CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale

FOCUS

La nuova disciplina degli Enti Locali

Parte I

La riforma del sistema istituzionale

49

20 ottobre 2012

Direzione Processo Legislativo
Silvia Bertini

Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale
Aurelia Jannelli

A cura di
Antonella Boffano, Federica Moi, Claudia Parola, Sabrina Scaduto, Franco Turigliatto

Realizzazione grafica
Simonetta Morreale

Indice

Premessa 4

1. INTRODUZIONE 8

2. I COMUNI 9

3. LE PROVINCE 16

3.1. Premessa 16

3.2 Disegno di legge sulle modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della provincia 23

4. LA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI 32

4.1 Premessa 32

4.2 Individuazione delle funzioni fondamentali (art. 19, comma 1, d.l 95/2012) 33

4.3 Esercizio delle funzioni in forma associata (comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti) 36

4.4 Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti: che già fanno parte di un'unione di comuni. 38

4.5 Disciplina specifica per i comuni con popolazione sino a 1.000 abitanti (articolo 19, comma 2 d.l 95/2012) 39

4.6 Organi dell'Unione per comuni fino a 1000 abitanti 41

4.7 Organi delle "unioni classiche" (articolo 32 d.lgs 267/2000 come modificato dall'articolo 19, comma 3 d.l 95/2012) 44

4.8 Limite demografico per le unioni di comuni (articolo 14, comma 31 bis, ter e qauater d.l 78/2010) 45

4.9 Alcune leggi regionali di attuazione della riforma degli enti locali 46

4.10 Comunità montane nelle leggi regionali di attuazione della riforma degli enti locali 51

4.11 Legge regionale di individuazione degli ambiti territoriali ottimali 57

5.TRASPARENZA SULLE SPESE DEGLI ENTI LOCALI: D.L 138/2011 59

5.1 Revisori dei conti dei comuni (articolo 16, comma 25 d.l 138/2011) 59

5.2 Spese di rappresentanza (articolo 16, comma 26 d.l 138/2011) 59

5.3 Enti locali inadempienti: accertamenti del Prefetto (articolo 16, comma 28 d.l 138/2011) 60

5.4 Clausola di salvaguardia relativamente agli oneri a carico della finanza pubblica 60

6. CONTROLLI SULLE SPESE DEGLI ENTI LOCALI 61

6.1 Decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 " Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012" 61

6.2 Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali (articolo 3) 61

6.3 Controllo della Corte dei conti sulle attività di revisione della spesa degli enti locali (articolo 6) 64

6.4 Altre disposizioni del d.l 174/2012 65

7. SERVIZI PUBBLICI LOCALI 67

7.1 Premessa 67

8. DECRETO LEGGE 24 GENNAIO 2012 N. 1 "LIBERALIZZAZIONI" 71

8.1 Principi generali 71

8.2 Ambiti e bacini territoriali 72

8.3 Sanzioni 72

9. SOCIETÀ PUBBLICHE 73

9.1 Le dismissioni delle partecipazioni nelle società pubbliche 73

9.2 I comuni a minore densità demografica 74

9.3 Patto di stabilità interno 75

9.4 Liquidazione e privatizzazioni di società pubbliche (articolo 4 del Decreto legge n. 95 del 2012) 77

Premessa

Nel corso degli ultimi anni il legislatore è intervenuto ripetutamente a modificare la disciplina degli Enti locali: i provvedimenti si sono susseguiti anche a breve distanza uno dall'altro stabilendo nuove norme relative a diverse materie e fattispecie.

Lo stesso quadro iniziale costituito dalla legge sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 5 maggio 2009) e dal disegno di legge sulle autonomie locali (collegato alla legge finanziaria del 2010 e non ancora giunto a compimento) è stato ridisegnato più volte sotto l'incalzare delle dinamiche economiche al fine di ridurre la spesa pubblica e modificare la composizione degli organi degli Enti locali.[1]

Scopo del presente lavoro è quello di fornire un quadro complessivo sintetico delle modifiche normative intervenute suddiviso nelle diverse materie ed è aggiornato al decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 convertito, con modificazioni nella l. 135/2012 (c.d spendine review)[2].

Data la vastità degli argomenti trattati l'elaborato è stato diviso in due parti corrispondenti al Focus n. 49 e al Focus n. 50.

Gli ulteriori interventi del legislatore in argomento saranno oggetto di successivi approfondimenti.

PARTE I (Focus n. 49. La Riforma del sistema istituzionale)

1. Introduzione
2. I comuni
3. Le province
4. La gestione associata delle funzioni fondamentali
5. Trasparenza sulle spese locali

[1] Molte disposizioni dei provvedimenti in oggetto sono intervenute direttamente in materie contenute nella cosiddetta Carta delle autonomie.
La legge n. 42 del 2009 sul federalismo è reperibile alla pagina:
http://www.parlamento.it/parlam/leggi/09042l.htm
La Carta delle autonomie *(Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati*) dopo essere stato approvata in prima lettura alla Camera il 30 giugno del 2010 è dal 10 ottobre 2012 alla discussione della Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. 2259).

[2] L'elaborato tiene però anche conto delle norme contenute nel d.l n. 174 del 10/10/2012, provvedimento non ancora convertito in legge alla data di pubblicazione dei focus.

6. Controllo sulle spese locali
7. I servizi pubblici locali
8. Le Liberalizzazioni
9. Le società pubbliche

PARTE II (Focus n. 50. Il Sistema della finanza locale)

1. Introduzione
2. I trasferimenti dello stato e il concorso degli Enti locali alle manovre economiche
3. Principi e criteri della legge delega
4. Le risorse dei Comuni
5. IMU e RES
6. Le risorse delle Province e delle Città metropolitane
7. La tesoreria unica
8. Il patto di stabilità interno
9. Il patrimonio trasferibile dallo Stato
10. La dismissione degli immobili

In ordine temporale i provvedimenti legislativi intervenuti sono i seguenti:

Legge n. 42 del 5 maggio 2009 "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*".

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;42

Legge n. 191 del 22 dicembre 2009 "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010*)".

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;191

Decreto legislativo n. 85 del 20 maggio 2010 "*Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*".

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010;085

Decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010 "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*", convertito, con modificazioni in Legge n. 122 del 30 luglio 2010.

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2010;78

Legge n. 220 del 13 dicembre 2010 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)".

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2010;220

Decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010 P*roroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*", convertito, con modificazioni in Legge n. 10 del 26 febbraio 2011.

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2010;225

Decreto legislativo n. 23 del 14 marzo 2011 "*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*".

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

Decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011 "*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*".

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011;068

Decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 *"Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo",* ***convertito, con modificazioni in legge*** n. 148 del 14 settembre 2011 "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo: Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*".

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011;138

Legge n. 183 del 12 novembre 2011 "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012*)".

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2011;183

Decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011 *"Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*", convertito, con modificazioni in legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011;201

Decreto legge n. 1 del 24 gennaio 2012 "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*" convertito in legge, con modificazioni,in legge n. 27 del 24 marzo 2012.

http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto;jsessionid=EC29A699E45D4DDAC3715281854533 26?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-01-24&atto.codiceRedazionale=012G0009

Decreto legge 16 del 2 marzo 2012 "*Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento*", convertito, con modificazioni in Legge n. 44 del 26 aprile 2012.

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012;16

Legge n. 94 del 6 luglio 2012 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*".

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-07-06;94

Legge n. 135 del 7 agosto 2012 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*".

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-08-07;135

Decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012 "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonche' ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012***"**

http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2012-10-10;174

1. INTRODUZIONE

Il processo di riforma che sta interessando il nostro sistema istituzionale ha riguardato, per un verso, la riorganizzazione del territorio e le relative funzioni, per altro verso, i meccanismi finanziari. Entrambi i percorsi intrapresi hanno comunque un comune denominatore: la riduzione dei costi degli apparati.

