzione sino a 0,3 punti percentuali.

Per l'abitazione principale e le relative pertinenze l'aliquota di base è dello 0,4%. I comuni possono aumentarla o diminuirla dello 0,2%.

Su dispone una detrazione pari a 200 euro dell'imposta dovuto sull'abitazione principale e ulteriori detrazioni pari a 50 euro sono stabilite per ciascun figlio di età inferiore a 25 anni purché residente e dimorante nell'immobile adibito come abitazione principale. Questa tipologia di detrazione non può in ogni caso superare i 400 euro.

Il gettito dell'IMU viene ripartito per il periodo sperimentale tra i comuni e lo stato secondo le seguenti modalità:

- viene versata allo stato la quota pari alla metà dell'importo applicando l'aliquota di base dello 0,76 per cento per tutti gli immobili ad eccezione dell'abitazione principale;
- la quota di imposta risultante è versata allo stato contestualmente all'imposta municipale propria;
- per la parte destinata allo stato non si applicano le detrazioni previste dalla disciplina in esame e le riduzioni di aliquote deliberate dai comuni;

¹⁰ I moltiplicatori sono i seguenti:

- 160 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale A e nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, con esclusione della categoria catastale A/10;
- 140 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale B e nelle categorie catastali C/3, C/4 e C/5;
- 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale D/5 (ai sensi della modifica introdotta durante l'esame presso al Camera dei Deputati);
- 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale A/10;
- 60 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale, ad eccezione di quelli classificati nella categoria catastale D/5; tale moltiplicatore è elevato a 65 a far data dal 1 gennaio 2013 (l'eccezione e l'elevazione sono frutto della modifica dell'emendamento presentato presso la Camera dei Deputati);
- 55 per i fabbricati classificati nella categoria catastale C/1.

- accertamento e riscossione sono affidate al Comune a cui vanno le maggiori somme derivanti dallo svolgimento di suddette funzioni.

Il versamento avviene utilizzando il modello unico di versamento.

Il servizio di bilancio del Senato riporta la seguente tabella per illustrare gli effetti finali preventivati del gettito IMU.

(miliardi di euro)

IMU sperimentale	21,8
ICI a normativa vigente	-9,2
IRPEF ed addizionali su redditi fondiari relativi a immobili non locati	-1,6
Variazione	+11
- di cui riserva allo Stato	+9
- di cui maggiori entrate a favore dei comuni	+2

2.4.2 Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e servizi (RES) (articolo 14)

L'articolo in oggetto introduce, a partire al 1° gennaio 2013, **un nuovo tributo comunale che si applica in tutto il territorio nazionale** e che incorpora la vecchia tassa sui rifiuti (TARSU) e il nuovo tributo sui servizi comunali.

Il tributo sui rifiuti e servizi (c.d. RES) sarà unico, ma suddiviso in due parti attraverso un diverso sistema di calcolo; la maggiorazione è rivolta a finanziare **i servizi indivisibili forniti** dai comuni.¹¹

¹¹ Essi si riferiscono alla illuminazione pubblica, alla fruizione di parchi e giardini, alla fruizione dei cimiteri da parte dei visitatori.

Il tributo è dovuto da chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani, con l'esclusione delle aree scoperte pertinenziali o accessorie.

Il contributo è corrisposto in base a tariffa commisurata all'anno solare.

La tariffa terrà conto, da una parte, della quantità dei rifiuti prodotti per unità di superficie e, dall'altra, dell'uso e dell'attività svolta. Si comporrà di due quote, la prima rappresenta le componenti dei costi essenziali del servizio di gestione rifiuti riferiti agli investimenti per le opere ed i relativi ammortamenti; la seconda è correlata alla quantità dei rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

La relazione tecnica al provvedimento ha specificato che **il nuovo tributo dovrà assicurare la copertura integrale di investimento e di esercizio.**

Un regolamento che sarà emanato su proposta del Ministero dell'economia e del Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza Stato-città e le autonomie locali, entro il 31 ottobre 2012, individuerà i criteri per la determinazione della tariffa.

Per la determinazione della **superficie assoggettabile al tributo il riferimento è l'80% della superficie catastale interessata.**

La maggiorazione, che sarà aggiunta alla parte calcolata per i rifiuti, cioè **la Res è stabilita in 0,30 euro rapportata ai metri quadrati dell'unità immobiliare considerata. Il Comune mediante delibera del Consiglio comunale potrà aumentarla fino allo 0,40%**, anche differenziando l'importo a seconda della zona e alla tipologia dell'immobile.

Inoltre sono previsti una serie di **agevolazioni tariffarie che potranno essere introdotte con regolamento comunale, nella misura massima del 30%.¹²**

Il tributo sarà dovuto anche nei comuni in cui non viene effettuata la raccolta rifiuti; in questo caso essa non potrà essere superiore al 40% della tariffa, determinata anche in maniera graduale, in relazione al punto più vicino di raccolta.

Il tributo è dovuto nella misura massima del 20% in caso di mancato svolgimento del servizio o per effettuazione con grave violazione della disciplina di riferimento o per interruzioni sindacali o per altri imprevedibili impedimenti organizzativi.

Inoltre nella modulazione della tariffa sono assicurate riduzioni per la raccolta differenziata riferibile alle utenze domestiche.

¹² Si segnalano:

- abitazione con un unico occupante;
- abitazioni tenute a disposizione a uso stagionale o non continuativo;
- abitazioni occupati da soggetti che dimorino all'estero per più di sei mesi;
- fabbricati rurali ad uso abitativo;

Il tributo è versato esclusivamente al comune e diviso in 4 rate trimestrali, con possibilità di pagamento in unica soluzione entro il mese di giugno.

E' previsto anche l'invio da parte del funzionario responsabile nominato dal comune di questionari al contribuente per la raccolta di informazioni, con possibilità di effettuare, previo preavviso di 7 giorni, accessi dirette per le verifiche. Nel caso di omessa presentazione della dichiarazione sono previste specifiche sanzioni.

2.5 Dismissioni immobili (articolo 27)

L'articolo in oggetto **ridisegna le norme di dismissione degli immobili pubblici** introducendo una serie di strumenti per facilitarne e renderne **più rapida la realizzazione**.

Il comma 1 inserisce, dopo l'articolo 33 (*Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare*) del decreto legge n. 98 del luglio 2011 un nuovo articolo, il 33- bis, (*Strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici*).¹³

Si attribuisce all'Agenzia del Demanio il compito di promuovere iniziative volte alla costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari con la finalità di valorizzare e alienare il patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e degli enti vigilati.

Qualora siano compresi immobili soggetti a vincoli di tutela, per l'acquisizione di pareri e nulla-osta preventivi ovvero orientativi da parte delle Amministrazioni preposte alla tutela, l'Agenzia del Demanio procede alla convocazione di una conferenza dei servizi. Conclusa la procedura di individuazione degli immobili i soggetti interessati si pronunciano entro 60 giorni dal ricevimento della proposta. In caso di mancata espressione entro il termine, la proposta deve essere considerata inattuabile.

Qualora si **costituiscano delle società**, ad esse partecipano i soggetti che apportano i beni; l'Agenzia del demanio in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di

¹³ L'articolo 33 del provvedimento in oggetto dispone la costituzione, con decreto del Ministro dell'economia e finanze, di una società di gestione del risparmio avente capitale sociale pari a 2 milioni di euro per l'istituzione di uno o più fondi d'investimento al fine di partecipare in fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi da regioni, province, comuni anche in forma consorziata ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ed altri enti pubblici, ovvero da società interamente partecipate dai predetti enti, al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile.

Ai fondi comuni di investimento immobiliare promossi da tali enti possono essere apportati beni immobili e diritti con le procedure dell'articolo 58 del d.l. 112/0850, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché quelli trasferiti ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) sul federalismo demaniale.

In proposito vedasi anche l'articolo 6 della legge n. 183 del 2011 (legge di Stabilità).

supporto entra a far parte delle società in oggetto anche nel caso non ci sia alcun apporto di beni statali.¹⁴

I rapporti tra l’Agenzia del demanio e i soggetti partecipanti sono disciplinati dalla legge e da un atto contenente a pena di nullità i diritti e i doveri delle parti, anche per gli aspetti patrimoniali. Tale atto deve contenere, inoltre, la definizione delle modalità e dei criteri di eventuale annullamento dell’iniziativa, prevedendo l’attribuzione delle spese sostenute, in quota proporzionale, tra i soggetti partecipanti.

Il nuovo articolo 33-bis, modifica anche i primi due commi dell’articolo 58 del decreto legge n. 112 del 2008, relativo al **“Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari”** con il quale le Regioni, gli enti locali e, a seguito della modifica introdotta, anche gli enti a totale partecipazione degli stessi, individuano gli immobili suscettibili di valorizzazione o di dismissione.¹⁵

Gli Enti locali dovranno individuare i beni immobili non strumentali alla propria attività, formulando un piano di dismissione in cui siano inseriti anche gli immobili statali presenti sul territorio. L’inserimento nel piano determina che questi beni vengono inseriti nella classificazione come **patrimonio disponibile**, fatti salvi i vincoli di natura storica artistica, architettonica e ambientale.

L’approvazione del Piano da parte del consiglio **comunale non costituisce più automaticamente una variante allo strumento urbanistico generale; la Regioni devono disciplinare** l’eventuale equivalenza della deliberazione dei consigli comunali di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale entro 60 giorni dall’entrata in vigore della norma in esame.

Le Regioni devono anche approvare procedure di **copianificazione per l’eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, entro il termine perentorio di 90 giorni** dalla deliberazione comunale.

¹⁴ La stessa, attraverso procedure di evidenza pubblica, individua gli eventuali soggetti privati partecipanti e, per lo svolgimento delle attività relative all’attuazione del presente articolo può avvalersi di soggetti specializzati nel settore, individuati tramite procedure ad evidenza pubblica o di altri soggetti pubblici. I **rapporti** tra l’Agenzia del demanio e i soggetti partecipanti sono disciplinati dalla legge e da un atto contenente, a pena di nullità, i diritti e i doveri delle parti, anche per gli aspetti patrimoniali. Tale atto deve contenere, inoltre, la definizione delle modalità e dei criteri di eventuale annullamento dell’iniziativa, prevedendo l’attribuzione delle spese sostenute, in quota proporzionale, tra i soggetti partecipanti.

¹⁵ Si tratta del provvedimento “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” reperibile alla pagina: <http://www.camera.it/parlam/leggi/decreti/08112d.htm>.

Il comma 2 introduce l'articolo 3-ter al decreto legge n. 351 del 25 settembre 2011, convertito in legge n. 410 del 2011.¹⁶

Si dispone che l'attività dei Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e dello Stato debba ispirarsi ai **principi di cooperazione istituzionale e di copianificazione** anche prevedendo *“l'istituzione di **sedi stabili di concertazione** al fine di perseguire il coordinamento, l'armonizzazione e la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio”*.

Il Presidente della Giunta regionale, per contribuire alla stabilizzazione finanziaria e per promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale, **deve promuovere**, d'intesa con la provincia e i comuni interessati, tramite uno o più **protocolli di intesa la formazione di “programmi unitari di valorizzazione territoriale”**. La finalità è il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà pubblica delle diverse amministrazioni.

Nel caso in cui siano inseriti nei programmi unitari beni immobili dello stato è il Ministero dell'economia - Agenzia del Demanio ad avere il potere di impulso.

Il Demanio e le strutture tecniche delle Regioni potranno anche costituire una **struttura unica di attuazione del programma**.

Sono esclusi da questi programma di valorizzazione i beni che sono già stati inseriti negli elenchi relativi al decreto in materia del federalismo fiscale. Si tratta del Decreto legislativo n. 85 del 2010 al comma 5 bis, articolo 5.¹⁷

Nel caso in cui per la realizzazione dei programmi di valorizzazione emerga **la necessità di riconfigurare** gli strumenti territoriali ed urbanistici, il presidente della Giunta regionale o l'organo di governo proposto promuove la sottoscrizione di un accordo di programma per procedere alla variazione dei detti strumenti di pianificazione ai quali partecipano tutti i soggetti interessati. Nell'ambito dell'accordo di programma può essere attribuita **una quota compresa tra il 5% e il 15% del ricavato della vendita degli immobili dello stato agli Enti locali**. Nel caso in cui la valorizzazione consista in concessione o locazione onerosa alla amministrazione comunale è **riconosciuta una somma tra il 50% e il 100% del contributo di costruzione**. L'accordo deve essere concluso entro **120 giorni dalla sua promozione**, salve diverse

¹⁶ Si tratta del provvedimento: *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, recante disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare”* reperibile alla pagina: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/014101.htm>

¹⁷ *“Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42.”* Il provvedimento è reperibile alla pagina: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010;085>

decisioni delle regioni, finalizzate ad accelerare l'approvazione della variante agli strumenti di pianificazione urbanistica, prevedendo anche forme di **esercizio dei poteri sostitutivi** di fronte ad eventuali criticità, al fine di garantire in ogni caso il rispetto dei 120 giorni.

Il Presidente della giunta regionale, le province e i comuni, ovvero l'Amministrazione promuovente per l'attuazione dei processi di valorizzazione possono concludere uno o più **accordi di cooperazione con il Ministero per i beni e le attività culturali**, ai sensi dei commi 4 e 5 dell'articolo 5 del D.Lgs. n. 42 del 2004, anche al fine di supportare la formazione del **programma unitario** di valorizzazione territoriale, procedendo alla identificazione degli **elementi vincolanti** per la trasformazione dei beni immobili, in coerenza con la sostenibilità economica-finanziaria ed attuativa del programma stesso.¹⁸

Qualora gli organi periferici dello stato preposti alle tutele non si esprimano entro i tempi previsti dall'accordo di programma il **Ministro dei beni culturali può avocare a sé la determinazione**, assegnando alle proprie strutture centrali un termine di 30 giorni per l'assegnazione dei pareri. **Analoga prerogativa viene disposta per il Ministro dell'ambiente per la tutela del territorio e del mare.**

Per quanto riguarda **gli immobili della Difesa, il Ministro individua le ipotesi di destinazione d'uso, coerentemente con gli strumenti territoriali ed urbanistici.** Nel caso debbano essere oggetto di riconformazione promuove un accordo di programma.

Per garantire la conservazione, il recupero e il riutilizzo degli immobili non necessari in via temporanea alle finalità della difesa **viene consentito lo strumento della concessione di valorizzazione** previa intesa con il Comune e con il Demanio.

Il concessionario è obbligato al ripristino dello stato dei luoghi al termine del periodo di concessione; al Comune spetta il 10% del canone della relativa concessione. Negli interventi compresi nella concessione, i concessionari possono concordare con il Comune la realizzazione di eventuali opere di riqualificazione, eventualmente anche per un parziale uso pubblico, ed ottenere direttamente le licenze per l'attività da esercitare nell'immobile.

¹⁸ “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137” reperibile alla pagina:
<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2004;042>

Il comma 3 modifica alcune norme della legge n. 183 del 2011 nella parte in cui si rende possibile l'alienazione dei terreni agricoli pubblici, da realizzare mediante trattativa privata o asta pubblica (per quelli con valore superiore ai 400 milioni di euro) e prevedendo che il **prezzo sia determinato sulla base di valori agricoli medi**. Inoltre si rende possibile la segnalazione dei beni da inserire nella lista anche da parte dei soggetti interessati.

Il comma 4 introduce una serie di nuove norme relative agli **immobili presi in locazione dalle amministrazioni dello stato**.

Viene soppresso il Fondo unico, istituito nello stato di previsione del Ministro dell'economia, destinato alle spese per canoni di locazione di immobili assegnati alle amministrazioni dello Stato. Si dispone che siano **le amministrazioni stesse a provvedere alla stipula, al rinnovo e al pagamento dei canoni di locazione**. **L'Agenzia del Demanio rilascia il nulla osta per detta stipula**, senza la quale viene prevista la nullità del contratto.

Sono escluse da questa normativa le locazioni stipulate dalla Presidenza del consiglio dichiarate indispensabili per la protezione e gli interessi della sicurezza dello stato. A questo fine deve essere emanato uno specifico Dpcm.

Le amministrazioni devono comunicare entro 30 giorni dalla data della stipula la sottoscrizione del contratto di locazione, inviandone copia all'Agenzia del Demanio, con gli estremi di registrazione presso il competente ufficio dell'Agenzia dell'entrate.

Le amministrazioni adempiono ai contratti sottoscritti, assicurano il pagamento dei canoni di locazione ed assumono ogni responsabilità per l'uso e la custodia degli immobili.

Il comma 5 apporta modifiche per quanto riguarda il decreto legge n. 98 del 2011 (prima richiamato) all'articolo 12, posticipando al 1° gennaio 2013 il termine entro il quale sono attribuite all'Agenzia del Demanio le decisioni di spesa relative **agli interventi manutentivi degli immobili di proprietà dello stato, in uso per finalità istituzionali**.

I commi dal 6 all'8 contengono una serie di modifiche normative per razionalizzare le attività del Demanio.

I commi dal 9 al 16 contengono disposizioni relative al Ministero della Giustizia a cui viene attribuita **la possibilità di individuare beni immobili statali suscettibili di valorizzazione e di dismissione in favore di soggetti pubblici o privati**,

mediante la loro permuta con immobili, già esistenti o da edificare e da destinare a nuovi istituti penitenziari.

Nel caso in cui vi sia un disavanzo di valore tra i beni oggetto di permuta, esclusivamente in favore dell'Amministrazione statale, esso viene versato per l'80 per cento all'entrata del bilancio dello Stato e per il restante 20 per cento è assegnato agli enti territoriali interessati alle valorizzazioni.

In caso di immobili di nuova realizzazione, affinché la spesa di costruzione non ricada sulla PA i soggetti concessionari devono assumerne a proprio carico gli oneri finanziari. Sono anche previsti forme di penalità per i soggetti concessionari che realizzano opere non conformi alla proposta iniziale.

Al fine di realizzare rapidamente l'acquisizione di nuovi istituti penitenziari, si dispone che **le previste conferenze dei servizi siano concluse nel termine di 15 giorni dal loro avvio e che gli accordi di programma devono essere realizzati entro 30 giorni.** Nel caso in cui gli accordi di programma comportino variazione degli strumenti urbanistici l'adesione all'accordo del sindaco del comune interessato deve essere ratificata entro 15 giorni dalla sua approvazione, decorsi i quali l'accordo si intende comunque ratificato.

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome mantengono quanto disposto in materia dai rispettivi statuti speciali.

2.6 Acquisizione di beni e servizi attraverso il ricorso alla centrale di committenza nazionale e interventi per l'editoria (articolo 29, commi 1, 2, 3)

Viene introdotta per le **amministrazioni pubbliche centrali**¹⁹ e gli **enti nazionali di previdenza e di assistenza sociale** la **facoltà**, sulla base di apposite convenzioni che ne regolamentano i rapporti, **di avvalersi di Consip S.p.A. per lo svolgimento delle funzioni di centrale di committenza.**

Riguardo alle amministrazioni pubbliche centrali succitate la finalità è quella di facilitare l'acquisizione di beni e servizi per importi superiori alle soglie di rilevanza

¹⁹ Si tratta delle amministrazioni pubbliche centrali inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Detta ricognizione è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre. Da ultimo detta individuazione è avvenuta con l'elenco di cui al Comunicato 24 luglio 2010 e al Comunicato 30 settembre 2011.

comunitaria²⁰ mentre per gli enti nazionali di previdenza e di assistenza sociale lo scopo è quello di agevolare il processo di razionalizzazione della spesa e garantire gli obiettivi di risparmio previsti dalla legislazione vigente, compresi quelli stabiliti dall'articolo 4, comma 66, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012)²¹.

Il comma 3 dell'articolo 29 dispone inoltre che, a decorrere dal 31 dicembre 2014, **cessa il sistema di erogazione dei contributi diretti all'editoria di cui alla legge 250/1990**, con riferimento alla "gestione 2013", allo scopo di contribuire all'obiettivo del pareggio di bilancio entro la fine del 2013.

Il Governo provvederà alla **revisione del regolamento di semplificazione e riordino dell'erogazione dei contributi all'editoria** (D.P.R. n. 223 del 2010), con effetti **a decorrere dal 1° gennaio 2012**.

Le finalità - espressamente indicate nel comma 3 - consistono nel risanamento della contribuzione pubblica, una più **rigorosa selezione nell'accesso alle risorse**, nonché il conseguimento di **risparmi di spesa**.

Detti risparmi sono destinati – compatibilmente con le esigenze di pareggio di bilancio – alla **ristrutturazione delle aziende** già destinatarie della contribuzione diretta, all'**innovazione tecnologica** del settore, a fronteggiare l'**aumento del costo delle materie prime**, all'**informatizzazione della rete distributiva**.

2.7 Introduzione dell'impiego di software libero negli uffici pubblici per la riduzione dei costi della pubblica amministrazione (articolo 29-bis).

Per consentire alla pubblica amministrazione l'**utilizzo di programmi informatici appartenenti alla categoria del software libero** o a codice sorgente aperto²² viene modificato parzialmente l'art. 68, comma 1 del decreto legislativo n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale).

²⁰ L'art. 28 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici) elenca gli importi delle soglie dei contratti pubblici di rilevanza comunitaria; il regolamento (UE) n. 1251/2011 della Commissione del 30 novembre 2011 ha modificato le soglie con decorrenza dal 1° gennaio 2012.

²¹ L'articolo 4, comma 66, della legge n. 183/2011 prevede l'adozione di misure di razionalizzazione organizzativa da parte dell'INPS, dell'INPDAP e dell'INAIL nell'ambito della propria autonomia al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica per gli anni 2012 e seguenti.

²² L'espressione "software libero", oggetto dell'integrazione, si riferisce alla libertà dell'utente di eseguire, copiare, distribuire, studiare, cambiare e migliorare il software o, più precisamente: libertà di eseguire il programma, per qualsiasi scopo; libertà di studiare il funzionamento del programma e di modificarlo in modo da adattarlo alle proprie

La norma oggetto della modifica prevede che le pubbliche amministrazioni acquisiscono programmi informatici a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra varie soluzioni disponibili sul mercato, previste ex lege, tra le quali si cita l'acquisizione di programmi informatici a codice sorgente aperto.²³

2.8 Enti territoriali

Gli enti territoriali concorrono alla manovra con differenti modalità di intervento, individuate all'articolo 28.

Le regioni, sia a statuto ordinario che speciale, attraverso l'aumento dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF: per le prime, dove l'imposta è destinata al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, è disposta – in conseguenza - la riduzione della compartecipazione all'IVA, mentre, per le regioni a statuto speciale e le province autonome, viene disposto l'accantonamento di una quota delle compartecipazioni ai tributi erariali ad esse spettanti, dell'importo corrispondente all'aumento dell'addizionale.

Per quanto attiene i comuni e le province, il decreto legge in esame sancisce, tra l'altro, la riduzione dei Fondi sperimentali di riequilibrio e dei Fondi perequativi dei comuni e delle province nonché dei trasferimenti erariali dovuti ai comuni e alle province della Regioni Sicilia e Sardegna. Viene altresì disposta la soppressione delle attribuzione alle province della quota devoluta di compartecipazione IRPEF e la riduzione e razionalizzazione della spesa di personale degli enti locali.

2.8.1 Concorso alla manovra delle regioni (articolo 28, commi da 1 a 6)

2.8.1.1. Ambito di applicazione

L'articolo 28, ai commi da 1 a 6, dispone, a decorrere dall'anno di imposta 2011²⁴, **l'aumento dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF** dallo

necessità; libertà di ridistribuirne copie; libertà di migliorare il programma e divulgarne pubblicamente i miglioramenti apportati in modo tale che la comunità degli utenti ne tragga beneficio (l'accesso al codice sorgente ne costituisce un prerequisito).

²³ Sull'argomento si rinvia all'approfondimento svolto dal Dossier della Camera dei Deputati (reperibile su: http://nuovo.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//nuovo.camera.it/701%3Fleg%3D16%26file%3DD11201BS2&back_to=http%3A//nuovo.camera.it/126%3FPDL%3D4829%26leg%3D16%26tab%3D6) nel quale viene commentata la sentenza della Corte costituzionale n. 122/2010 in cui nella quale il giudice delle leggi “*ha avuto modo di precisare che, nel linguaggio informatico il concetto di open source e software libero individua un modello volontario di licenza e sub-licenza per lo sfruttamento del diritto d'autore su un programma per elaboratore, che si fonda sulla diretta accessibilità al sottostante codice sorgente e sulla libera modificabilità del software concesso in uso secondo tale modello*”.

²⁴ Tale previsione sembra derogare a quanto previsto dall'articolo 3 dello statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000), che sancisce il principio dell'irretroattività delle disposizioni tributarie: in particolare, in rapporto ai tributi

0,9 all'1,23%. Detta aliquota **si applica** sia alle **regioni a statuto ordinario** che a quelle a **statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano** (commi 1 e 2).

Per le **regioni a statuto ordinario**, dove l'imposta è destinata al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, la norma dispone – in conseguenza - la **riduzione della compartecipazione all'IVA**, anch'essa destinata al finanziamento della sanità per un importo corrispondente all'aumento dell'addizionale (comma 5).

Per le **regioni a statuto speciale** e le province autonome – nelle more dell'emanazione delle norme di attuazione che dovranno determinare la quota di competenza di ciascuna autonomia – la norma dispone l'**accantonamento di una quota delle compartecipazioni** ai tributi erariali ad esse spettanti, dell'importo corrispondente all'aumento dell'addizionale. Disposizioni specifiche riguardano la Regione siciliana, in quanto ancora partecipe del Fondo sanitario nazionale (commi 3 e 4).

2.8.1.2. Regioni a statuto speciale

Il concorso delle **Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano** alla manovra di finanza pubblica è determinato in **complessivi 920 milioni di euro annui**.

A decorrere dal 2012 regioni e province autonome devono versare all'erario **860 milioni** di euro annui e le regioni **Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta e le due Province autonome** di Trento e di Bolzano anche **60 milioni** di euro annui da parte dei **comuni ricadenti nei propri territori**.

Per le **modalità applicative** del concorso degli enti alla finanza pubblica la norma fa riferimento alle procedure stabilite dall'**articolo 27 della legge 42/2009**, che disciplina le modalità di attuazione del federalismo fiscale per le regioni a statuto speciale e le province autonome, prevedendo che tali enti, nel rispetto degli statuti speciali, concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da **norme di attuazione dei rispettivi statuti**.

periodici, le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono.

Fino all'emanazione delle citate norme di attuazione, il risparmio di 920 milioni di euro dovrà essere realizzato attraverso un **accantonamento di quote di compartecipazioni** ai tributi erariali spettanti a ciascuna autonomia; la ripartizione di questa cifra tra le autonomie speciali verrà fatta sulla base della **media degli impegni finali di ciascun ente**, nel triennio **2007-2009**. Per la **regione Sicilia** si tiene conto della **rideterminazione del fondo sanitario** operata ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame.

Viene soppresso il termine temporale²⁵ per l'emanazione delle **norme di attuazione degli statuti speciali** di cui al citato articolo 27 della legge 42/2009 per l'adeguamento dell'ordinamento di quelle regioni ai principi del federalismo fiscale, fissato (comma 4).

2.8.1.3. Regioni a statuto ordinario

Viene disposta la **riduzione delle quote di compartecipazione all'IVA²⁶**, direttamente sui conti di tesoreria per le regioni a statuto ordinario (comma 5). Al fine della definizione della misura della compartecipazione IVA spettante a ciascuna regione a statuto ordinario si tiene conto degli effetti derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'addizionale IRPEF, ovvero si diminuisce per la cifra corrispondente.

La misura dell'aliquota di compartecipazione nonché il prospetto di ripartizione tra le varie regioni sono stabilite con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri emanato annualmente.²⁷

Quanto sopra viene disposto in applicazione al comma 4 dell'articolo 77-quater del D.L. 112/2008 il quale disciplina l'accreditamento alle regioni a statuto ordinario – nei conti di tesoreria unica - delle somme che spettano loro in base alle assegnazioni del Fondo

²⁵ Tale termine era quello di trenta mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi stabilito dall'articolo 2 della legge delega.

²⁶ Istituita dal decreto legislativo n. 56 del 2000, emanato in attuazione della precedente legge di riforma basata sul federalismo fiscale (legge n. 133/1999).

²⁷ Da ultimo sono stati emanati i seguenti DPCM:

- DPCM 14 novembre 2011 "Rideterminazione delle compartecipazioni regionali all'imposta sul valore aggiunto e all'accisa sulle benzine e delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF, per l'anno 2010, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56" consultabile alla pagina:

<http://www.gazzettaufficiale.it/guridb/dispatcher?service=1&datagu=2012-01-20&task=dettaglio&numgu=16&redaz=12A00584&tmstp=1327307621831>.