Gli interventi hanno avuto avvio, con riguardo ai Comuni, con il decreto legge n. 2 del 2010 convertito con legge n. 42 del 2010 che ha modificato i commi 184, 185, 185bis, 186 e 187 dell'art. 2 che ha ridotto il numero dei consiglieri e degli assessori comunali indicato dall'articolo 37 del d.lgs. 267/2000 (TUEL). [3]

Peraltro tale riforma ha iniziato a dispiegare i propri effetti con le elezioni che si sono svolte nel maggio 2012 e che ha visto la riduzione, dei componenti dei consigli comunali e delle giunte e tale intervento ha già avuto una sua prima attuazione.

Il legislatore statale è poi intervenuto sulle Province con il decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito in legge n. 214 del 22 dicembre 2011, modificandone profondamente l'ordinamento e le funzioni.

---

[3] Si riporta, per completezza il testo originario dell'articolo **37** (*Composizione dei consigli)* del TUEL; al numero dei consiglieri in esso indicati, a decorrere dal 2010, si applica la riduzione del 20%:

"1. *Il consiglio comunale è composto dal sindaco e:*

a) da 60 membri nei comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti;
b) da 50 membri nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti;
c) da 46 membri nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti;
d) da 40 membri nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia;
e) da 30 membri nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti;
f) da 20 membri nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
g) da 16 membri nei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti;
h) da 12 membri negli altri comuni..

2. Il consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e:

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

3. Il presidente della provincia e i consiglieri provinciali rappresentano l'intera provincia.
4. La popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale".

2. I COMUNI

Come si è già rilevato, l'ordinamento degli enti locali ha avuto una prima rivisitazione con il decreto legge n. 2 del 2010 convertito con legge n. 42 del 2010 che ha modificato i commi 184, 185, 185bis, 186 e 187 dell'art. 2 riducendo il numero dei consiglieri e degli assessori comunali indicato dall'articolo 37 del d.lgs. 267/2000 (TUEL) .

In particolare **il comma 184 ha disposto una riduzione del 20 per cento del numero dei consiglieri comunali e provinciali previsti dal testo unico degli enti locali**.

Viene stabilito inoltre che, ai fini della riduzione del numero dei consiglieri comunali e provinciali, **non sono computati il Sindaco e il Presidente della Provincia**.

Il comma 185 fissa il numero **massimo degli assessori comunali e provinciali in misura pari, rispettivamente, ad un quarto dei consiglieri comunali e ad un quarto dei consiglieri provinciali.** Tale nuova previsione si applica a decorrere dal 2011, e per tutti gli anni a venire, agli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del consiglio e con efficacia dalla data del medesimo rinnovo.

In questo quadro normativo che r**iguarda i comuni con popolazione da 10.000 abitanti fino a più di un milione, divisi in sei fasce demografiche**, si è inserito il comma 17 dell' articolo 16 (*Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali*) del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*) che rinnova la composizione degli organi dei comuni con popolazione **fino a 10.000 abitanti, dividendoli in quattro distinte fasce demografiche.**

Infatti, il testo del su indicato articolo 16, come risulta a seguito della legge di conversione del 14 settembre 2011, n. 148, stabilisce che, **a decorrere dal primo rinnovo di ciascun consiglio comunale successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto** (dal 17 settembre 2011) :

- per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal **sindaco, da sei consiglieri**. Di conseguenza, in questo caso, non vi sono assessori e **le funzioni della giunta regionale sono attribuite esclusivamente al sindaco.** Ciò posto si rileva che le esigenze di armonizzazione complessiva del sistema ordinamentale e di salvaguardia del funzionamento dell'ente locale comportano **la necessaria presenza del vicesindaco per l'esercizio delle**

indefettibili funzioni sostitutive che l'articolo 53 del d.lgs. 267/2000[4] assegna a tale figura che dovrà, pertanto, essere nominata tra i consiglieri eletti;[5]

- per i comuni con popolazione **superiore a 1.000 e fino a 3.000** abitanti, il consiglio comunale è composto, **oltre che dal sindaco, da sei consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in due**;
- per i comuni con popolazione **superiore a 3.000 e fino a 5.000** abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal **sindaco, da sette consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in tre**;
- per i comuni con **popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri ed il numero massimo degli** assessori è stabilito in quattro;
- Per i **comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti continua ad applicarsi, a decorrere dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, la riduzione del 20 per cento** del numero dei consiglieri comunali e provinciali ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo, come prevista dall'art. 1, comma 2, della legge n. 42/2010 che, come sopra ricordato, ha modificato ed integrato l'art. 2, commi da 183 a 187 della legge 191/2009 (legge finanziaria 2010).

Il ministero dell'Interno, nelle istruzioni emanate al fine di richiamare l'attenzione dei comuni sulle disposizioni fin qui commentate in occasione dei prossimi rinnovi degli organi comunali, chiarisce che la determinazione numerica degli assessori rientra nella materia "organi di governo" dei comuni rimessa, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett p) della Costituzione, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; pertanto le disposizioni statutarie, allorché incompatibili con intervenute modifiche normative, non trovano applicazione anche in relazione a quanto disposto dal comma 3 dell'art. 1, del d.lgs. n. 267/2000, per il quale "l'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dei comuni e delle province abroga le norme statutarie con essi incompatibili. I consigli comunali e

[4] Ai sensi di tale disposizione il vicesindaco ed il vicepresidente sostituiscono il sindaco e il presidente della provincia in caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione ai sensi dell'articolo 59 (Sospensione e decadenza di diritto).

[5] La circolare della Prefettura di Viterbo – Ufficio territoriale del territorio- con la circolare del 22 febbraio 2012 precisa altresì che la riforma disposta per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti con la norma in oggetto, si pone in linea di continuità con la previsione di cui all'art. 2, comma 186, lettera c) della legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dal D.L. 25 gennaio 2010, n. 2 convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42 (legge finanziaria), che prevede, per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, la ".... possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla noma degli assessori.

provinciali adeguano gli statuti entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette".

L'articolo 16, comma 17, l. 148/2011 può essere schematizzato come di seguito:

Popolazione	**Numero consiglieri (escluso il Sindaco)**	**Numero assessori**
Fino a 1.000	6	0
Da 1.001 a 3.000	6	2
Da 3.001 a 5.000	7	3
Da 5.001 a 10.000	10	4

Dal combinato disposto delle disposizioni sopraelencate si ricava il seguente schema pubblicato dall'ANCI[6] il 2 febbraio 2012 che sintetizza la nuova composizione degli organi di governo dei comuni divisi per fasce demografiche che vanno da "più di 1milione di abitanti" a "fino a 1.000 abitanti":

[6] http://www.ancilazio.it/upload/allegati/1329923291_14PG0X_R9BK87.pdf.
Per ulteriori approfondimenti si segnala la circolare del ministero dell'interno pubblicata: http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/gestioni-associate/quadro-normativo/norme/circolari-ministeriali-per-gli-enti-locali/Circ.2379_2012_Minist.Interni_consiglieri_e_assessori_piccoli_comuni.pdf

COMPOSIZIONE DEGLI ORGANI DI GOVERNO DEI COMUNI ALLA LUCE DELLE ULTIME MODIFICHE NORMATIVE

CONSIGLIO

Comuni per fasce demografiche	**Numero consiglieri comunali (escluso il sindaco) dopo la riduzione del 20% operata dalla legge 191/2009 (finanziaria 2010)**	**Numero dei consiglieri comunali (escluso il Sindaco) dopo la riduzione operata dal decreto legge 138/2011 convertito in legge n. 148/2011**
più di 1 milione	da 60 a 48	48[1]
da 500.001 a 1 milione	da 50 a 40	40[1]
da 250.001 a 500.000	da 46 a 36	36[1]
da 100.001 a 250.000 e comuni capoluogo di provincia con popolazione inferiore	da 40 a 32	32[1]
da 30.001 a 100.000	da 30 a 24	24[1]
da 10.001 a 30.000	da 20 a 16	16[1]
~~da 3.001 a 10.000~~	~~da 16 a 12~~	_____ [2]
~~fino a 3.000~~	~~da 12 a 9~~	_____ [2]
da 5.001 a 10.000	-	da 12 a 10 [3]
da 3.001 a 5.000	-	da 12 a 7[3]
da 1.001 a 3.000	-	da 9 a 6[3]
fino a 1.000	-	6[3]

1 L'articolo 16 del DL 138/2011 non interviene sul numero dei consiglieri di tale fascia demografica

2 Fascia demografica non più contemplata dall'articolo 16 del d.l. 138/2011

3 L'articolo 16, comma 17, aggiunge una nuova classificazione di fasce demografiche ai fini della determinazione del numero dei consiglieri comunali.

GIUNTA

Comuni per fasce demografiche	**Numero massimo assessori comunali dal 2011 dopo riduzione del 20% dei consiglieri operata dalla legge 191/2009 (finanziaria 2010)** **(un quarto dei consiglieri computando il sindaco)**	**Numero degli assessori comunali dopo la riduzione operata dal decreto legge 138/2011 convertito in legge n. 148/2011**
più di 1 milione	12	12[1]
da 500.001 a 1 milione	11	11[1]
da 250.001 a 500.000	10	10[1]
da 100.001 a 250.000 e comuni capoluogo di provincia con popolazione inferiore	9	9[1]
da 30.001 a 100.000	7	7[1]
da 10.001 a 30.000	5	5[1]
~~da 3.001 a 10.000~~	~~4~~	_____ [2]
~~fino a 3.000~~	~~3~~	_____ [2]
da 5.001 a 10.000	-	4[3]
da 3.001 a 5.000	-	da 4 a 3[3]
da 1.001 a 3.000	3	da 3 a 2[3]
fino a 1.000	?	? In considerazione della previsione normativa dell'articolo 16 del DL 138/2011 non è chiaro se i Comuni rientranti in tale fascia demografica avranno la Giunta.

[1] L'articolo 16 del DL 138/2011 non interviene sul numero degli assessori di tale fascia demografica
[2] Fascia demografica non più contemplata dall'articolo 16 del d.l. 138/2011
[3] L'articolo 16, comma 17, aggiunge una nuova classificazione di fasce demografiche ai fini della determinazione del numero degli assessori comunali.

Per quanto riguarda i comuni fino a 1000 abitanti è ormai pacifica l'interpretazione secondo la quale scompare la giunta e tutte le sue competenze sono attribuite al sindaco.

Per meglio comprendere la composizione degli organi dei comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti riportiamo le tabelle esplicative contenute nella circolare del Ministero dell'interno del 16/02/2012:

COMPOSIZIONE DEI CONSIGLI COMUNALI (ESCLUSO IL SINDACO) PER I COMUNI FINO A 10.000 ABITANTI

ART. 37 T.U.O.E.L. N. 267/2000		**RINNOVI DAL 2011 Legge 23 dicembre 2009 (finanziaria 2010) come modificata dalla legge n. 42/2010**		**RINNOVI DAL 2012 d.l. 13 agosto 2011, n.138**	
Popolazione da 3001 a 10000 abitanti	16	Popolazione da 3001 a 10000 abitanti	12	**Popolazione da 5.001 a 10.000 abitanti**	10
				Popolazione da 3001 a 5.000 abitanti	7
Popolazione inferiore a 3000 abitanti	12	Popolazione inferiore a 3000 abitanti	9	**Popolazione da 1001 fino a 3000 abitanti**	6
				Popolazione fino a 1000 abitanti	6

NUMERO MASSIMO DEGLI ASSESSORI COMUNALI PER I COMUNI FINO A 10.000 ABITANTI

PRECEDENTE COMPOSIZIONE T.U.O.E.L. N. 267/2000 (art. 37)		**COMPOSIZIONE A DECORRERE DAL 2011 Legge 23 dicembre 2009 (finanziaria 2010) come modificata dalla legge n. 42/2010**		**COMPOSIZIONE A DECORRERE DAL 2012 d.l. 13 agosto 2011, n.138**	
Popolazione da 3001 a 10000 abitanti	6	Popolazione da 3001 a 10000 abitanti	4	**Popolazione da 5.001 a 10.000 abitanti**	4
				Popolazione da 3001 a 5.000 abitanti	3
Popolazione inferiore a 3000 abitanti	4	Popolazione inferiore a 3000 abitanti	3	**Popolazione da 1001 fino a 3000 abitanti**	2
				Popolazione fino a 1000 abitanti	0

3. LE PROVINCE

3.1. Premessa

Il primo significativo intervento in materia di riforma delle province è stato il decreto Monti del dicembre 2011, cioè il decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito in legge n. 214 del 22 dicembre 2011[7].

Tale provvedimento legislativo in parte è stato superato dall'approvazione del decreto legge 95/2012 convertito, con importanti novelle, dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012 "***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini".***

Detto decreto legge ha provveduto al riordino delle province e delle loro funzioni. A tal proposito è utile ricordare che, **a seguito delle modifiche apportate in sede di conversione, non si parla più di soppressione o accorpamento delle province** (come avveniva nel testo del decreto legge) **ma di un riordino che investe tutte le province delle regioni a statuto ordinario.**

Il comma 2 dell'articolo 17 sopra citato ha stabilito che entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, il Consiglio dei ministri determina, con apposita deliberazione, da adottare su proposta dei Ministri dell'interno e della pubblica

---

[7] Si veda in proposito l'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
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 "Disposizioniurgenti 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-cantodel-cigno-delle-province

amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il riordino delle province sulla base di requisiti minimi, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia.

La menzionata deliberazione, pubblicata nelle Gazzetta Ufficiale del 24 luglio 2012, individua i seguenti requisiti minimi :

- popolazione residente[8] di almeno 350.000 abitanti;
- dimensione territoriale di 2.500 Kmq.

Quindi, sulla base di questi criteri, dovrà essere predisposto il riordino di tutte le province delle regioni a statuto ordinario. **Sono fatte salve soltanto:**

- le province nel cui territorio si trova il comune capoluogo di regione;
- le province confinanti solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza e con una delle province di cui all'articolo 18, comma 1, quelle cioè che verranno trasformate in città metropolitane.[9]

Inoltre nell'articolo 17 si precisa che anche le regioni a Statuto speciale devono adeguare entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto i loro statuti alla nuova normativa; non trovano invece applicazione tali disposizioni per le province autonome di Trento e Bolzano.

a. Funzioni

Il decreto legge 95/2012 ha profondamente modificato anche le funzioni attribuite alle province.

In particolare, la nuova disciplina è contenuta nel comma 6 dell'articolo 17: la disposizione si colloca in un quadro legislativo che era già stato precedentemente disciplinato con il decreto Monti del dicembre 2011.

L'articolo 23 di tale decreto prevedeva infatti che **alla Provincia venissero 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

[8] L'articolo 17 del d.l 95/2012 stabilisce che "*la popolazione residente è determinata in base ai dati dell'Istituto nazionale di statistica relativi all'ultimo censimento ufficiale, comunque disponibili alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*".

[9] Si segnala che è stata prevista una disciplina specifica per le province che verranno trasformate in città metropolitane contenuta nell'articolo 17, comma 4 e 18 del d.l 95/2012.

competenze. I comuni potevano istituire organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni.