- DPCM 14 novembre 2011 "Determinazione delle quote previste dall'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 - Anno 2009" consultabile alla pagina:

<http://www.gazzettaufficiale.it/guridb/dispatcher?service=1&datagu=2012-01-20&task=dettaglio&numgu=16&redaz=12A00585&tmstp=1327307621833>.

sanitario nazionale. In particolare, il comma 4 dispone che la compartecipazione IVA è corrisposta (in attesa della determinazione della quota IVA ad esse spettante) sulla base dell'ultima ripartizione disponibile e al netto della quota di fabbisogno indistinto, condizionatamente alla verifica degli adempimenti assunti in base alla legislazione vigente.

In relazione ai **conti di tesoreria ed alle erogazioni alle regioni per il finanziamento della sanità il comma 6** dispone che le somme accantonate, pari alla quota del finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario - la cui erogazione è condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente²⁸- rimangono accantonate in bilancio fino alla realizzazione delle condizioni che ne consentono l'erogabilità e comunque per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio (comma 6).

2.8.2 Riduzione dei fondi degli enti locali (articolo 28, commi da 7 a 10)²⁹

L'articolo 28 dispone altresì **la riduzione dei Fondi sperimentali di riequilibrio** e dei **Fondi perequativi dei comuni e delle province** - come determinati dai provvedimenti attuativi della legge n. 42/2011 di attuazione del federalismo fiscale - nonché **dei trasferimenti erariali dovuti ai comuni e alle province della Regioni Sicilia e Sardegna**.

Per i **comuni** viene disposta la **riduzione** complessiva di **1.450 milioni di euro** a decorrere **dall'anno 2012**, a valere sulle risorse del **Fondo sperimentale di riequilibrio** dei comuni e del **Fondo perequativo** - come determinati in attuazione del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale - nonché a valere sui **trasferimenti erariali** dovuti ai **comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna**(comma 7).

Per le **province** viene disposta la **riduzione complessiva di 415 milioni di euro** a decorrere **dall'anno 2012**, a valere sulle risorse del **Fondo sperimentale di riequilibrio** delle province e del **Fondo perequativo** - come determinati in attuazione del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, recante disposizioni in materia di entrata delle

²⁸ Così dispone per tutte le regioni a statuto ordinario il comma 4 e per la regione Sicilia il comma 5 dell'art. 77-quater del decreto legge n. 112/08.

²⁹ Con riferimento ai nuovi Fondi per gli enti locali (Fondo sperimentale di riequilibrio e Fondo perequativo delle province e dei comuni), si precisa che i provvedimenti attuativi della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale hanno determinato la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali - con entrate proprie e con risorse di carattere perequativo.

regioni a statuto ordinario e delle province - nonché a valere sui **trasferimenti erariali** dovuti alle **province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna** (comma 8).

I succitati commi 7 e 8 fanno riferimento agli enti locali delle regioni a statuto ordinario nonché ai comuni e alle province delle sole regioni Sicilia e Sardegna in quanto in queste regioni – contrariamente a quanto avviene nelle altre regioni a statuto speciale - la finanza degli enti locali è ancora a carico dello Stato.

La disciplina dei criteri di riparto delle riduzioni dei trasferimenti ai comuni e alle province tra i singoli enti locali è contenuta nei commi 9 e 10.

Per i **comuni** la riduzione è ripartita in **proporzione alla distribuzione territoriale dell'imposta municipale propria sperimentale**, disciplinata dall'articolo 13 del decreto in esame (comma 9).

Per le **province** la riduzione viene ripartita **in misura proporzionale** (comma 10).

2.8.3 Soppressione delle attribuzione alle province della quota devoluta di compartecipazione IRPEF (articolo 28, comma 11)

Il **comma 11 sopprime** il comma 6 dell'articolo 18 del d.lgs. n. 68/2011³⁰ recante una clausola di salvaguardia nei confronti delle province in esito al riordino fiscale per esse derivante dall'articolo 18 di tale decreto, con specifico riguardo alla soppressione **dell'addizionale provinciale sull'energia elettrica**.

2.8.4 Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile e imposta provinciale di trascrizione (articolo 28, comma 11-bis)

All'articolo 28, comma 11-*bis* viene disposta:

- la **soppressione** dell'articolo 17, comma 5, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 relativo al federalismo fiscale per le regioni e le province,

³⁰ L'articolo 18 del del d.lgs. 68/2011 ha sancito al comma 1 che a decorrere dal 2012 l'aliquota della compartecipazione provinciale all'IRPEF venga stabilita in modo tale da assicurare entrate corrispondenti:

- ai trasferimenti statali soppressi, costituiti da tutti i trasferimenti di parte corrente e, se non finanziati tramite indebitamento, di conto capitale aventi carattere di generalità e di permanenza nel tempo);

- alle entrate derivanti dall' addizionale provinciale sull'energia elettrica, soppressa dall'articolo medesimo, con attribuzione allo Stato del relativo gettito.

Il comma 6 del medesimo articolo ha inoltre disposto, al fine di tutelare le province da possibili perdite di risorse, che alla provincia competente per territorio venga devoluto un gettito non inferiore a quello derivante nel 2011 dalla soppressa addizionale dell'energia elettrica.

concernente la **norma di salvaguardia per le autonomie speciali** con riferimento specifico alle modalità di applicazione **dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile** derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (RCAuto) nei confronti delle province ubicate nelle regioni a statuto speciale e delle province autonome;

- **L'applicazione nell'intero territorio nazionale** delle misure previste dall'articolo 1, comma 12, terzo, quarto e quinto periodo, del decreto-legge n. 138 del 2011 relative all'**imposta provinciale di trascrizione (IPT)**, per la quale si prevede la **tassazione degli atti soggetti ad IVA in misura modulata** sulla base delle caratteristiche di potenza e portata dei veicoli soggetti ad immatricolazione.

2.8.5 Disposizioni per l'avvio della ridefinizione del patto di stabilità interno (articolo 28, comma 11-ter)

Il comma 11-*ter* dell'articolo 28 reca una norma di carattere programmatico che dispone, al fine di potenziare il coordinamento della finanza pubblica, **la ridefinizione delle regole del patto di stabilità interno**.³¹

2.8.6 Divieto di assunzioni negli enti locali (articolo 28, comma 11-quater)

Il comma 11-*quater* reca disposizioni in materia di riduzione e razionalizzazione della **spesa di personale degli enti locali**, disponendo quanto segue:

viene modificato il comma 7 dell'articolo 76 del D.L. 112/2008, il quale vieta agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale. In base alla modifica introdotta, il richiamato divieto di assunzioni opera nei confronti degli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale **sia pari o superiore al 50%**.

³¹ Per gli anni 2012 e successivi, la disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali e per le regioni è contenuta agli articoli 31 e 32 della legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183/2011).

2.9 Infrastrutture

2.9.1 Misure per le opere di interesse strategico (articolo 41)

L'articolo introduce una nuova disciplina modificando l'articolo 161 del Decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici) **ridefinendo modalità e criteri per l'individuazione delle opere strategiche**.³² L'obiettivo è di individuare le opere avente carattere prioritario e di favorire l'intervento del capitale privato nella loro realizzazione. Il Documento di finanza pubblica, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, individuerà e comporrà l'elenco delle opere prioritarie.³³

Si dispone che **l'approvazione da parte del CIPE dei progetti delle opere strategiche**, nel caso in cui ne faccia richiesta il soggetto aggiudicatore, assicurando l'integrale copertura finanziaria del progetto, **sia data solo sul progetto preliminare** e non sul progetto definitivo se questo è in coerenza col primo. In questo caso il progetto definitivo è approvato con Decreto ministeriale.

Sono previsti da parte del Ministero delle infrastrutture dei **sopraluoghi tecnici amministrativi** per verificare l'effettivo avanzamento dei lavori e sono fissate verifiche più stringenti per l'accertamento **dell'utilizzo in tempi certi dei finanziamenti assegnati alle opere pubbliche**.

L'articolo modifica anche l'articolo 175 del predetto Codice dei contratti pubblici, relativo alle **opere strategiche da realizzare tramite la finanza di progetto**.³⁴

³² Il decreto legislativo è reperibile alla pagina:

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2006;163>.

³³ I criteri su cui viene composto l'elenco sono i seguenti:

- a) coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali;
- b) stato di avanzamento dell' *iter* procedurale;
- c) possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato.

Per queste infrastrutture sono indicate:

- a) le opere da realizzare;
- b) il cronoprogramma di attuazione;
- c) le fonti di finanziamento della spesa pubblica;
- d) la quantificazione delle risorse da finanziare con capitale privato.

³⁴ La finanza di progetto (project financing) consiste in un'operazione finanziaria attraverso la quale le pubbliche amministrazioni realizzano opere pubbliche il cui onere finanziario è parzialmente o totalmente a carico del privato, sulla base di un piano finanziario in grado di garantire l'autofinanziamento dell'operazione stessa ([art. 153 Codice degli appalti](#)).

I punti principali della nuova normativa sono:

- **la lista delle infrastrutture per le quali i soggetti aggiudicatori intendono utilizzare la finanza di progetto vengono pubblicate sul sito del Ministero delle infrastrutture;**
- i soggetti aggiudicatori devono consegnare al Ministero lo studio di fattibilità che lo trasmette al CIPE; questi, nel caso di valutazione positiva, indica anche le eventuali risorse pubbliche disponibili a legislazione vigente destinate al progetto;
- la non approvazione da parte del CIPE non dà alcun diritto per le attività svolte;
- l'aggiudicatore pubblica il bando di gara dopo l'approvazione del CIPE (90 giorni) con un progetto preliminare indicante caratteristiche, costi, piano economico finanziario e i dati degli istituti finanziari coinvolti.

Le modifiche introdotte dalla legge non si applicano alle procedure che sono in corso alla data di entrata in vigore della nuova normativa.

2.9.2 Misure per l'attrazione di capitali privati (articolo 42)

Si dispone che, al fine di pagare l'esecuzione di opere date in concessione, **le amministrazioni aggiudicatrici possono cedere alle imprese beni immobili che sono nella loro disponibilità** o che sono stati espropriati, allo scopo di garantire l'equilibrio economico finanziario della concessione, anche se questi non sono strettamente connessi o funzionali all'opera in essere.

Per favorire l'apporto del capitale privato inoltre si dispone **la possibile estensione della concessione a opere o parti connesse a quelle che sono oggetto della concessione iniziale e non comprese originariamente**; in questo modo si accrescono i proventi della concessione e si contiene l'onerosità finanziaria connessa alla realizzazione dell'investimento privato.

Le concessioni di importo superiore a un miliardo possono essere prolungate fino a 50 anni per garantire il rientro del capitale investito e l'equilibrio economico finanziario.

Le assicurazioni possono utilizzare, a copertura delle riserve tecniche, attivi costituiti da investimenti nel settore delle infrastrutture stradali,

ferroviarie, portuali, aeroportuali, ospedaliere, delle telecomunicazioni e della produzione e trasporto di energia e fonti energetiche.

Si rende possibile **l'utilizzo della finanza di progetto (project financing) nei settori indicati** nella disposizione precedente con possibilità di prevedere agevolazioni fiscali in favore dei soggetti concessionari. Una ulteriore norma dispone l'utilizzo delle agevolazioni riservate alle società di progetto anche per le **infrastrutture stradali e autostradali regionali**.

2.9.3 Alleggerimento e semplificazione delle procedure, riduzione dei costi e altre misure (articolo 43, commi 1-6)

I commi dall'1 al 6 del presente articolo contengono disposizioni rivolte a **semplificare gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali** che potranno avvenire tramite un Decreto del Ministero delle infrastrutture e dell'economia da emanare entro 30 giorni. Nel caso in cui gli aggiornamenti o le revisioni comportino variazioni al piano di investimento o riguardino aspetti a carattere regolatorio è necessario l'acquisizione del parere del CIPE e del Nars.³⁵

Le disposizioni **garantiscono la concorrenzialità per l'affidamento delle concessioni autostradali**, stabilendo che qualora una concessione abbia ad oggetto la sola concessione dell'infrastruttura e dia luogo a un contratto di servizio, l'affidamento debba comunque avvenire secondo le procedure di gara previste dal codice dei contratti pubblici per le concessioni di costruzione e gestione.

Un ulteriore comma **semplifica le procedure per la realizzazione di impianti connessi alla realizzazione delle infrastrutture stradali ed autostradali esistenti**.

³⁵ **Il Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS)**, istituito dalle delibere CIPE n. 65 del 24 aprile 1996 e n. 81 dell'8 maggio 1996 e riorganizzato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 novembre 2008, è un organismo tecnico di consulenza e supporto per le attività del CIPE in materia tariffaria e di regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolamentati da una specifica autorità di settore. In particolare, al Nucleo sono attribuiti compiti diretti a promuovere una corretta ed omogenea regolamentazione delle tariffe, ferma restando la competenza delle Amministrazioni di settore, con la possibilità di formulare proposte al Governo qualora necessario.

2.9.4 Dighe (articolo 43, commi 7-15)

Il Ministero delle infrastrutture individua entro il 31 dicembre 2012, stabilendo un ordine di priorità, **le dighe per le quali sia urgente e necessaria la realizzazione di interventi di adeguamento o miglioramento della sicurezza**, da realizzarsi a carico dei concessionari e ne fissa i tempi di esecuzione.

Il Ministero delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'ambiente, individua entro il 30 giugno 2013, **d'intesa con le Regioni e le province autonome**, le grandi dighe nelle quali sia stato accertato **il rischio di ostruzione degli organi di scarico**, specificando l'adozione degli interventi necessari nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi.

Si dispone di conseguenza che **le Regioni e le Province autonome debbano individuare i siti idonei per lo stoccaggio definitivo di tutto il materiale e sedimenti asportati in attuazione di questi interventi**.

I concessionari o i richiedenti la concessione di derivazione dell'acqua che non hanno ancora redatto il progetto di gestione dell'invaso devono ottemperare alla norma entro il 31 dicembre 2012 e attuare gli interventi individuati nel presente articolo entro due anni dall'approvazione del progetto di gestione.

Per le dighe che hanno superato una vita utile di 50 anni i concessionari o i richiedenti devono presentare entro il 31 dicembre 2012 un piano di manutenzione dell'impianto.

Il Ministero delle infrastrutture potrà esercitare **i poteri sostitutivi nei confronti dei concessionari** o dei richiedenti la concessione nel caso di inadempienza con obbligo di rivalsa nei confronti dei soggetti inadempienti.

2.9.5 Disposizione in materia di appalti pubblici (articolo 44)

Il comma 1, al fine di garantire la piena salvaguardia dei diritti dei lavoratori, nonché la trasparenza nelle procedure di aggiudicazione delle gare d'appalto, l'incidenza del costo del lavoro e delle **misure di adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ribadisce e richiama le norme in materia** (articolo 86, commi 3-bis e 3-ter; 87, commi 3 e 4; ed 89 del decreto legislativo n.

163 del 2006; la legge n. 300 del 1970 all'art. 36; gli articoli 26 e 27 del decreto legislativo n. 81 del 2008).³⁶

Il comma 2 **abroga l'esclusione del costo del lavoro dal ribasso offerto nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici.**³⁷

Il comma 3 introduce un **regime transitorio per le varianti** che esclude il limite esistente (50% dei ribassi d'asta ottenuti in fase di gara) agli interventi per cui sono già in corso la progettazione esecutiva o l'esecuzione dei lavori

Per quanto riguarda invece **le opere che rientrano nella normativa della legge obbiettivo**, al fine del calcolo dell'eventuale superamento del limite delle **varianti**, vengono esclusi gli importi delle varianti già approvate alla data di entrata in vigore della legge.

Il comma 4 prevede che in materia di **conferenza dei servizi** non si applichi quanto previsto dal Decreto legge n. 70 del 2011 circa i progetti preliminari già pervenuti al ministero delle infrastrutture.

Il comma 5 abroga un articolo relativo all'affidamento dei contratti pubblici di architettura e ingegneria reintroducendo **la soglia di 100 mila euro per l'affidamento a gara.**

³⁶ L'**articolo 86, comma 3-bis**, recante i criteri di individuazione delle offerte anormalmente basse, prevede l'obbligo, nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, per gli enti aggiudicatori, di valutazione dell'adeguatezza e sufficienza del valore economico rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture. Il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione. Il successivo **comma 3-ter** stabilisce che il costo relativo alla sicurezza non può essere comunque soggetto a ribasso d'asta.

L'**articolo 87, comma 3**, concernente i criteri di verifica delle offerte anormalmente basse, non ammette giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge.

Il **comma 4** non ammette invece giustificazioni in relazione agli oneri di sicurezza in conformità ai piani di sicurezza, nonché al piano di sicurezza e coordinamento di cui all'articolo 22 del D.Lgs. 81/2008. Nella valutazione dell'anomalia la stazione appaltante tiene conto dei costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati nell'offerta e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei servizi o delle forniture.

Infine, l'articolo 89, comma 3, recante disposizioni inerenti agli strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi, stabilisce che nella predisposizione delle gare di appalto le stazioni appaltanti sono tenute a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro.

L'**articolo 36 dello Statuto dei lavoratori** (legge 300 del 1970) l'obbligo di inserimento della clausola esplicita determinante l'obbligo per il beneficiario o appaltatore di applicare o di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona.

³⁷ Si tratta del decreto legislativo n. 163 del 2006.

Il comma abrogato recitava: *“L'offerta migliore è altresì determinata al netto delle spese relative al costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e delle misure di adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”*

L'articolo 6 dispone la possibilità di procedere al completamento del contratto mediante **scorrimento della graduatoria** formatasi in esito della gara originaria anche nel caso di recesso per antimafia, liquidazione coatta e concordato preventivo, eliminando quindi l'espletamento di una nuova gara.

Il comma 7 ha lo scopo di **favorire le piccole e medie imprese** disponendo che, nel rispetto della disciplina comunitaria, le stazioni appaltanti debbano, ove è possibile ed economicamente conveniente, **suddividere gli appalti in lotti funzionali**. Nello stesso tempo si indica che, nella realizzazione delle grandi opere, comprese le connesse opere integrative e compensative, si devono garantire modalità di coinvolgimento delle piccole e medie imprese.

Il comma 8 introduce per i **lavori superiori ai 20 milioni di euro una procedura di consultazione** tra la stazione appaltante e coloro che hanno chiesto di essere invitati alla gara ristretta sul progetto posto a base di gara.

Tale norma si applica per le procedure i cui bandi o avvisi di gara siano stati pubblicati successivamente all'entrata in vigore della legge.

2.9.6 Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute (articolo 44-bis)

Questo articolo è stato inserito dalla discussione alla Camera e dispone **l'istituzione presso il ministero delle infrastrutture dell'elenco-anagrafe delle opere pubbliche incompiute**.

Per opera pubblica incompiuta si intende:

- per mancanza di fondi;
- per cause tecniche;
- per l'introduzione nuove norme tecniche o nuove leggi;
- per il fallimento dell'impresa appaltatrice;
- per il mancato interesse da parte del gestore al completamento.

Viene considerata **in ogni caso incompiuta un'opera che non risponda ai requisiti del capitolato e al relativo progetto esecutivo e che non risulti utilizzabile dalla collettività**.

L'elenco- anagrafe è articolato su base regionale mediante l'istituzione di **specifici elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti**.

La redazione dei due elenchi, quello nazionale e quello regionale è contestuale e le opere pubbliche incompiute sono inserite sulla base di determinati **criteri di adattabilità finalizzati al loro riutilizzo**; sono indicati anche i criteri di individuazione di altre destinazioni possibili per l'opera incompiuta.

Il Ministero delle infrastrutture, con proprio regolamento, entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge stabilisce le modalità di redazione dell'elenco-anagrafe.

Nella definizione dei criteri si tiene conto delle diverse competenze attribuite allo Stato e alle Regioni.

2.9.7 Disposizioni in materia di edilizia (articolo 45)

L'articolo è rivolto a **favorire la rapida attuazione delle opere di urbanizzazione attraverso gli investimenti privati**; dispone che le opere di urbanizzazione primaria, se inferiori alla soglia comunitaria di riferimento (5,278 milioni), **possano essere realizzate direttamente dal titolare del permesso di costruire senza espletare le procedure di gara** come previste dalla legge sugli appalti.³⁸

Si dispone inoltre che, nel caso vengano usati materiali o sistemi costruttivi diversi da quelli disciplinati dalle norme tecniche in vigore, sia sufficiente **per comprovare la loro idoneità** una dichiarazione rilasciata dal Presidente del consiglio superiore dei lavori pubblici su conforme parere dello stesso Consiglio.

Viene infine prevista la semplificazione delle procedure di approvazione degli **accordi di programma per gli interventi relativi al piano nazionale di edilizia abitativa**.

2.9.8 Collegamenti infrastrutturali e logistica portuale (articolo 46)

Per promuovere **la realizzazione di infrastrutture di collegamento tra i porti e le aree retroportuali** l'articolo dispone che **le autorità portuali possono costituire sistemi logistici di interventi, da realizzare attraverso degli atti di intesa con le Regioni, le Province e i Comuni interessati e con i gestori delle ferrovie**.

³⁸ Il testo di riferimento è il P.P.R. n. 380 del 2001.

Le opere di urbanizzazione primaria sono costituite da quell'insieme di servizi, aree ed opere necessarie per rendere edificabile un'area. Si rimanda, in proposito all'articolo 4 della legge n. 847 del 29-09-1964.

Questa attività deve essere svolta nel rispetto delle normative europee, in particolare in relazione ai corridoi transeuropei e senza creare distorsione della concorrenza tra i diversi sistemi portuali.

Gli interventi di coordinamento sono rivolti ad adeguare i piani regolatori portuali e comunali in funzione delle esigenze indicate nella prima parte dell'articolo; queste ultime diventano prioritarie nei criteri di destinazione d'uso delle aree.

Nei terminali retro portuali che fanno parte di questo sistema di collegamento **il servizio doganale viene svolto dalla medesima amministrazione territoriale** competente che svolge il servizio nei porti.

2.9.9 Finanziamento infrastrutture strategiche e ferroviarie (articolo 47)

La disposizione prevede di **estendere alle infrastrutture di interesse strategico la possibilità di utilizzo del Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali**, disciplinato all'articolo 32 , comma 1 , del decreto legge n. 98 del 2011.

Nelle more della stipula dei contratti di servizio il Ministero dell'economia è **autorizzato a corrispondere a Trenitalia spa, le somme previste per l'anno 2011** in relazione agli obblighi di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, in applicazione della vigente legge comunitaria.

2.10 ISEE (articolo 5)

L'articolo dispone l'introduzione dell'ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie. A tal fine, **attraverso un decreto del Presidente del Consiglio verranno riviste le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'ISEE (l'Indicatore della situazione economica equivalente).**

Queste nuove disposizioni e i criteri correlati hanno la funzione di regolare l'accesso alle fruizioni delle agevolazioni fiscali e tariffarie. Viene previsto il rafforzamento dei controlli e la possibilità anche di differenziare l'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni.

Il DPCM dovrà essere emanato entro il 31 maggio del 2012 e il nuovo sistema sarà vigente dal 2013.

2.11 Patto di stabilità (articolo 3)

L'articolo in oggetto interviene sulla disciplina del patto di stabilità per le Regioni e le province autonome modificando l'articolo 32, comma 4 della legge di stabilità 2012.

In relazione alla eccezionale crisi economica internazionale e alla necessità di riprogrammare l'utilizzo delle risorse disponibili, **si dispone che dal computo finale delle spese delle regioni e province autonome siano escluse, per ciascuno degli anni 2012, 2013, 2014, quelle effettuate a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali europei.** Tale disposizione opera fino a un limite di 1 miliardo di euro e ha la funzione di accelerare la realizzazione delle spese che le amministrazioni sono tenute ad effettuare e certificare alla commissione europea entro il 31 dicembre di ciascun anno, per non incorrere nel disimpegno automatico dei fondi comunitari.

Per compensare gli effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto derivanti da queste disposizioni si dispone **l'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze di un Fondo di compensazione** ripartito tra le singole regioni utilizzando la chiave di riparto dei fondi strutturali 2007-2013. Tale fondo ha una dotazione di un miliardo di euro per ciascun anno dal 2012 al 2014.

2.12 Riduzione di spesa³⁹

Gli articoli da 21 a 23 recano disposizioni volte al contenimento e alla riduzione della spesa: tale obiettivo è perseguito con differenti modalità. In particolare sono disposti la soppressione, l'accorpamento o il ridimensionamento di una serie di enti (Inpdap, Enpals, EIPLI, Agenzia per la regolazione in materia di acqua, Agenzia per la sicurezza nucleare, Agenzia del settore postale etc) nonché la riduzione del numero dei componenti delle autorità amministrative indipendenti e il riordino del CNEL.

Un approfondimento maggiore viene dedicato alle norme che introducono rilevanti novità riguardo alle province e alle unioni di comuni.

³⁹ Per ulteriori approfondimenti sugli argomenti trattati nel presente paragrafo si rinvia alle schede di lettura del dossier della Camera dei Deputati (articolo 1-24) reperibili alla seguente pagina:
http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/D11201bs1.htm%23dossierList&back_to=http%3A//www.camera.it/465%3Farea%3D20%26tema%3D508%26Il+decreto-legge++n.+201%252F2011+-+crescita%252C+equit%252C%25A0+e+consolidamento+dei+conti+pubblici

2.12.1 Soppressione Inpdap ed Enpals (articolo 21 commi 1 - 9)

L'articolo 21 disciplina il cosiddetto "SuperInps" ossia un'unica struttura dove andranno a confluire le funzioni ed i rapporti, attivi e passivi, degli enti Inpdap e Enpals, che **dal 1° gennaio 2012 sono soppressi**. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto ossia il d.l. 201/2011 e fino al 31 dicembre 2011, l'INPDAP⁴⁰ e l'ENPALS⁴¹ possono compiere solo atti di ordinaria amministrazione. Tale unica struttura trova il suo fondamento nella convergenza del sistema pensionistico, nel metodo contributivo.

Con decreti di natura non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, da deliberare entro il 31 marzo 2012, le risorse strumentali, umane e finanziarie degli Enti soppressi sono trasferite all'INPS. In attesa dell'emanazione dei suddetti decreti, le strutture centrali e periferiche degli enti soppressi continuano ad espletare le attività connesse ai compiti istituzionali degli stessi e che a tale scopo l'INPS, nei giudizi incardinati o da incardinare, relativi alle attività degli enti soppressi, è rappresentato e difeso in giudizio dai professionisti già inseriti nella pianta organica delle consulenze legali dell'INPDAP e dell'ENPALS. In ottemperanza dell'articolo 1, commi da 3 a 5, del decreto-legge n. 138/2011, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, le amministrazioni pubbliche già interessate da analoghi provvedimenti adottati nel 2008 e nel 2009 dovranno effettuare ulteriori riduzioni delle dotazioni organiche. Infatti, entro il 31 marzo 2012, le amministrazioni dovranno procedere, alla contrazione degli uffici dirigenziali di livello generale in misura non inferiore al 10%, nonché all'ulteriore riduzione, non inferiore al 10%, della spesa complessiva relativa al numero di posti di organico del personale non dirigenziale. Alle amministrazioni inadempienti è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

⁴⁰ L'INPDAP (Istituto Nazionale di Previdenza e Assistenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica) è un ente pubblico non economico istituito (a seguito della delega conferita al Governo con la legge 537/1993) con il D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 479. .

L'Inpdap è nato dalla fusione dei seguenti Enti soppressi: l'ENPAS (Ente Nazionale Previdenza Assistenza dipendenti Statali), competente per la liquidazione del trattamento di fine servizio (indennità di buonuscita) al personale dipendente dallo Stato; l'INADEL (Istituto Nazionale Assistenza Dipendenti Enti Locali), competente per la liquidazione del trattamento di fine servizio (indennità premio servizio) ai dipendenti degli enti locali; l'ENPDEP (Ente Nazionale Previdenza Dipendenti Enti diritto Pubblico), competente per la liquidazione dell'assegno funerario al personale dipendente dagli enti di diritto pubblico.

³ L'ENPALS (Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza per i Lavoratori dello Spettacolo e dello Sport Professionistico) è l'ente al quale i lavoratori dello spettacolo, siano essi subordinati o autonomi, sono iscritti obbligatoriamente, ai sensi dell'articolo 1 del D.P.R. 1420/1971, ai fini della tutela contro l'invalidità, la vecchiaia e per i superstiti.