In questo contesto l'articolo 17, comma 10, del d.l 95/2012 - qui in esame - interviene nuovamente in materia di funzioni amministrative prevedendo:

- il mantenimento in capo alle province, oltre alle funzioni sopra richiamate di indirizzo e coordinamento delle funzioni di vasta area, e in particolare:

a) la pianificazione territoriale, provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza;

b) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

b-bis) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

Con riferimento a quest'ultima funzione si osserva che l'edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici è attribuita ai comuni dall'articolo 29, comma 1 del presente decreto, ma soltanto con riferimento alla parte non attribuita alla province.

Dalla lettura dell'art. 23 del d.l. 201/2011 e dell'articolo 17 del d.l 95/2012 emergono non pochi dubbi interpretativi in ordine alle attuali funzioni attribuite alle province.

Infatti l'articolo 23 sopra citato afferma, come già accennato, che "***spettano alle Province 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 competenza"* e nel successivo comma 18 che "***le Regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente o residuale trasferiscono ai Comuni entro il 31 dicembre 2012 le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".***

Pertanto i trasferimenti delle funzioni amministrative provinciali che competono non **solo allo Stato ma anche alle Regioni** sono stati sottoposti dal legislatore statale al rispetto di una destinazione vincolata che ne prevede alternativamente, o l'attribuzione ai

comuni, o il riassorbimento nel rispetto del principio di sussidiarietà in capo alle Regioni.[10].

Tali disposizioni determinano uno svuotamento, da un lato, del ruolo delle Province che eserciterebbero unicamente funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività comunali, dall'altro della funzione legislativa regionale, obbligata ad adeguarsi ad un trasferimento vincolato di funzioni amministrative provinciali ai Comuni con conseguente violazione, a giudizio delle Regioni, dell'art. 118 Cost. e, in particolare, del comma 2 ove si prevede invece che le Province siano titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con **legge** statale e **regionale** secondo le rispettive competenze.

Le Regioni valutano che la disciplina contenuta nel succitato comma configura "un vulnus inaccettabile alla loro competenza di organizzare liberamente l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di loro competenza legislativa, col solo vincolo dell'art. 118". E, in tal senso, si esprimono anche i diversi commenti dottrinari intervenuti sulla materia[11]. Sul punto è stata chiama a giudicare la Corte Costituzionale che si pronuncerà a breve, avendo fissato udienza per i primi di novembre[12].

In questo quadro si collocano, però, le novità introdotte dall'art. 17 del d.l. 95/2012, di cui abbiamo dato conto precedentemente, che completa la disciplina dettata dal d.l. 201/2011 modificandola anche se implicitamente: infatti, pur ribadendo la vigenza del art. 23, comma 14, trasferisce espressamente alle Province le funzioni amministrative specifiche di area vasta individuate all'interno del comma 10 dell'art. 17, così superando l'attribuzione esclusiva alle province di funzioni di indirizzo e di coordinamento[13]. La Provincia si vede così assegnare funzioni fondamentali da parte dello Stato in quanto soggetto costituzionalmente competente ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. p). Cost.

Con riguardo invece ai trasferimenti delle funzioni amministrative provinciali che competono alle Regioni, l'art. 17 nulla innova, limitandosi a ribadire l'applicabilità della disciplina precedentemente introdotta dall'art. 23, commi 14 e 18 del d.l. 201/2011: le

---

[10] *Cfr* sull'argomento in dottrina: Davide Servetti ,[*D.L. n. 95/2012] Soppressione e accorpamento delle province e istituzione ex lege delle città metropolitane: le novità del decreto legge sulla c.d. spending review*, in Diritti regionali - Osservatorio sulle autonomie consultabile alla pagina: http://dirittiregionali.org/2012/07/09/d-l-n-952012.

[11] In senso conforme Franco Pizzetti, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, intervento al Convegno "Riforma delle province in Italia e il sistema delle autonomie locali", Monteriggioni, 28 giugno 2012.

[12] Il testo dei ricorsi è reperibile alla seguente pagina: http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=Dossier+-+Ricorsi+regionali+sull'abolizione+delle+Province+(art.+23,+d.l.+n.+201/2011)&content_auth=&Artid=19724.

[13] Cfr. il *Dossier* della Camera dei deputati recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini- D.L. 95/2012"- A.C. 5389 - Schede di lettura (Articoli da 13 a 25) n. 672- Parte I, Tomo 2, consultabile dalla pagina: http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/D12095B.htm.

Regioni pertanto potrebbero esclusivamente individuare, nelle materie di propria competenza, i limiti che presiedono all'esercizio delle funzioni provinciali di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni.

E' necessario richiamare anche quanto previsto dal **comma 11 dell'art. 17 del d.l. 95/2012** il quale dispone che "*restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione*".

Il richiamo espresso dell'art. 118 Cost. potrebbe fondare una interpretazione secondo cui **alle Regioni è attribuita la facoltà di mantenere o conferire alle Province quelle funzioni amministrative** il cui trasferimento tassativo ai Comuni da parte delle Regioni era stato espressamente previsto dal comma 18 dell'art. 23 del d.l. 201/2011[14].

Se pertanto ad una lettura dell'art. 17, fino al comma 10, emerge che le Province possano svolgere solamente funzioni di indirizzo e coordinamento e funzioni fondamentali ai sensi della lett. p), il comma 11 sembrerebbe, di fatto, in attuazione dell'ivi richiamato art. 118 Cost, permettere alla Regione di continuare ad assegnare, nelle materie di competenze legislativa concorrente e residuale, funzioni amministrative alle Province, in quanto soggetti di area vasta.

Sul punto la dottrina non si è ancora espressa chiaramente: infatti se alcuni autori[15] ritengono che possano esserci gli spazi perché le Regioni esercitino la funzione legislativa di cui all'art. 118 Cost., assegnando o mantenendo in capo alle Province funzioni amministrative, dall'altro lato **altri[16] sostengono che permane lo svuotamento in capo alle Province delle funzioni amministrative che le Regioni avevano loro assegnato**.

Infine il comma 8 dell'articolo 17 del d.l 95/2012 stabilisce che il governo, con uno o più decreti da adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge qui in commento, deve individuare i beni e le ris orse umane, finanziarie, strumentali e organizzative da trasferire dalle province ai comuni interessanti. La decorrenza

[14] *Cfr* sull'argomento in dottrina: Davide Servetti, [*D.L. n. 95/2012] Soppressione e accorpamento delle province e istituzione ex lege delle città metropolitane: le novità del decreto legge sulla c.d. spending review*, in Diritti regionali - Osservatorio sulle autonomie consultabile alla pagina: http://dirittiregionali.org/2012/07/09/d-l-n-952012.

[15] *Cfr*. in tal senso: Matteo Barbero, *Regioni, tempi stretti per decidere delle funzioni provinciali*, in Italia Oggi, 3 agosto 2012; Davide Servetti, *[L. n. 135 del 2012] Riordino delle province: convertito l'art. 17 del decreto-legge sulla spending review*, in Diritti regionali-Osservatorio sulle autonomie consultabile alla seguente pagina: http://dirittiregionali.org/2012/08/30/l-n-135-del-2012-riordino-delle-province-convertito-lart-17-del-decreto-legge-sulla-spending-review/#_ftn1.

[16] *Cfr*. in tal senso Riccardo Nobile, *Soppressione ed accorpamenti delle Province: l'articolo 17 del dl 6.7.2012 n. 95 non sfugge a censure di incostituzionalità*, in LexItalia, n. 7-8/2012.

dell'esercizio delle funzioni trasferite e strettamente subordinata e contestuale al trasferimento delle risorse.

b. Organi

I commi 15, 16 e 17 dell'art. 23 ridisegnano invece **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.

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

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.

Agli 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 141 del testo unico degli enti locali (D.Lgs. 267/2000) 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.

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

Al fine di meglio comprendere l'incisività della riforma si ricorda che 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, ha trovato applicazione 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 (art. 15).

3.2 Disegno di legge sulle modalità di elezione del Consiglio provinciale e del Presidente della provincia

Al fine di fornire un quadro di insieme delle riforme è necessario ora prendere in esame l'attività del Consiglio dei ministri che ha approvato, nella seduta del 24 febbraio 2012, lo schema di disegno di legge **recante modalità di elezione del consiglio provinciale e del presidente della provincia**, al fine di dare attuazione alla norma della legge n. 214 del 2011, prima esaminata, che prevede che le modalità di elezioni degli organi provinciali siano stabilite con legge dello Stato.

Il disegno di legge (A.C. n. 5210) è stato presentato al Parlamento il 16 maggio 2012 e la discussione nella commissione competente (Affari costituzionali) è cominciata il 7 giugno 2012. Il testo del disegno di legge è reperibile alla pagina:

http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx%3Fsezione%3Dlavori%26tipoDoc%3Dt

esto_pdl_pdf%26idlegislatura%3D16%26codice%3D16PDL0059860&back_to=http%3A//www.camera.it/126%3Ftab%3D2%26leg%3D16%26idDocumento%3D5210%26sede%3D%26tipo%3D

Il dibattito della Commissione Affari costituzionali è reperibile alla pagina:

http://www.camera.it/126?tab=4&leg=16&idDocumento=5210&sede=&tipo=

L'Unione italiana delle Province (UPI) è intervenuta ripetutamente nel dibattito sul disegno di legge del governo. Si veda in primo luogo la documentazione alla pagina:

http://www.upinet.it/3811/istituzioni_e_riforme/schema_di_disegno_di_legge_recante_modalita_di_elezione_del_consiglio_provinciale_e_del_presidente_della_provincia/.

Il 26-27 giugno 2012 si poi svolta una assemblea generale straordinaria delle Province che ha approvato un ordine del giorno conclusivo (*Le province protagoniste del riordino istituzionale*), reperibile alla pagina:

http://www.upinet.it/docs/contenuti/2012/06/Odg_assemblea_27giugno2012.pdf.

La relazione introduttiva del Presidente dell'UPI è reperibile alla pagina:

http://www.upinet.it/docs/contenuti/2012/06/relazione%20castiglion%202012.pdf

Le Province hanno anche inviato un lettera aperta al presidente Monti comparsa sul Sole 24 ore e sul Corriere della Sera reperibile alla pagina:

http://www.upinet.it/docs/contenuti/2012/06/Corriere311x422.pdf

Il disegno di legge in oggetto reca anche le disposizioni relative alla realizzazione delle norme dell'articolo 23, commi 16 e 17 del decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011 recante "***Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento di conti pubblici***", convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Entrando nel merito dell'articolato del disegno di legge governativo, con l'articolo 1 si modifica la norma che prevedeva un numero massimo di dieci consiglieri; **il nuovo limite viene fissato a 16 membri.**

Nella relazione al disegno di legge si precisa che tale modifica si rende necessaria perché un numero troppo limitato di consiglieri avrebbe potuto comportare l'esclusione di significative minoranze dal consigli stessi.

L'articolo 1 dispone quindi che il consiglio sia composto:

- da sedici membri per le province che hanno una popolazione superiore ai 700.000 abitanti;
- da dodici membri per le province con popolazione residente superiore ai 300.000 abitanti;
- da dieci membri per le altre province.

La popolazione di riferimento è quella risultante dall'ultimo censimento; l'elezione del consiglio si svolge di domenica in uno o più uffici elettorali messi a disposizione dalla amministrazione provinciale; essa non può svolgersi nella stessa domenica del turno ordinario di elezioni comunali.

La data di svolgimento è fissata dal Ministro dell'Interno almeno 50 giorni prima del suo svolgimento.

L'articolo 2 reca le disposizioni relative all'elettorato attivo, alla formazione delle liste e le liste dei candidati.

Sono elettori del Consiglio provinciale i sindaci e i consiglieri comunali che sono in carica nei comuni della provincia di riferimento 45 giorni prima dello svolgimento la data di votazione. La prefettura, ufficio territoriale del governo, provvederà a stabilire l'ammissione al voto di coloro che acquistano l'elettorato attivo prima della data di votazione e a provvedere alla cancellazione di coloro che lo perdono prima di tale data.

Ciascun ufficio elettorale avrà di regola 700 elettori con la compilazione di una lista in ordine alfabetico, senza distinzione tra uomini e donne indicando per ogni iscritto il cognome e nome, il luogo e la data di nascita, la carica ricoperta e il comune della provincia in cui esercita il mandato di sindaco o di consigliere.

Possono candidarsi per l'elezione al consiglio provinciale solo i sindaci e i consiglieri che sono in carica al momento della presentazione delle liste e al momento della proclamazione degli eletti.

La presentazione delle liste deve essere sottoscritta:

- da non meno di 5 e non più di dieci elettori nelle province in cui il numero degli elettori sia inferiore al numero di 300;
- da non meno di dieci e da non più di venti nelle province con popolazione fino a 700.000 abitanti;
- da non meno di venti e non più di trenta nelle province che hanno una popolazione superiore ai 700.000 abitanti.

I firmatari non devono essere presenti nella lista sottoscritta o in altra lista.

Insieme alla lista dei candidati deve essere presentato il candidato alla carica di presidente della provincia.

Le liste collegate ad un candidato presidente della provincia devono comprendere un numero di candidati non superiore a quello dei seggi da assegnare aumentato di cinque unità e non inferiore al numero dei consiglieri da eleggere. La norma ha la finalità di assicurare che la lista non abbia un numero di candidati inferiore al numero dei seggi ad essa eventualmente spettanti e nello stesso tempo favorire la surroga degli eletti nel corso del tempo.

Nella lista dei candidati al consiglio provinciale devono essere presenti candidati di entrambi i sessi.

L'articolo 3 dispone la costituzione dell'Ufficio centrale e degli uffici elettorali di sezione.

Il tribunale del capoluogo di provincia o, in mancanza il tribunale della provincia più vicina al capoluogo si costituisce in ufficio centrale, con l'intervento di tre magistrati nominati dal presidente del tribunale.

L'ufficio elettorale di sezione è composto da un presidente e da quattro scrutatori, di cui uno assume le funzioni di vicepresidente e l'altro di segretario.

Vengono individuate le figure che possono essere designati alla carica di presidente.

Le spese per l'attuazione dei consigli provinciali sono a carico della provincia ad eccezione di quelle previste dall'articolo 17 terzo comma della legge n. 136 del 1976**.** Sono cioè a carico dello Stato le spese per il funzionamento dei propri uffici interessati alle elezioni, per la spedizione dei certificati elettorali agli elettori residenti fuori del comune e delle cartoline-avviso agli elettori residenti all'estero, per la fornitura delle schede per la votazione, dei manifesti recanti i nomi dei candidati e degli eletti, degli stampati e delle buste occorrenti per le operazioni degli uffici elettorali di sezione nonché le spese per la spedizione dei plichi dei predetti uffici, comprese quelle per l'apertura degli uffici postali fuori del normale orario di lavoro.

L'articolo 4 dispone l 'espressione di voto e la proclamazione degli eletti.

Ciascun elettore ha diritto di votare per un candidato alla carica di presidente e può esprimere **una o due preferenze per i candidati alla carica di consigliere provincial**e. Nel caso si esprimano due preferenze esse devono riguardare persone di entrambi i sessi, pena l'annullamento della seconda preferenza.

L'assegnazione dei seggi avviene secondo il sistema proporzionale del metodo d'Hondt, vigente per le consultazioni comunali e fino ad oggi anche per le provinciali. Come precisa la relazione tecnica. "*Non sonno previsti, né premi di maggioranza, né soglie di sbarramento poiché – in considerazione del numero particolarmente limitato dei consiglieri da eleggere – il sistema prescelto comporta di fatto, un considerevole " sbarramento" per le liste "minori" ed un oggettivo vantaggio per le liste più votate*".