Gli organi degli enti soppressi (ossia il presidente, il consiglio di indirizzo e vigilanza, il collegio dei sindaci ed il direttore generale, di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479) cessano dalla data di adozione dei decreti ministeriali.

La soppressione dell' Inpdap ed Enpals comporta che, entro sei mesi dall'emanazione dei decreti ministeriali di trasferimento delle risorse all'Inps, quest'ultimo ente provveda al riassetto organizzativo e funzionale, operando una razionalizzazione dell'organizzazione e delle procedure. Scopo della riorganizzazione è una riduzione dei costi complessivi di funzionamento, i cui relativi risparmi saranno versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo ammortamento titoli di Stato, sulla scia di quanto già previsto dall'art. 4 comma 66, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che disciplina la riduzione delle spese di funzionamento di INPS, INAIL e dell'INPDAP (ora soppresso).

2.12.2 Soppressione Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione Fondiaria in Puglia e Lucania – EIPLI (articolo 21 commi 10 e 11)⁴²

La finalità della riduzione dei costi ha determinato previsione della soppressione e messa in liquidazione dell'EIPLI. Alle Regioni Puglia e Lucania compete di individuare o costituire, il soggetto al quale saranno trasferite le funzioni dell'ente disciolto, con le relative risorse umane e strumentali, nonché tutti i rapporti attivi e passivi.

2.12.3 Istituzione Consorzio nazionale per i grandi laghi prealpini (articolo 21 commi 10 e 11)

Con l'entrata in vigore del d.l. 201/2011 è istituito, sotto la vigilanza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Consorzio nazionale per i grandi laghi prealpini. La struttura, in via di costituzione, svolgerà le funzioni ora in capo ai tre consorzi del Ticino, dell'Oglio e dell'Adda.

⁴² Per ulteriori approfondimenti vedi dossier della Camera, che, in proposito evidenzia che “L’Ente - istituito nel 1947 con il D.Lgs.cps n. 281, come persona giuridica di diritto pubblico sotto la vigilanza del Ministero dell’agricoltura - gestisce otto dighe, alle quali vanno aggiunte alcune centinaia di chilometri di canali di adduzione. L’attività dell’ente è finalizzata a far fronte alle esigenze potabili delle popolazioni della Puglia e della Basilicata, al fabbisogno irriguo di vasti comprensori delle stesse regioni, nonché di agglomerati industriali. L’EIPLI è da tempo amministrato da un Commissario straordinario”.

Per garantire l'ordinaria amministrazione e lo svolgimento delle attività istituzionali fino all'avvio del Consorzio nazionale, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, nomina un commissario ed un sub commissario e, su designazione del Ministro dell'economia e delle finanze, un collegio dei revisori formato da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente. Dalla data di insediamento del commissario, i consorzi del Ticino, dell'Oglio e dell'Adda ed i relativi organi decadranno.

2.12.4 Abolizione o incorporazione di altri organismi (articolo 21 comma 12)

L'Agenzia per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua è inglobata all'interno del ministero dell'Ambiente, ma le funzioni attinenti alla regolazione e alla vigilanza della tariffa relativa ai servizi idrici saranno trasferite all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto.

La **Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse idriche** è **soppressa**.

L'Agenzia del settore postale è incorporata nell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Infine **l'Agenzia per la sicurezza nucleare**, è assorbita dal ministero dello Sviluppo economico, in particolare le funzioni e i compiti facenti capo all'ente soppresso sono attribuiti all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Le tre agenzie sono soppresse a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e i relativi organi decadono, mentre le risorse strumentali e finanziarie degli enti soppressi saranno trasferite con decreti ministeriali.

2.12.5 Obbligo comunicazione bilanci al MEF, da parte di enti e organismi che ricevono contributi a carico del bilancio dello Stato (articolo 22, comma 1)

Il **comma 1** è finalizzato a rafforzare il monitoraggio della spesa pubblica, attraverso la previsione di un **obbligo** generale, a carico degli **enti** ed **organismi pubblici** anche con personalità giuridica di diritto privato, (ma con esclusione delle società), **che ricevono contributi** dallo Stato o al cui **patrimonio partecipa lo Stato** mediante apporti, di **trasmettere** i propri **bilanci alle amministrazioni vigilanti** e al

Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della **Ragioneria Generale dello Stato**, entro dieci giorni dalla data di delibera o approvazione dei medesimi.

2.12.6 Riorganizzazione organi collegiali delle Agenzie comprese le agenzie regionali (articolo 22, commi 2-4)⁴³

L'**articolo 22, comma 2**, persegue l'obiettivo di ridurre le spese di funzionamento delle Agenzie pubbliche, a tal fine con uno o più **regolamenti ministeriali, di delegificazione**, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto legge 201/2011, saranno riordinati **gli organi** collegiali di indirizzo, amministrazione, vigilanza e controllo **delle Agenzie, incluse quelle fiscali**, e degli enti ed organismi strumentali comunque denominati.

L'unico criterio direttivo previsto dalla norma che autorizza la delegificazione è la **riduzione del numero complessivo dei componenti** degli organi delle agenzie.

La disciplina generale dell'**agenzie amministrative** è dettata dal D.Lgs. n. 300/1999⁴⁴.

Il successivo **comma 4** specifica che la **riduzione dei componenti** si applica a decorrere dal primo rinnovo degli organi di indirizzo, amministrazione, vigilanza e controllo successivo alla data di entrata in vigore dei regolamenti di riordino.

Il **comma 3 estende alle Agenzie e agli enti o organismi strumentali** comunque denominati **sottoposti alla vigilanza delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali** la norma - contenuta nell'articolo 6, comma 5 del D.L. n. 78/2010 – che dispone la **riduzione del numero dei componenti** degli organi di amministrazione e di controllo, nonché dei componenti del collegio dei revisori, rispettivamente, a cinque e a tre componenti.

A tal fine, gli enti territoriali vigilanti, negli ambiti di rispettiva competenza, sono tenuti ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal citato articolo 6, comma 5,

⁴³ Le agenzie sono state istituite per lo svolgimento di attività di carattere tecnico dei dicasteri e dispongono di un proprio statuto; sono sottoposte al controllo della Corte dei conti ed al potere di vigilanza di un ministro; hanno autonomia di bilancio ed agiscono sulla base di convenzioni stipulate con le amministrazioni. A differenza delle autorità amministrative indipendenti (authorities), le Agenzie sono pertanto soggette al controllo governativo e non godono di totale autonomia dall'Esecutivo tanto che i vertici (direttori generali) vengono individuati dai Ministri e nominati con D.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Tra le agenzie amministrative si ricordano le agenzie fiscali, che sono disciplinate secondo disposizioni specifiche anche in deroga alle disposizioni generali previste dal d.lgs 300/1999. Si tratta di: Agenzia delle entrate; Agenzia delle dogane; Agenzia del territorio Agenzia del demanio.

⁴⁴ La disciplina generale delle agenzie, contenuta negli art. 8 e 9 del D.Lgs. 300/1999, ha previsto quattro organi (direttore generale, comitato direttivo, collegio dei revisori dei conti, organismo preposto al controllo di gestione), mentre sono tre per le agenzie fiscali (direttore, comitato di gestione, collegio dei revisori dei conti).

del D.L. n. 78/2010, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legge ossia dal **dicembre 2013**.

Il comma 5 dell'articolo 6 del D.L. n. 78/2010 prevede che tutti gli enti pubblici, anche economici, e tutti gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato devono adeguare i rispettivi statuti, al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data del 31 maggio 2010: **gli organi di amministrazione e di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché gli organi di revisione, siano costituiti da un numero di componenti non superiore rispettivamente a 5 e a 3 componenti.**

Il comma 5 fa obbligo alle amministrazioni vigilanti di adeguare, mediante regolamenti di delegificazione, la relativa disciplina di organizzazione con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici da esse vigilati. **Il mancato adeguamento** nei termini indicati determina responsabilità erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli enti interessati sono nulli.

2.12.7 Regolamenti per il riordino settore lirico-sinfonico (articolo 22, comma 5)

Il comma 5 posticipa al 31 dicembre 2012 il termine per l'emanazione dei regolamenti di delegificazione finalizzati a revisionare l'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche, fissato in 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 64 del 2010 (L. 29 giugno 2010, n. 100) e, dunque, destinato a spirare a fine 2011.

2.12.8 Riordino ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (articolo 22, commi 6-9)⁴⁵

Il **comma 6 dell'articolo 22** sostituisce i commi da 18 a 26 dell'articolo 14 del decreto-legge n. 98/2011, che avevano soppresso l'Istituto per il commercio con l'estero (ICE) trasferendone funzioni, risorse umane, strumentali e finanziarie, al Ministero dello Sviluppo economico ed al Ministero degli Affari esteri per le parti di rispettiva competenza, ed **istituisce un nuovo organismo** denominato "**ICE – Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane**", ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del

⁴⁵ Per ulteriori approfondimenti vedi dossier della Camera, art. 22 commi 6-9:

http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/D11201bs1.htm%23dossierList&back_to=http%3A//www.camera.it/465%3Farea%3D20%26tema%3D508%26II+decreto-legge++n.+201%252F2011++crescita%252C+equit%25C3%25A0+e+consolidamento+dei+conti+pubblici

Ministero dello sviluppo economico, che li esercita, per le materie di rispettiva competenza, **d'intesa** con il Ministero degli affari esteri e sentito il Ministero dell'economia e delle finanze.

Tale comma 6 oltre a modificare il comma 18 dell'art. 14 del d.l. 98/2011, introduce il comma 18 bis, che attribuisce i **poteri di indirizzo** in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese italiane **al Ministro dello sviluppo economico e a quello degli affari esteri**. Viene demandata, inoltre, la formulazione delle linee guida e di indirizzo strategico in detta materia, anche per quanto riguarda la programmazione delle risorse, ad una **Cabina di regia**, da costituirsi senza nuovi o maggiori oneri. ⁴⁶

Le funzioni già attribuite all'ICE dalla normativa vigente e le risorse di personale, finanziarie e strumentali, sono trasferiti al Ministero dello sviluppo economico e all'Agenzia appena istituita. Le risorse già destinate all'ICE per il finanziamento dell'attività di promozione e di sviluppo degli scambi commerciali con l'estero, sono trasferite in un apposito Fondo per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese, da istituire nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico (comma 19 dell'art. 14 d.l. 98/2011).

Sono definiti i **compiti dell'Agenzia**: sviluppo dell'internazionalizzazione delle imprese italiane; commercializzazione dei beni e dei servizi italiani nei mercati internazionali; promozione dell'immagine del prodotto italiano nel mondo. Essa opera in stretto **raccordo con le regioni**, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le organizzazioni imprenditoriali e gli altri soggetti pubblici e privati interessati (comma 20 dell'art. 14 d.l. 98/2011).

Sempre il comma 6 dell'art. 23 si occupa degli organi della neocostituita Agenzia, della figura del direttore generale dell'Agenzia, nonché dei compensi spettanti ai membri del consiglio di amministrazione.

L'Agenzia opera all'estero nell'ambito delle Rappresentanze diplomatiche e consolari con modalità stabilite con apposita convenzione stipulata tra l'Agenzia, il Ministero degli Affari esteri e il Ministero dello Sviluppo economico.

Nel comma in esame è precisato che si provvede, mediante uno o più decreti di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze all'individuazione delle risorse umane, strumentali, finanziarie, e dei rapporti

⁴⁶ Questo organo è copresieduto dai Ministri degli affari esteri e dello sviluppo economico, ed è composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, o da persona dallo stesso designata, dal Presidente della Conferenza delle regioni e dai Presidenti, rispettivamente, di Unioncamere, della Confederazione generale dell'industria italiana, di Rete Imprese Italia e della Associazione bancaria italiana.

giuridici attivi e passivi facenti capo al soppresso istituto Ice, da trasferire all'Agenzia e al Ministero dello Sviluppo economico.

Entro sei mesi dalla costituzione, l'Agenzia, sulla base delle **linee guida e di indirizzo strategico adottate dalla Cabina di regia e fatte proprie dal Ministero dello Sviluppo economico**, d'intesa con il Ministero degli affari esteri per quanto di competenza, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, provvede a:

- a) riorganizzare gli uffici presso le rappresentanze diplomatiche e consolari, mantenendo in Italia soltanto gli uffici di Roma e Milano;
- b) rideterminare le modalità di svolgimento delle attività di promozione fieristica;
- c) concentrare le attività di promozione sui settori strategici e sull'assistenza alle piccole e medie imprese.

I nuovi **commi 26-septies e 26-octies dell'art.14 del d.l. 98/2011**, introdotti dal comma 6 dell'art. 22, dispongono l'inquadramento nei ruoli del Ministero dello Sviluppo economico dei dipendenti a tempo indeterminato dell'istituto soppresso; **l'eventuale trasferimento di dipendenti alle Regioni** o alle Camere di commercio; il mantenimento, da parte dei dipendenti trasferiti al Ministero dello Sviluppo economico e all'Agenzia, dell'inquadramento previdenziale di provenienza e del trattamento economico fondamentale e accessorio limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento.

Ai sensi dei **commi 26-novies e 26-decies** dell'art. 14, l'Agenzia si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, mentre la Corte dei Conti esercita il controllo sulla sua gestione finanziaria.

Il **comma 7 dell'articolo 22**, attribuisce ad uno o più decreti del Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro degli Affari esteri la definizione delle iniziative di promozione e internazionalizzazione da realizzare, in attesa della piena operatività dell'Agenzia disciplinata dal comma 6.

Il **comma 8** definisce i poteri del dirigente delegato di cui al comma 26-bis, introdotto dal precedente comma 6 del medesimo articolo 22, e precisamente i poteri attribuiti al consiglio di amministrazione e al direttore generale del soppresso ICE, necessari per la realizzazione delle iniziative di cui al precedente comma 7. Stipula, inoltre, i contratti e autorizza i pagamenti e può delegare ai titolari degli uffici del soppresso istituto la stipula dei contratti e l'autorizzazione dei pagamenti. Si stabilisce, infine, la temporanea operatività del personale in servizio presso gli uffici all'estero dell'ICE e la

prosecuzione del controllo sulla sua gestione da parte del collegio dei revisori dell'Istituto stesso.

Infine il **comma 9** dispone che non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato dall'attuazione dei commi 6-8, prevedendo l'utilizzazione delle risorse già destinate al soppresso ICE e le risorse per le spese di funzionamento e per le spese di natura obbligatoria dell'ente soppresso.

2.12.9. Trasferimento a Fintecna delle partecipazioni di ANAS (articolo 22, comma 9-bis)

Il **comma 9-bis** modifica la disciplina riguardante il **trasferimento delle partecipazioni di ANAS a Fintecna**-società interamente controllata dal MEF, che era stata prevista dal **comma 7 dell'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98**, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 successivamente modificato dall'articolo 20, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012).

La cessione delle partecipazioni dell'ANAS è prevista nell'ambito del riordino operato dall'art. 36, comma 1, del D.L. 98/2011 (convertito dalla legge 111/2011) che reca un'articolata disciplina volta a ridefinire l'assetto delle funzioni e delle competenze in materia di gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale attraverso l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dell'**Agenzia per le infrastrutture stradali** e autostradali presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e la trasformazione di ANAS S.p.A. in società in house del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT).

Il comma 7 dell'articolo 36, come modificato dall'articolo 20, comma 1, della legge n. 183/2011, prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2012, **il trasferimento a Fintecna S.p.A. di tutte le partecipazioni detenute da ANAS S.p.A. anche in società regionali**, al valore netto contabile risultante al momento della cessione; la cessione è esente da imposte dirette, indirette e da tasse.

La novella introdotta dal comma in esame differisce al **31 marzo 2012** il termine entro il quale si procederà al trasferimento delle partecipazioni da ANAS a Fintecna.

Si specifica, inoltre, che le **partecipazioni oggetto di trasferimento** sono quelle detenute da ANAS **in società co-concedenti**. La cessione è esente da imposte (dirette e indirette) e tasse, mentre, rispetto al testo vigente, si prevede che la **cessione** è realizzata da Fintecna e da ANAS al **valore netto contabile risultante al momento della**

cessione ovvero, qualora Fintecna lo richieda, quello **risultante da una perizia** realizzata da un collegio di tre esperti nominati, due, da ciascuna delle società, e il di Presidente, congiuntamente dalle stesse.

La norma in esame sembra finalizzata ad imporre la cessione non di tutte le partecipazioni detenute dall'Anas ma solamente di quelle in società che, insieme all'Anas, svolgono funzioni di soggetto concedente, perché solo per tali soggetti si pone il problema del **conflitto di interessi causato dalla concentrazione nello stesso soggetto delle qualità di controllore e controllato**, problema che la riforma dell'Anas recata dall'art. 36 del D.L. 98/2011 cerca di risolvere con l'istituzione dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, cui vengono trasferiti, tra gli altri, i compiti di amministrazione concedente prima spettanti all'Anas (comma 4 dell'art. 36).

L'aggettivo "co-concedenti" sembra riguardare esclusivamente le **società regionali partecipate** al 50% dall'Anas e costituite (nella forma della S.p.A.) in attuazione delle norme sul federalismo infrastrutturale introdotto dal comma 289 dell'art. 2 della L. 244/2007 (finanziaria 2008).

Si tratta delle seguenti società che, in forza del citato comma 289, esercitano "le funzioni e i poteri di soggetto concedente e aggiudicatore": Autostrade del Lazio, Concessionarie Autostradali Lombarde (CAL), **Concessionarie Autostradali Piemontesi** (CAP), Concessionarie Autostradali Venete (CAV) e Autostrade del Molise.

2.12.10 Riduzione dei componenti delle Autorità amministrative indipendenti (articolo 23 commi 1-3)

Il contenimento della spesa complessiva per il funzionamento delle Autorità amministrative indipendenti è perseguito anche attraverso la riduzione del numero dei componenti delle autorità indipendenti, ne consegue che il numero dei componenti:

a) del Consiglio **dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni** è ridotto da otto a quattro, escluso il Presidente. Conseguentemente, il numero dei componenti della commissione per le infrastrutture e le reti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è ridotto da quattro a due, escluso il Presidente, e quello dei componenti della commissione per i servizi e i prodotti della medesima Autorità è ridotto da quattro a due, escluso il Presidente;

b) **dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture** è ridotto da sette a tre, compreso il Presidente;

c) **dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas** è ridotto da cinque a tre, compreso il Presidente;

d) **dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato** è ridotto da cinque a tre, compreso il Presidente;

e) della **Commissione nazionale per la società e la borsa** è ridotto da cinque a tre, compreso il Presidente;

f) del **Consiglio dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo** è ridotto da sei a tre, compreso il Presidente;

g) della **Commissione per la vigilanza sui fondi pensione** è ridotto da cinque a tre, compreso il Presidente;

h) della **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche** è ridotto da cinque a tre, compreso il Presidente;

i) della **Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali** è ridotto da nove a cinque, compreso il Presidente.

La riduzione dei componenti non trova applicazione per quelli già nominati alla data di entrata in vigore del d.l. 201/2011. Ne consegue che l'efficacia della disposizione si produrrà gradualmente in relazione alle scadenze dalla carica dei singoli componenti delle diverse autorità.

La disposizione estende, a tutte le autorità indipendenti, il principio della prevalenza del voto del presidente in sede deliberante, nel caso in cui il numero dei componenti, incluso il presidente, risulti pari, prevalenza attualmente disciplinata solo per il garante della privacy.

2.12.11 Acquisizione di lavori, servizi e forniture nei comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti (articolo 23, commi 4 e 5)

La finalità del comma 4 è quella di pervenire ad una “riduzione dell'elevata frammentazione del sistema degli appalti pubblici” che dovrebbe portare ad una conseguente riduzione dei costi di gestione delle procedure grazie alle economie di scala.

Il comma 4 dell'articolo 23, introduce un comma 3-bis all'art. 33 del D.Lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici) ai sensi del quale *i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti* ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia *affidano obbligatoriamente* ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture:

- nell'ambito delle unioni dei comuni, ove esistenti;
- ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici.

Per le **unioni di comuni**, si richiama l'art. 32, comma 1 del D.Lgs. 267/2000, che definisce le unioni di comuni come “enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza”,

Invece per l'**accordo consortile**, la disciplina si rinviene nell'art. 31 del medesimo decreto, che individua i consorzi che gli enti locali possono costituire per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni. A tal proposito si ricorda la soppressione dei consorzi per l'esercizio associato di funzioni, disposta dalla lettera e) del comma 186 dell'art. 2, L. 23 dicembre 2009, n. 191, che ha stabilito la **soppressione dei consorzi di funzioni** tra gli enti locali, pertanto gli unici consorzi possibili sono, attualmente, quelli di servizi.

Quanto alle **centrali di committenza** queste sono definite dall'art. 3, comma 34, del D.Lgs. 163/2006, secondo cui la centrale di committenza è “un'amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori”.

E l'ulteriore art. 33 dispone che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possono acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza, anche associandosi o consorziandosi e che tali centrali sono tenute all'osservanza del codice.

Completa la disciplina in materia di acquisizione di lavori, servizi e forniture, l'articolo 13 della legge n. 136/2010 che ha previsto l'istituzione della **Stazione Unica Appaltante (SUA)**, che, **su base regionale**, potrà gestire le gare di lavori, forniture e servizi, per tutte le amministrazioni, mediante apposite convenzioni. La SUA, ha natura giuridica di centrale di committenza e cura, per conto degli enti aderenti, l'aggiudicazione dei contratti pubblici in ambito regionale, provinciale e comunale. In attuazione del citato articolo 13 è stato emanato il D.P.C.M. 30 giugno 2011 che ha chiarito che l'adesione alla SUA da parte delle amministrazioni pubbliche è facoltativa ed avviene sulla base di convenzioni alle quali gli enti possono aderire. Con il decreto vengono altresì definiti gli elementi essenziali della convenzione e vengono disciplinati sia l'ambito di operatività della SUA (in funzione degli importi di gara o di altri criteri) sia le modalità per il rimborso

dei costi dalla stessa sostenuti. Lo stesso decreto elenca, tra gli enti che possono aderire alla SUA, anche unioni e consorzi di comuni.

La novità normativa di cui al comma 3-bis dell'art. 33 del D.Lgs. 163/2006 si applica alle gare bandite successivamente al 31 marzo 2012.

2.12.12 Trattamento economico dei membri, non parlamentari, del Governo (articolo 23, comma 6)

Il **comma 6** introduce **un'interpretazione autentica dell'articolo 47, comma 2, della legge 24 aprile 1980, n. 146**, nel senso che ai dipendenti pubblici, che non siano membri del Parlamento e siano chiamati all'ufficio di Ministro e di Sottosegretario, non spetta la parte del trattamento economico, comprese le componenti accessoria e variabile della retribuzione, eccedente il limite indicato nella predetta disposizione, fermo restando, in ogni caso, che il periodo di aspettativa è considerato utile ai fini dell'anzianità di servizio e del trattamento di quiescenza e di previdenza, con riferimento all'ultimo trattamento economico in godimento, inclusa, per i dirigenti, la parte fissa e variabile della retribuzione di posizione, ed esclusa la retribuzione di risultato.

2.12.13 Livellamento remunerativo Italia-Europa dei titolari di cariche elettive e di incarichi di vertice (articolo 23, comma 7)

L'articolo 23 al **comma 7**, riprende il tema del livellamento retributivo Italia-Europa, nel senso che qualora la Commissione governativa istituita, il 28 luglio 2011, per suddetto livellamento non abbia provveduto, entro il 31 dicembre 2011, alla ricognizione e alla individuazione della media dei trattamenti economici europei dei titolari di cariche elettive e di incarichi di vertice delle pubbliche amministrazioni, il Parlamento ed il Governo, ciascuno nel proprio ambito di attribuzioni, provvederanno ad adottare appositi atti per il conseguimento del livellamento retributivo.

2.12.14 Riordino del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)⁴⁷
(articolo 23, comma 8-13)

L'art. 23, ai **commi 8- 23**, interviene riducendo la quantità dei membri il Cnel, il cui nuovo assetto, sulla base del nuovo art. 2 della legge 30/12/1986 n. 936 (*Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*), sarà di **sessantaquattro** componenti e specificamente:

- dieci esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali otto nominati dal Presidente della Repubblica e due proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri;
- quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, dei quali ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti di cui tre in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati, nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e diciassette rappresentanti delle imprese;
- sei rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, dei quali, rispettivamente, **tre** designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e **tre** designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato

In definitiva si passa dagli attuali 70 componenti a 64 oltre al presidente ed è stata eliminata la figura del segretario generale, inoltre, altra novità, **l'Assemblea elegge due vice presidenti in un'unica votazione.**

Inoltre l'art. 23 **ridisciplina la procedura di nomina⁴⁸ dei componenti** del Cnel che, entro 30 giorni dall'entrata in vigore del d.l. 201/2011 ossia entro il 15 gennaio

⁴⁷ Il CNEL è organo di rilievo costituzionale e sono tali gli organi che sono previsti dalla Costituzione della Repubblica Italiana, ma da essa non direttamente disciplinati nelle funzioni. Infatti Il CNEL è previsto dall'art. 99 della Costituzione, ai sensi del quale esso è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

⁴⁸ Si tratta del secondo intervento normativo sulla disciplina del CNEL in pochi mesi. Infatti, già il decreto-legge 138/2011 (art. 17) aveva drasticamente ridotto il numero dei membri da 121 (più il presidente) a 70 (comprendendovi oltre al presidente anche il segretario generale, figura già prevista dalla legge 936 (art. 22) che però non lo comprendeva tra i membri del CNEL.

Il decreto-legge 138/2011 aveva anche previsto che la ripartizione tra categorie dei membri non fosse più stabilita per legge (come in precedenza), ma da un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, che avrebbe dovuto essere emanato entro 60 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

La lettera a) del comma in esame ripristina la ripartizione per legge dei membri del CNEL, prevedendo la seguente composizione:

- 10 esperti in materia economica, sociale e giuridica, dei quali 8 nominati dal Presidente della Repubblica e 2 proposti dal Presidente del Consiglio (nella versione delle legge antecedente il decreto-legge 138 gli esperti erano 12, dei quali 8 nominati dal Presidente della Repubblica e 4 proposti dal Presidente del Consiglio);
- 48 rappresentanti delle categorie produttive (erano 99) dei quali 22 (erano 44) rappresentanti dei lavoratori dipendenti con la specificazione, che tre di questi sono in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati, 9

2012, saranno nominati con DPR, previa proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In via transitoria restano confermati, fino alla nomina dei nuovi componenti, gli attuali esperti, gli attuali rappresentanti delle categorie produttive di beni e servizi, nonché gli attuali rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato.

2.12. 15 Disposizioni in materia di province (articolo 23, commi 14-21)⁴⁹

L'articolo 24 ai commi 14-21 in materia di province introduce le seguenti novità⁵⁰:

- alla Provincia sono riservate esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni, nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze;

(erano 18) rappresentanti dei lavoratori autonomi (la modifica apportata dalle Commissioni riunite V e VI espunge il riferimento ai rappresentanti delle professioni), 17 (erano 37) rappresentanti delle imprese;

- 6 rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, dei quali 3 nominati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e 3 designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato.

Approfondimento estrapolato dal dossier della Camera, art. 23 commi 8-13:

http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/D11201bs1.htm%23dossierList&back_to=http%3A//www.camera.it/465%3Farea%3D20%26tema%3D508%26II+decreto-legge++n.+201%252F2011+-+crescita%252C+equit%25C3%25A0+e+consolidamento+dei+conti+pubblici.

⁴⁹ Si rimanda all'ordine del giorno dell'UPI e dei Consigli provinciali reperibile alla pagina:

http://www.upinet.it/docs/contenuti/2012/01/1_odg_consigli_31gennaio2012_def.pdf

⁵⁰ Per quanto attiene la disciplina delle province si segnalano i seguenti commenti:

- Morte e temporanea resurrezione delle province: non si svuota così un ente previsto in costituzione, Paolo Veronesi, consultabile alla pagina:

http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0297_veronesi.pdf;

- La riforma delle province nel decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" reperibile alla pagina:

http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2012/01/D.-L.-Monti_Riforma-delle-Province1.pdf;

- Riforma delle Province. Spunti di proposte a breve e lungo termine, Beniamino Caravita e Federica Fabrizzi, consultabile alla pagina:

http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?content_auth=&Artid=19462&CFID=20943342&CFTOKEN=88860476;

- La riforma delle province nella legge 22 dicembre 2011 n. 214

http://www.diritto.it/system/docs/32871/original/La_riforma_delle_Province_nella_Legge_22_dicembre_2011_n._214.pdf,

- Il canto del cigno delle Province, Carlo Rapicavoli reperibile alla pagina: <http://www.diritto.it/docs/32861-il-canto-del-cigno-delle-province->

- è rivista la forma di governo, in quanto: a) viene meno la Giunta Provinciale b) gli organi della Provincia sono il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia c) siffatti organi sono trasformati in organi di secondo livello ossia non più elezione diretta da parte dei cittadini, ma elezione in capo ai consessi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia d) riduzione dei componenti del Consiglio provinciale che potrà essere, al massimo composto da dieci soggetti;
- i comuni possono istituire organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni.