Nel caso in cui gli eletti di una lista appartengano tutti allo stesso sesso, viene comunque attribuito un seggio al rappresentante dell'altro sesso che ha conseguito il miglior risultato in luogo del candidato che ha ottenuto la minor cifra individuale.

La distribuzione dei seggi di consigliere che rimangono vacanti per qualunque causa sono attribuiti ai candidati della stessa lista che hanno ottenuto minor cifra individuale.

L'articolo 5 dispone l'elezione del presidente della provincia stabilendo che venga proclamato eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti; in casi di parità si procede a un turno di ballottaggio, dopo 15 giorni, tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di ulteriore parità viene eletto il più anziano di età.

L'articolo 6 disciplina la compatibilità tra cariche e il divieto di cumulo degli emolumenti.

Le cariche di presidente della provincia e di consigliere provinciale **sono compatibili con le cariche di sindaco e di consigliere comunale**. Si applica il divieto di cumulo degli emolumenti.

Presidente della provincia e consigliere provinciale mantengono la carica anche nel caso in cui perdano la carica di sindaco o di consigliere comunale.

L'articolo 7 infine dispone le norme applicabili, le abrogazioni e le modifiche. In particolare si dispone l'abrogazione di tutte le disposizioni di legge nelle quali si fa riferimento al sistema di elezione diretta dei consiglieri provinciali e del presidente della provincia.

Vengono sostituiti i comma 16 1e 17 de della legge n. 214 del 22 dicembre 2011, disponendo il numero massimo di 16 consiglieri; la loro elezione avviene in base alle modalità stabilità dalla legge statale.

L'articolo 8 dispone le coperture finanziare disponendo che dalla presente legge non debbano derivare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

La relazione tecnica riporta una doppia stima delle spese, quella ai sensi della normativa previgente e quella ai sensi della nuova normativa proposta: dallo schema risulta un risparmio presunto a carico della stato di oltre 118 milioni e un risparmio presunto a carico delle province di quasi 200 milioni. La relazione specifica però che le stime si riferiscono al rinnovo complessivo degli organi di tutte le province, che avviene invece in modo scaglionato durante i quinquennio, e che finora le elezioni provinciali erano abbinate con altre elezioni (amministrative, politiche ed europee) fruendo quindi dell'abbattimento dei costi ripartiti tra più soggetti.

Il testo dello schema di disegno di legge è stato trasmesso alla **Conferenza Unificata** ai fini dell'**espressione del parere**, **reso in data 4 aprile**. [17]

Per quanto riguarda la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il parere da loro espresso contiene puntuali osservazioni sullo schema di disegno di legge in esame, considerazioni di ordine generale sulla riforma delle province e, in particolare, sull'art. 23 del d.l. 201/2011. [18]

In via preliminare, viene sottolineato come l'*intervento di riforma del sistema elettorale avrebbe dovuto più opportunamente essere preceduto dalla definizione di un quadro certo e compiuto delle generalizzate "funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni" imputate dal succitato articolo 23, comma 14 all'ente Provincia ed essere inserito in un disegno più ampio ed organico di revisione degli assetti istituzionali e di disciplina dei nuovi organi provinciali, in considerazione della trasformazione della Provincia da ente con governance di area vasta ad elezione diretta, ad ente intermedio, emanazione dei Comuni e privo di competenze gestionali.*

Passando alla disamina di specifiche disposizioni del disegno di legge sulle modalità di elezione del Consiglio provinciale e del presidente della provincia, la Conferenza obietta la mancata previsione, da parte dell'**art. 2, comma 4**, del ricorso all'istituto della surroga, con il subentro del primo candidato non eletto della medesima lista, nelle ipotesi di perdita delle condizioni di eleggibilità dei consiglieri provinciali.

[17] Il parere della Conferenza unificata èr eperibile alla apgina:
http://www.statoregioni.it/dettaglioDoc.asp?idprov=10540&iddoc=35758&tipodoc=2&CONF=UNI

[18] Il parere della Conferenza delle regioni è reperibile alla apgina:
http://www.regioni.it/home_art.php?id=311

La Conferenza rileva, poi, come, in relazione all'**art. 2, comma 5**, non appaia chiara la formulazione della disposizione, soprattutto se letta in relazione con l'art. 37 del TUEL, la quale prevede, infatti, che per determinare il numero dei componenti del consiglio provinciale sia utilizzato il parametro della popolazione residente. Il testo in discussione invece, nel prevedere l'obbligo di sottoscrizione della dichiarazione di presentazione della lista e il numero delle firme necessarie, fa dapprima riferimento al numero degli elettori (lettera a) e successivamente alla popolazione residente nel territorio (lettere b e c).

Perplessità sono espresse anche in merito all'**art. 2, comma 6**: il provvedimento disciplina, nella formulazione proposta, pur mediante un meccanismo di elezioni di secondo grado, l'elezione diretta del presidente della provincia. La norma stabilisce, infatti, che ogni lista abbia il suo candidato presidente (art. 4 comma 2 primo periodo). Tale previsione non risulta il linea con quanto statuito dall'art. 23, comma 17, del d.l. 201/2011, ai sensi del quale prevede il presidente della provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità di elezione stabilite con legge dello Stato entro il 31.12.2012.

Con riguardo all'**art. 4, comma 2**, la Conferenza richiede una più chiara formulazione del contenuto del disposto dell'art. 2 comma 4., in quanto risulta di difficile comprensione il senso logico della congiunzione "ovvero" nell'ultimo periodo. In ogni caso, viene evidenziato come la disposizione appaia *poco incisiva e di scarsa effettività nel garantire il rispetto delle c.d. quote rosa. Nella sostanza, viene previsto a favore della rappresentanza femminile l'annullamento della seconda preferenza soltanto qualora la stessa non sia espressa a favore di un rappresentante del comune capoluogo*.

La Conferenza rileva, poi, l'incongruenza tra a disposizione di cui all'art. 2, comma 6, e quella di cui all'**art. 6, comma 2**, ai sensi del quale il Presidente e i consiglieri provinciali rimangono in carica anche in caso di perdita della carica di sindaco o di consigliere comunale. Nel parere viene sottolineato come occorra preservare, almeno per il Presidente, *un meccanismo di "corrispondenza tra le cariche" in base al quale la perdita delle condizioni di eleggibilità a presidente della Provincia determini la decadenza dalla carica* e viene riproposta la soluzione della surroga per i consiglieri provinciali in caso di perdita della carica di sindaco o consigliere comunale.

Infine, la Conferenza suggerisce l'utilità di prevedere espressamente la figura del vice presidente sia per tutte le ipotesi di impedimento temporaneo del presidente, sia per il caso di cessazione dalla carica per la gestione transitoria in attesa della nuova nomina.

Anche **l'Unione delle province italiane** si è espressa sullo schema di disegno di legge in esame consegnando in sede di Conferenza unificata il proprio **parere negativo**, con il quale viene contestata in via di principio la scelta di pervenire alla composizione dei consigli provinciali mediante elezioni di secondo grado. Nel testo del parere, l'UPI entra poi nel merito delle scelte giuridiche compiute dal governo, analizzando le singole disposizioni e individuandone le criticità.[19]

In particolare, con riguardo all'**art. 1**, l'UPI considera la composizione numerica dei nuovi consigli provinciali non funzionale a un'ottimale configurazione degli stessi rispetto alle esigenze di una completa ed efficace rappresentanza politica.

In merito all'**art. 2**, che disciplina l'elettorato attivo e passivo, l'UPI sottolinea come lo status di amministratore comunale sia richiesto solo per l'elezione al Consiglio, ma non anche per la permanenza nell'organo assembleare successivamente all'elezione. Il meccanismo dell'elezione di secondo grado richiederebbe invece la sostituzione dell'amministratore provinciale decaduto dalla sua carica di amministratore comunale mediante surroga.