2.12.15.1 Le funzioni

Il comma 14 dell'art. 23, stabilisce che spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni. È quindi espunta la **funzione di indirizzo politico**.

Un sommario sunto della normativa di riferimento, afferente all'ente Provincia, può aiutare a ben comprendere le novità introdotte dal presente decreto.

A livello costituzionale la provincia è menzionata dagli articoli 114 c. 2, 118 c. 2 e 117 c. 2 lett. p). **L'art. 114**, comma secondo, definisce le Province, i Comuni, le Città metropolitane e le Regioni quali enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati nella Costituzione.

L'art. 118, secondo comma, della Costituzione stabilisce che le Province, come i Comuni e le Città metropolitane, sono titolari di funzioni amministrative proprie e di funzioni conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze.

L'art. 117, secondo comma, lett. p), attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di funzioni fondamentali delle province, oltre che dei comuni e delle città metropolitane.

La dottrina tende ad identificare le funzioni proprie con quelle fondamentali, ne consegue che entrambe le funzioni, seppur diversamente denominate, rientrano tra quelle da determinare con legge statale, con individuazione uniforme a livello nazionale delle funzioni di base.

A livello di legislazione ordinaria **l'art. 19 del D.Lgs. 267/2000** (TUEL) attribuisce alla provincia le **funzioni amministrative** di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei settori seguenti:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c) valorizzazione dei beni culturali;
- d) viabilità e trasporti;
- e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
- f) caccia e pesca nelle acque interne;
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Lo stesso art. 19 TUEL stabilisce che la provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, **promuove e coordina attività**, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal TUEL per la gestione dei servizi pubblici locali.

L'art. 20 del TUEL riconduce poi alle **funzioni di programmazione** della provincia le seguenti attività:

- a) raccogliere e coordinare le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione;
- b) concorrere alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;

c) formulare e adottare, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuovere il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni.

Inoltre, la provincia, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il **piano territoriale di coordinamento** che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio.

In particolare, tale piano indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Occorre precisare che le richiamate disposizioni del TUEL non esauriscono le funzioni delle province alle quali vanno ascritte anche quelle conferite dalle leggi regionali e statali.

La determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali risulta rilevante ai fini del federalismo fiscale.

Infatti, **l'art. 119, comma quarto, Cost.** stabilisce che le risorse degli enti locali (e delle regioni) – ossia tributi ed entrate proprie, partecipazioni al gettito erariale e fondo perequativo - devono consentire il finanziamento integrale delle “funzioni pubbliche loro attribuite”. L'individuazione di tali funzioni appare, pertanto, un passaggio necessario per la valutazione dell'entità delle risorse finanziarie da attribuire alle autonomie locali.

L'importanza dell'individuazione delle funzioni territoriali è confermata dalla **legge n. 42 del 2009**, sul federalismo fiscale di attuazione dell'art. 119 Cost. Tale legge, nell'indicare i principi e i criteri direttivi della delega relativa al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, prevede una classificazione delle spese degli enti locali ripartite in:

- spese riconducibili alle funzioni fondamentali individuate dalla legislazione statale;
- spese relative alle altre funzioni;
- spese finanziate con contributi speciali.

In particolare, la legge n. 42 prevede l'integrale finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali, la cui individuazione è rinviata alla legislazione statale di attuazione dell'articolo 117, comma secondo, lett. p), mediante tributi propri, compartecipazioni e addizionali ai tributi erariali e regionali e fondo perequativo, che andranno a sostituire integralmente i trasferimenti statali. La garanzia del finanziamento integrale delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni da esse eventualmente implicate deve avvenire con modalità definite in base al "fabbisogno standard", modalità che consente di superare il vigente criterio di finanziamento, basato sulla spesa storica (art. 11, c. 1, lett. b)).

La fase transitoria, riconducibile ad un periodo di cinque anni per consentire il superamento definitivo del criterio della spesa storica, è disciplinata dall'art. 21 della legge sul federalismo che contiene principi e criteri direttivi per l'attuazione con decreti legislativi da parte del governo. In particolare, l'art. 21, c. 1, lett. e), dispone che, fin tanto che non saranno in vigore le disposizioni concernenti le funzioni fondamentali, il finanziamento delle spese degli enti locali avviene sulla base di alcuni specifici criteri. In particolare:

- il fabbisogno delle funzioni di comuni e province viene finanziato assumendo l'ipotesi che l'80 per cento delle spese sia considerato come riconducibile alle funzioni fondamentali e che il residuo 20 per cento si riferisca alle funzioni non fondamentali (punto 1);
- l'80 per cento delle spese di comuni e province (cioè quelle di cui al punto 1), afferenti alle funzioni fondamentali, viene finanziato per mezzo delle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e dal fondo perequativo; il residuo 20 per cento delle spese di cui al punto 1, relative alle altre funzioni, è finanziato per mezzo delle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo (punto 2);
- a tal fine, il punto 3 prevede che venga preso a riferimento l'ultimo bilancio degli enti locali certificato a rendiconto, disponibile alla data di predisposizione degli schemi dei decreti legislativi attuativi della delega.

Successivamente, **l'art. 3 del D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216** (Determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province) considera, in via transitoria, quali funzioni fondamentali dei comuni e delle province le funzioni già individuate in via provvisoria come tali dall'articolo 21, commi 3 e 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42, che recano, rispettivamente, per i comuni e per le province, un elenco provvisorio delle funzioni fondamentali da finanziare integralmente sulla base del fabbisogno standard, ai sensi del comma 2.

Per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare provvisoriamente quali funzioni fondamentali sono:

- 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 legge in esame;
- funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- funzioni nel campo dei trasporti;
- funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- funzioni nel campo della tutela ambientale;
- funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Rispetto alle funzioni individuate dall'art. 2⁵¹ c. 3 lett. d) del D.P.R. n. 194/1996 (Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del D.Lgs. 25 febbraio 1995,

⁵¹ Art. 2 c. 3 lett. d) funzioni e servizi per le province:

01) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) organi istituzionali, partecipazione e decentramento;

02) segreteria generale, personale e organizzazione;

03) gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione;

04) gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali;

05) gestione dei beni demaniali e patrimoniali;

06) ufficio tecnico;

07) servizio statistico;

08) servizi di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali della provincia;

09) altri servizi generali;

02) funzioni di istruzione pubblica, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) istituti di istruzione secondaria;

02) istituti gestiti direttamente dalla provincia;

03) formazione professionale ed altri servizi inerenti l'istruzione;

03) funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) biblioteche, musei e pinacoteche;

02) valorizzazione di beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali;

04) funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo, la cui articolazione in servizi è la seguente:

n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali) non risultano dunque comprese le funzioni relative ai seguenti ambiti: cultura e beni culturali; settore turistico, sportivo e ricreativo; settore sociale; sviluppo economico, relativamente ai servizi per l'agricoltura e per l'industria, il commercio e l'artigianato.

I decreti legislativi prevedono altresì che l'elenco provvisorio delle funzioni possa essere adeguato attraverso accordi tra Stato, regioni, province e comuni, da concludere in sede di Conferenza unificata (comma 5).

Conclusa la breve analisi della normativa di riferimento, **l'art. 23 comma 14**, specifica che con successiva legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze, saranno stabiliti la materia e i limiti entro i quali si dispiega la suddetta funzione di indirizzo e di coordinamento delle Province. Ne consegue che la funzione su menzionata è espressamente esclusa dal successivo comma 18 dal novero di funzioni, già conferite alle province dalla normativa vigente, che lo Stato e le Regioni, ciascuno per quanto di competenza, dovranno trasferire, con propria legge, ai Comuni **entro il 31 dicembre 2012**. L'obbligo di trasferimento ai comuni delle funzioni finora già conferite trova un solo limite, conforme alle previsioni del primo comma dell'art. 118 Cost., costituito dall'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, a garanzia del quale possono le suddette funzioni essere "acquisite" dalle Regioni.

01) turismo;

02) sport e tempo libero;

05) funzioni nel campo dei trasporti, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) trasporti pubblici locali;

06) funzioni riguardanti la gestione del territorio, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) viabilità;

02) urbanistica e programmazione territoriale;

07) funzioni nel campo della tutela ambientale, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) difesa del suolo;

02) servizi di tutela e valorizzazione ambientale;

03) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale;

04) rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;

05) caccia e pesca nelle acque interne;

06) parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione;

07) tutela e valorizzazione risorse idriche e energetiche;

08) servizi di protezione civile;

08) funzioni nel settore sociale, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) sanità;

02) assistenza infanzia, handicappati e altri servizi sociali;

09) funzioni nel campo dello sviluppo economico, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) agricoltura;

02) industria, commercio e artigianato;

03) mercato del lavoro;

Il decorso del termine del 31 dicembre 2012 in mancanza di trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni comporta l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato che con propria legge, in ossequio al procedimento previsto dall'articolo 8⁵² della legge 5 giugno 2003, n. 131, procederà al trasferimento di funzioni in capo ai comuni.

Il **comma 19** stabilisce che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvederanno altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.

2.12.15.2 .Gli organi

I **commi 15, 16 e 17** dell'art. 23 ridisegnano gli organi della provincia, senza peraltro delineare le relative modalità di elezione. Gli organi vengono ridotti, infatti sono previsti il consiglio provinciale ed il presidente della provincia, con eliminazione delle giunte provinciali.

Sia il consiglio provinciale che il presidente della provincia sono configurati - a differenza degli altri enti indicati dall'art. 114 Cost. - come organi ad elezione indiretta, eletto il primo dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della provincia e il secondo dal consiglio provinciale stesso, tra i suoi componenti(commi 16 e 17).

Tali organi durano in carica cinque anni e le modalità di elezione del consiglio provinciale, che è composto da non più di dieci membri, e del presidente della provincia sono stabilite con legge dello Stato **entro il 31 dicembre 2012** (commi 15 e 16).

Il rinnovo degli attuali organi provinciali è oggetto del **comma 20 dell'art. 23**, che rinvia alla legge statale la determinazione del termine decorso il quale gli organi in carica delle Province decadono ed individua una disciplina transitoria, diversificata per gli organi provinciali che vanno in scadenza prima del 31 dicembre 2012 (termine ultimo per l'adozione della nuova legge elettorale) e per quelli che devono essere rinnovati successivamente.

Organi in scadenza prima del 31 dicembre 2012, per i quali si dovrebbe procedere all'indizione delle elezioni nella primavera 2012, si applica, fino al 31 marzo 2013, l'articolo

⁵² L'art. 8 della legge 131/2003 prevede, al comma 1, che, nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

141 del testo unico degli enti locali (D.Lgs. 267/2000) che dispone lo scioglimento del consiglio e la nomina di un commissario, dopodiché si procede alle elezioni con le nuove disposizioni.

L'articolo 141 TUEL prevede che con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, possa essere disposto lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, in alcuni casi tassativamente indicati dalla legge, quali violazione della Costituzione o della legge, gravi motivi di ordine pubblico, impedimento o dimissioni del sindaco o del presidente della provincia, dimissioni della maggioranza dei consiglieri ecc.

Ad eccezione dei casi di impedimento, rimozione, decadenza e decesso del sindaco o del presidente della provincia, il decreto di scioglimento reca contestualmente la nomina di un commissario che esercita le attribuzioni conferitogli dal decreto stesso (art. 141, comma 3).

Affatto diversa, l'ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione mafiosa, disciplinata dall'articolo 143 TUEL.

Organi provinciali in scadenza dopo il 31 dicembre 2012, questi restano in carica fino alla scadenza naturale e vengono rinnovati secondo le nuove regole.

2.12.15.3 La forma di governo provinciale vigente nelle regioni a statuto ordinario.

Come sopra precisato, l'art. 117, co. 2, lett. p), della Costituzione ricomprende tra le competenze legislative esclusive dello Stato quelle della legislazione elettorale e degli organi di governo di comuni, province e città metropolitane.

La disciplina della forma di governo dei comuni e delle province è stata modificata in maniera incisiva con la legge n. 81 del 1993, che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia. La relativa disciplina è confluita nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 267/2000).

Ad oggi gli organi di governo della provincia sono: il presidente della provincia, il consiglio, organo rappresentativo eletto dalla collettività provinciale e la giunta, organo esecutivo (art. 36, comma 2, TUEL).

La composizione del consiglio provinciale è variabile e dipende dall'ampiezza demografica della provincia (art. 37 TUEL).

Attualmente i consigli provinciali sono composti dal presidente della provincia e:

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

Il numero dei consiglieri provinciali è stato ridotto del 20%, con arrotondamento dell'entità della riduzione all'unità superiore, ad opera della legge 191/2009 (art. 2, comma 184, come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 2/2010). Ai fini della riduzione è escluso dal computo il presidente della provincia. La riduzione si applica a decorrere dal 2011 e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia della data del medesimo rinnovo.

Inoltre, il decreto-legge 138/2011 (art. 15) ha stabilito un'altra riduzione pari alla metà (con arrotondamento all'unità superiore) sia del numero dei consiglieri provinciali, sia di quello degli assessori provinciali. Anche questa riduzione si applica a tali organi a decorrere dal primo loro rinnovo.

Il numero degli assessori è stabilito dallo statuto in relazione a quello dei consiglieri. Ai sensi del testo unico, la Giunta provinciale è composta dal presidente della provincia, che la presiede, e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, che non deve essere superiore a un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri comunali e provinciali, computando a tale fine il presidente della provincia, e comunque non superiore a 12 unità (art. 47 TUEL). Il limite massimo di assessori, in precedenza pari a 16 unità è stato ridotto a 12 dalla legge 244/2007 (art. 2, comma 23). Il numero degli assessori è stato ulteriormente rideterminato in misura pari a un quarto del numero dei consiglieri della provincia, con arrotondamento all'unità superiore, sempre computando il presidente della provincia, dalla citata legge 191/2009 (art. 2, comma 185, come modificato dall'art. 1, comma 1-bis, del decreto-legge 2/2010).