Per l'UPI, suscitano, inoltre, perplessità sia il numero eccessivamente ristretto delle firme richieste per la presentazione delle liste, che *favorisce in tal modo la frammentazione e i localismi*, sia la limitazione dell'elettorato passivo ai soli amministratori comunali, che non *garantisce l'autonomia e la terzietà degli organi di governo della provincia*.

In relazione all'**art. 3**, in materia di turno elettorale, l'UPI rileva come venga disciplinata esclusivamente l'organizzazione dell'ufficio elettorale provinciale, ma non anche la modalità di scelta del turno elettorale per le elezioni degli organi di governo della provincia, ritenuta essenziale per fornire un quadro certo di riferimento alle province.

Critiche sono, inoltre, espresse riguardo al sistema di voto ed elezione dei consiglieri di cui all'**art. 4**, in quanto il meccanismo puramente proporzionale prescelto dal ddl rischia, ad avviso dell'UPI, da un lato, di *affidare la gestione delle nuove province a maggioranze improvvisate, fortemente condizionate da liste civiche, che obbediscono a logiche localistiche e non politiche*, e, dall'altro, di far *saltare completamente il sistema*

[19] Il parere dell'UPI è reperibile alla pagina:
http://www.upinet.it/docs/contenuti/2012/04/1_UPI_secondogrado_4aprile2012.pdf
Il parere dell'Anci è reperibile alla pagina:
Le proposte complessive dell'UPI di riordino delle istituzioni di area vasta sono reperibili alla pagina:
http://www.upinet.it/3786/istituzioni_e_riforme/per_una_vera_riforma_delle_istituzioni_di_area_vasta/

http://www.upinet.it/docs/contenuti/2012/04/DOCUMENTO%20ANCI.pdf

vigente di rappresentanza dei diversi territori della provincia che garantiva il ruolo di compensazione territoriale che la provincia ha storicamente svolto tra il comune capoluogo e le zone rurali.

L'UPI contesta, inoltre, la previsione in base alla quale uno dei due voti di preferenza sia dato obbligatoriamente a un candidato del comune capoluogo, scelta considerata non funzionale, in quanto è compito delle diverse liste assicurare la rappresentanza adeguata dei diversi territori.

In ordine all'elezione del Presidente, disciplinata all'**art. 5**, l'UPI rileva un problema di funzionalità per i nuovi organi di governo. Ad avviso dell'associazione appare necessario prevedere almeno l'elezione diretta del presidente di provincia se si vuole consentire agli organi di governo della provincia di esercitare con continuità e in autonomia le assegnate funzioni di area vasta.

Infine, anche in relazione all'**art. 6**, rubricato "*Compatibilità tra cariche e divieto di cumulo di emolumenti*", l'UPI rileva delle criticità nella parte in cui la norma dispone che gli amministratori provinciali rimangono in carica anche se poi perdono la carica di amministratori comunali. Il meccanismo di elezione di secondo grado dovrebbe, infatti, comportare la previsione di un organo consigliare la cui composizione *possa cambiare sulla base di quanto avviene nelle elezioni comunali in modo da garantire una governance efficiente nei raccordi tra la provincia e i comuni*.[20]

[20]Le proposte complessive dell'UPI di riordino delle istituzioni di area vasta sono reperibili alla pagina: http://www.upinet.it/3786/istituzioni_e_riforme/per_una_vera_riforma_delle_istituzioni_di_area_vasta/

4. LA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI

4.1 Premessa

La riforma degli enti locali – iniziata con il d.l. 78/2010, modificato dal successivo d.l 138/2011 – è stata portata a compimento con il d.l 95/2012 (c.d. spending review). Quest'ultimo decreto legge, finalizzato al contenimento della spesa pubblica, opera una riorganizzazione complessiva degli enti locali che si fonda sull'aggregazione dei comuni di piccole dimensioni e dovrà essere interpretata anche alla luce del disegno di legge di riordino delle province.

Per comprendere meglio la portata innovativa delle disposizioni contenute nel c.d. spending review pare utile ricordare che già l'articolo 16 (*Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali*)[21] del d.l. 138/2011, come riscritto dal testo della legge di conversione n. 148 del 2011 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari*), **introduceva specifici obblighi associativi per l'esercizio di tutte le funzioni per i comuni fino a 1.000 abitanti** e disponeva una serie di misure tese al contenimento ed al rigore nella spesa delle istituzioni comunali con minor popolazione, anche al di sopra di tale fascia.

Inoltre, lo stesso articolo modificava l'art. 14 del d.l 78/2010, convertito dalla d.l. 122/2010 nella parte in cui veniva disciplinato **l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali** dei comuni fino a 5.000 abitanti.

Dal punto di vista finanziario la disposizione, a partire dal **2013,** estendeva **il patto di stabilità interno** a tutti i comuni con **popolazione oltre i 1.000 abitanti** e, a partire dal 2014, **sottoponeva** le **unioni fra i comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti alla disciplina di tale patto di stabilità.**

Sul quadro normativo fin qui esposto è intervento il d.l 95/2012 che ha apportato significative modifiche: tali novelle saranno commentate nei paragrafi successivi.

[21] Il testo in esame è l'esito di un emendamento interamente sostitutivo approvato in Commissione (16.1000), modificato con il sub-emendamento 16.000/18. Un primo commento nonché le tabelle di confronto fra i testi precedenti e quelli risultati a seguito dell'emendamento sono disponibili:
http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2011/Dossier_306.pdf

4.2 Individuazione delle funzioni fondamentali (art. 19, comma 1, d.l 95/2012)

L'articolo 19 , al comma 1, individua le competenze regionali ed elenca le funzioni fondamentali dei comuni.

In particolare specifica che alle regioni sono attribuite:

- le funzioni di programmazione e di coordinamento loro spettanti nelle materie di legislazione concorrente e residuale della Regione;
- le funzioni amministrative che sono esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Per quanto riguarda le funzioni fondamentali attribuite ai comuni l'articolo non rinvia più alle funzioni indicate dall'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42. (cd. federalismo fiscale)[22] ma le elenca in modo specifico: **in alcuni casi ampliando quelle già previste dalla l. 42/2009, in altri casi indicandone di nuove.**

Per sintetizzare l'entità dei cambiamenti intervenuti si riporta una tabella nella quale il testo dell'articolo 19, comma 1, del d.l 95/2012, qui in commento, viene preso in esame anche attraverso il raffronto con il testo della l. 42/2009 (federalismo fiscale):

[22] Tale articolo contiene il seguente elenco:a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
b) funzioni di polizia locale;
c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
f) funzioni del settore sociale.
L'elenco di funzioni è stato poi confermato, in via provvisoria fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, dall'articolo 3 del d. lgs. 26 novembre 2010, n. 216.