Il nuovo limite, come stabilito dall'art. 2, comma 1, del citato D.L. 2/2010, si applica a decorrere dal 2010, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo. Si richiama il citato decreto-legge 138/2011 (articolo 15).

Il **comma 20-bis** dell'art. 23 fa salve le competenze statutarie, in materia di province, delle **regioni a statuto speciale**, fermo restando l'obbligo per quest'ultime di adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi precedenti, entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame (entro il 6 giugno 2012). Inoltre ha escluso dall'ambito di applicazione delle disposizioni le **province autonome di Trento e Bolzano**.

2.12.16 Unioni di comuni e organi di raccordo⁵³

Il **comma 21** dell'art. 23 introduce gli organi di raccordo, specificamente prevede che i comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa.

L'unione di comuni costituisce una delle forme per l'esercizio associato di funzioni prevista dall'art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), che definisce le unioni di comuni come "enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza". Il TUEL prevede anche altre forme per l'esercizio associato di funzioni: la convenzione (art. 30), l'accordo di programma (art. 34) ed il consorzio (art. 31).

Quest'ultimo articolo individua i consorzi che gli enti locali possono costituire per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni. A tal proposito si richiama la lettera e) del comma 186 dell'art. 2, L. 23 dicembre 2009, n. 191, che ha stabilito la **soppressione dei consorzi di funzioni** tra gli enti locali, pertanto gli unici consorzi possibili sono, attualmente, quelli di servizi.

Sulla materia è recentemente intervenuto **l'art. 16 del D.L. 138/2011**, convertito dalla legge 148/2011, che ha previsto, per la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, l'obbligatorio **esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi** spettanti a legislazione vigente dei **comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti⁵⁴**, attraverso lo strumento **dell'unione dei**

⁵³ Cfr. "La riforma delle Unioni di Comuni fra 'ingegneria' e 'approssimazione' istituzionali", Vincenzo Tondi della Mura reperibile alla pagina:

http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?content_auth=&Artid=19456&CFID=20943342&CFTOKEN=88860476.

⁵⁴ Con riferimento ai **termini** entro i quali i piccoli comuni devono comunque assicurare l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali si segnala che il dl 216/2011 "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative" all'articolo 29 comma 11 sancisce una **proroga di nove mesi** e, pertanto, i comuni avranno tempo **fino al 30 settembre 2012** per avviare l'esercizio associato di almeno due delle funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra

comuni dettandone una specifica disciplina derogatoria dell'art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL).

Dalle lettura del combinato disposto del c. 21 dell'art. 23 del d.l. 201/2011 e dell'art. 16 del d.l. 138/2011, parrebbe evincersi che per il comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti sia obbligatoria la forma associata dell'unione di comuni, per gli altri comuni, aventi popolazione superiore a 1.000 abitanti, la forma associata quale quella dei consorzi od organi di raccordo dovrebbe ritenersi facoltativa, considerato l'uso del verbo "possono" enunciato nell'articolato del comma 21. Inoltre il legislatore non fornisce la definizione di "organi di raccordo", pertanto non è chiaro se la natura degli stessi vada definita in relazione a quanto già previsto dal TUEL, che disciplina le forme di esercizio associato, rilevato che tale espressione non si rinviene nel T.U.E.L., ovvero se debba intendersi qualcosa di diverso.

2.12.17 Gratuità delle cariche elettive di enti territoriali non previsti dalla Costituzione (articolo 23, comma 22)⁵⁵

Il **comma 22 dell'art. 23**, stabilisce che la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può dare luogo ad alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza.

Gli enti territoriali previsti dalla Costituzione sono quelli indicati all'art. 114 Cost., e cioè i comuni, le città metropolitane, le regioni e lo Stato.

La norma in esame, prevede appunto che le cariche elettive in enti territoriali diversi da questi non possono essere remunerate, ma sono esercitate a titolo onorifico.

quelle di cui all'articolo 21, comma 3, della L. 42/2009 e **fino al 30 settembre 2013** con riguardo a tutte le sei funzioni fondamentali.

Il testo del dl 216, approvato dalla Camera il 31 gennaio 2012 è stato trasmesso al Senato. Dal 2 febbraio è all'esame in commissione.

Per ulteriori approfondimenti sul testo, nella versione approvata dalla Camera, si rinvia alle schede di lettura del Dossier elaborato dal Servizio Studi della Camera dei deputati, consultabile alla pagina:

http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/d11216a.htm%23dossierList&back_to=http%3A//www.camera.it/465%3Fare

⁵⁵ Quanto segue è per la più parte estrapolato dal dossier della Camera, art. 23 comma 22:

http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/D11201bs1.htm%23dossierList&back_to=http%3A//www.camera.it/465%3Farea%3D20%26tema%3D508%26II+decreto-legge++n.+201%252F2011++crescita%252C+equit%252C3%25A0++consolidamento+dei+conti+pubblici

È però prevista una deroga nei confronti dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (finanziaria 2010).

L'art. 2, comma 186, della L. 191/2009, prevede per i comuni l'obbligo di adottare alcune misure consequenziali alla riduzione del contributo ordinario disposta dal comma 183 del medesimo articolo 2.

In particolare, la lettera b) prevede l'obbligo, per i comuni, di procedere alla soppressione delle circoscrizioni comunali, di cui all'articolo 17 del testo unico degli enti locali (D.Lgs. 267/2000) ad eccezione dei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

La deroga, pertanto, si riferisce alle **circoscrizioni di decentramento comunale** dei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, per le quali non si applicano le disposizioni del comma in esame.

La esclusione dovrebbe riguardare solamente i presidenti delle circoscrizioni che ai sensi dell'art. 82, comma 1, del testo unico enti locali percepiscono una indennità legata alla loro carica, mentre, ai sensi del successivo comma 2, nessuna indennità è dovuta ai consiglieri circoscrizionali ad eccezione dei consiglieri circoscrizionali delle città metropolitane (peraltro quest'ultime non ancora istituite).

Si osserva che comunque non appare chiara la platea dei destinatari del divieto di retribuzione, poiché gli amministratori delle comunità montane e delle unioni di comuni (anch'essi, come le circoscrizioni, enti territoriali non previsti dalla Costituzione) non hanno diritto ad alcuna retribuzione.

Infatti, l'art. 5, c. 7, del D.L. 78/2010, da un lato, vieta di attribuire emolumenti in qualsiasi forma (compresi retribuzioni, gettoni, o indennità) agli amministratori di comunità montane e unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali, aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche; dall'altro, prevede la riduzione delle indennità di sindaci, presidenti di provincia, assessori ed altri amministratori locali secondo fasce parametriche rapportate inversamente al fattore demografico.

In particolare, la disposizione citata prevede che, con decreto del Ministro dell'Interno, gli importi delle indennità siano ridotte, per un periodo non inferiore a tre anni, di una percentuale pari a:

- il 3 per cento per i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e per le province con popolazione fino a 500.000 abitanti;

- il 7 per cento per i comuni con popolazione tra 15.001 e 250.000 abitanti e per le province con popolazione tra 500.001 e un milione di abitanti;
- il 10 per cento per i restanti comuni e per le restanti province.
- Sono esclusi dall'applicazione della disposizione i comuni con meno di 1.000 abitanti.

2.12.18 Compensi per gli amministratori con deleghe delle Società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze (articolo 23-bis)⁵⁶

L'art. 23 bis disciplina le società non quotate direttamente controllate dallo Stato. Per società direttamente controllate il comma 1, intende quelle ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, n. 1) del codice civile e dunque le società in cui si dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria

Ai sensi dei comma 1 e 5, la classificazione di suddette società avverrà con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**, da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge in esame, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, e da sottoporre alla **registrazione della Corte dei Conti**. Pertanto con decreto del Ministero dell'Economia saranno suddivise in fasce le 12 Spa controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze (Mef). La ripartizione delle società avverrà per fasce, sulla base di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi e **per ciascuna fascia** sarà determinato il **compenso massimo** al quale i consigli di amministrazione delle società direttamente controllate dal Mef dovranno fare riferimento per la determinazione, secondo criteri oggettivi e trasparenti, degli **emolumenti** da corrispondere **agli amministratori investiti di particolari cariche**, ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile.

In particolare il c. 3 dell'art. 2389 c.c., che disciplina i compensi degli amministratori delle società, prevede che la remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche in conformità dello statuto è stabilita dal consiglio di amministrazione, sentito il parere del collegio sindacale.

Il comma 1 dell'art. 23 bis esordisce "**fatto salvo**" quanto previsto dall'**articolo 19, comma 6, del D.L. n. 78/2009**, tale articolo reca una norma di interpretazione

⁵⁶ Per approfondimenti dossier della Camera, art. 23 bis:

http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/D11201bs1.htm%23dossierList&back_to=http%3A//www.camera.it/465%3Farea%3D20%26tema%3D508%26II+decreto-legge++n.+201%252F2011++crescita%252C+equit%252C%25A0+e+consolidamento+dei+conti+pubblici

autentica dell'art. 2497, primo comma, del codice civile, relativo alla responsabilità degli enti o società che, esercitando attività di direzione e coordinamento di altre società, agiscono in violazione dei principi di corretta gestione societaria.

La citata norma di interpretazione autentica stabilisce, che per enti si intendono i soggetti giuridici collettivi, **diversi dallo Stato**, che detengono la partecipazione sociale nell'ambito della propria attività imprenditoriale ovvero per finalità di natura economica o finanziaria.

Il **comma 2** prevede la rideterminazione, almeno ogni tre anni, delle fasce di classificazione e dell'importo massimo dei relativi compensi. La rideterminazione avviene con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, tenuto conto dei mutamenti di mercato e in relazione al tasso di inflazione programmato, nel rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Si osserva che per il decreto di rideterminazione delle classi e dei relativi compensi massimi, non si prevede il parere delle Commissioni parlamentari competenti, né la registrazione da parte della Corte dei Conti. Essi infatti sono previsti solo per il decreto di cui al comma 1.

Il **comma 4** prevede che i consigli di amministrazione delle società non quotate controllate, dalle società non quotate direttamente controllate dal Mef, nella determinazione degli emolumenti da corrispondere ai consiglieri, non possono superare il limite massimo individuato dal decreto del Ministero dell'economia di cui al comma 1.

2.13 Risorse per attività della minoranza slovena in Friuli Venezia-Giulia (articolo 29, comma 3-bis)

Sono destinati al sostegno delle attività e delle iniziative culturali, artistiche, sportive, ricreative, scientifiche, educative, informative ed editoriali della minoranza slovena in Friuli Venezia-Giulia, di cui all'art. 16 della legge 38 del 2001, **2,5 milioni di euro per gli anni 2011, 2012 e 2013**, provenienti dal capitolo 7315⁵⁷.

⁵⁷Il capitolo 7513, rimodulabile, è iscritto nell'ambito del programma "Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle regioni a statuto speciale", Missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", dello stato di previsione del MEF ed è parzialmente esposto in tabella C della legge di stabilità.

2.14 Trattamenti economici relativi ad emolumenti o retribuzioni dalle pubbliche amministrazioni statali (articolo 23-ter)

Viene disposto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri verrà **definito il trattamento economico di chiunque riceva emolumenti o retribuzioni dalle pubbliche amministrazioni statali⁵⁸, nel rispetto di un parametro massimo.** In particolare, la disposizione riguarda chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, compreso il c.d. personale non contrattualizzato (comma 1).

La disposizione specifica quanto di seguito evidenziato:

- rientrano nel campo di applicazione **soltanto le sole amministrazioni pubbliche statali** indicate all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 165/2001 nonché il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo⁵⁹;
- il trattamento economico deve essere considerato **onnicomprendivo**, e dunque comprende le somme erogate dal medesimo o da diversi organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi.

Il decreto del Presidente del Consiglio, da adottarsi, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, dovrà dunque definire, in relazione alle diverse funzioni svolte, tanto nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente quanto di rapporti di lavoro autonomo, il

⁵⁸ Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, per amministrazioni pubbliche si intendono "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".

⁵⁹ Il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3 del D.lgs. 165/2001 è costituito, tra le altre, dalle seguenti categorie:

- magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato;
- personale militare e Forze di polizia di Stato;
- personale della carriera diplomatica;
- personale della carriera prefettizia;
- personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- personale della carriera dirigenziale penitenziaria;
- professori e ricercatori universitari.

trattamento economico erogabile, utilizzando come **parametro massimo** di riferimento il **trattamento economico del Primo presidente della Corte di Cassazione**⁶⁰.

Tra le principali **innovazioni** introdotte dal comma 1 si segnala il riferimento al trattamento economico complessivo, mentre la norma vigente, pur avendo ad oggetto il trattamento economico complessivo, esclude la **retribuzione** percepita dal dipendente pubblico presso l'amministrazione di appartenenza, nonché il trattamento di **pensione**, dal computo che concorre alla definizione del limite (comma 52-*bis* introdotto dall'articolo 4-*quater* del decreto-legge 97/2008).

Viene individuato un **ulteriore parametro limite** per **le somme** che possono essere **corrisposte ai dipendenti delle amministrazioni statali** di cui al comma 1 dell'articolo 23-*ter*, che siano chiamati a svolgere funzioni direttive dirigenziali o equiparate presso Ministeri o enti pubblici nazionali, comprese le autorità amministrative indipendenti (comma 2).

In particolare, la disposizione prevede che i suddetti soggetti - se conservano il trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza - **non possano ricevere a titolo di retribuzione, indennità, o anche solo per il rimborso spese, più del 25% dell'ammontare complessivo del trattamento economico già percepito.**

Con lo stesso decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, di cui al comma 1 dell'articolo 23-*ter*, potranno essere **previste deroghe motivate** al tetto delle retribuzioni per **coloro che siano chiamati a ricoprire posizioni apicali nell'amministrazione.** Il decreto potrà inoltre fissare un tetto massimo a titolo di rimborso spese (comma 3).

Infine vengono destinato al **fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato** le risorse derivanti dall'applicazione dei commi precedenti (comma 4).

⁶⁰ Attualmente il tetto massimo delle retribuzioni è fissato dall'articolo 3, commi 43-53-bis, della legge finanziaria per il 2008 che, analogamente alla disposizione in esame, individua il limite nel trattamento economico del Primo presidente della Corte di Cassazione.