Testo	Osservazioni
Il comma 1, dell'articolo 19 d.l 95/2012 stabilisce: 1. All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 27[23] è sostituito dal seguente: 27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, **loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni,** ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:	
a) **organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;**	Si osserva che la funzione individuata dal comma 3, dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 era la seguente: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
b) **organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;**	La funzione individuata dal comma 3, dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 era la seguente: b) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

23 Si segnala che il testo dell' art. 14 d.l 78/2010, comma 27 prevedeva:
27. Ai fini dei commi da 25 a 31 e fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, sono considerate funzioni fondamentali dei comuni le funzioni di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Testo	Osservazioni
c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;	Questa funzione non era individuata dal comma 3, dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42. La funzione individuata dal comma 3, dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 era la seguente: e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;	Queste funzioni non erano individuate dal comma 3, dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42.
g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;	Per quanto riguarda le funzioni fondamentali dei comuni si osserva che la funzione individuata dal comma 3, dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 era la seguente: f) funzioni del settore sociale.
h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici per la parte non attribuita alla competenza delle province;	Per quanto riguarda le funzioni fondamentali dei comuni si osserva che la funzione individuata dal comma 3, dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 era la seguente: c)funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; Si segnala che, in sede di conversione, l'articolo 17, comma 10, lett. b- bis) attribuisce alle province la programmazione della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado. Di conseguenza si è reso necessario coordinare le funzioni comunali e provinciali in tale materia.
i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;	Per quanto riguarda le funzioni fondamentali dei comuni si osserva che la funzione individuata dal comma 3, dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 era la seguente: b) funzioni di polizia locale;
l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.	Anche questa funzione non era individuata dal comma 3, dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42. **Inoltre si osserva che la funzione è esclusa dall'esercizio obbligatorio in forma associata da parte dei comuni fino a 5000 abitanti o 3000 se comuni appartenenti o appartenuti a comuni tà montane (è espressamente previsto dall'articolo 19, comma 1, lett. b) del dl. 95/2012).**

4.3 Esercizio delle funzioni in forma associata (comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti)

L'articolo 19, al comma 1, nel riscrivere l'articolo 14 del d.l 78/2010 **cambia il limite demografico individuato da tale disposizione (comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti) stabilendo che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione o convenzione.**

Il medesimo articolo per quanto riguarda **i comuni appartenenti o appartenuti alle comunità montane fissa il limite dei 3000 abitanti e non viene più attribuita alla regione la possibilità di individuare un diverso limite demografico.**

Inoltre viene eliminato il riferimento ai comuni capoluogo di provincia e ai comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti che la disciplina precedente escludeva espressamente dall'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni.

Le funzioni fondamentali da esercitare obbligatoriamente in forma associata, secondo quanto disposto dall'articolo in commento, sono quelle fondamentali ma **si esclude espressamente dall'esercizio associato la "tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.**"

Come già accennato si precisa che tali funzioni dovranno essere svolte in forma associata attraverso **unione di comuni** o **convenzione.**

Le **UNIONI DI COMUNI** formatesi al fine di svolgere le funzioni fondamentali in forma associata:

- **sono disciplinate dall'articolo 32 d.lgs. 267/2000: detto articolo è stato modificato dall'articolo 19 in esame[24];**

[24] Il testo dell'articolo 32 come modificato dal d.l 95/2012 è il seguente: 32. Unione di comuni .
1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.
2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.
3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri, eletti dai

- ogni comune può far parte di **una sola unione** di comuni;
- **le unioni di comuni possono stipulare convenzioni fra di loro o con singoli comuni.** Questa specificazione unita a quanto su esposto, porta ad argomentare che se è vero che un comune può solo appartenere ad un'unione di comuni, può però stipulare convenzioni con più unioni di comuni.
- all'unione di comuni compete l'esercizio associato **non solo di funzioni ma anche di servizi.**
- se l'unione è composta prevalentemente di comuni montani, è denominata "unione di comuni montani" con competenza anche in materia di tutela e promozione della montagna, in ossequio a quanto disciplinato dalla normativa di settore.

Le **CONVENZIONI**:

- hanno durata **almeno triennale**;
- osservano, in quanto applicabili, le disposizioni di cui all'articolo 30 d.lgs. 267/2000.[25]

---

singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune.
4. L'unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione.
5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.
5-bis. Previa apposita convenzione, i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, e dall'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127.
6. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.
7. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.
8. Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 6, commi 5 e 6.
25 L'articolo stabilisce quanto segue: "1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.
2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.
3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la Regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.
4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti".

- il nuovo comma stabilisce una sanzione nel caso in cui la convenzione non garantisca una gestione efficace ed efficiente delle funzioni esercitate.

I comuni saranno obbligati a scegliere lo strumento dell'unione di comuni nel caso in cui alla scadenza del periodo di convenzione, non sia comprovato il raggiungimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno.

Dal tenore letterale dell'articolo 19 in commento si evince che le funzioni fondamentali da esercitare obbligatoriamente in forma associata sono quelle fondamentali ma **si esclude espressamente dall'esercizio associato la "tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.**"

4.4 Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti: che già fanno parte di un'unione di comuni.

I comuni **con popolazione sino a 5.000 abitanti**, **che già fanno parte di un'unione di comuni** possono optare tra due forme di associazione delle funzioni:

- **forma associativa mediante l'unione di comuni o mediante convenzione** ex art. 14 d.l. 78/2010 convertito il legge 122/2010 come modificato dal presente d.l. 95/2012, vale a dire che il comune con popolazione sino a 5000 abitanti eserciterà obbligatoriamente le funzioni fondamentali attraverso la forma associativa prescelta; si precisa che l'art. 14 della legge 122/2010 rinvia alla disciplina dell'art. 32 (unione di comuni) del dl lgs 267/2000.

- **forma associativa mediante l'unione di comuni** ex art. 16 del d.lgs. 138/2010 convertito in legge 148/2010, come modificato dal presente d.l. 95/2012. L'art. 16 prevede che i comuni fino a 1000 abitanti possono esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici. Pertanto i comuni fino a 5000 abitanti possono scegliere di adottare la forma associativa che prevede di devolvere tutte le funzioni e tutti i servizi, all'unione di comuni anziché lo svolgimento obbligatorio delle sole funzioni fondamentali previste dall'art. 14 del d.l. 78/2010.

Il nuovo articolo 32 del d.lgs. 267/2000 che disciplina le unioni di comuni "classiche" è applicabile alle unioni formatesi tra i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti o fino a 3000 se appartenenti o appartenuti ad una comunità montana.

Per quanto riguarda i comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, il decreto legge in esame prevede una disciplina specifica in deroga al nuovo articolo 32, commi 3 e 6 (nel testo modificato dal d.l.) e contenuta nel nuovo articolo 16 del d.lgs. 138/2011 (che lo stesso decreto riscrive).

4.5 Disciplina specifica per i comuni con popolazione sino a 1.000 abitanti (articolo 19, comma 2 d.l 95/2012)

L'articolo 19, comma 2 del d.l 95/2012 introduce una disciplina specifica per l'esercizio delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni fino a 1.000 abitanti. Tali comuni infatti possono decidere di applicare la disciplina contenuta nel nuovo articolo 14 d.l 78/2010 valido per i comuni fino a 5000 abitanti o fino a 3000 se montani e quindi l'articolo 32 del d.lgs. 267/2000.

Al contrario possono scegliere la disciplina specifica di cui al nuovo articolo 16 d.l 138/2011[26] riscritto proprio dall'articolo 19, comma 2 del d.l 95/2012: in tal caso però l'esercizio in forma associata riguarderà tutte le funzioni amministrative e i servizi e non soltanto le funzioni fondamentali**.**

Si precisa che i comuni fino a 1000 abitanti hanno soltanto la facoltà e non l'obbligo di esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti .

L'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali può avvenire anche con **convenzione**.

A tal proposito si osserva che il testo precedente dell'articolo 16 d.l 138/2011 disciplinava la convenzione nel comma 16 ma tale disciplina riguardava soltanto i comuni che, alla data del 30 settembre 2012, risultavano esercitare le funzioni amministrative e i servizi pubblici. Anche in tal caso i comuni dovevano dimostrare, mediante apposita

[26]Il nuovo testo è il seguente. *"Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e a condizione di non pregiudicarne l'applicazione, possono esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni cui si applica, in deroga all'articolo 32, commi 3 e 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, la disciplina di cui al presente articolo*."

attestazione, che la convenzione permetteva il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione delle funzioni e dei servizi.

Il Ministero, sulla base di tali attestazioni, individuava quali comuni potevano essere esclusi dall'obbligo costituire un'unione mantenendo l'esercizio associato di funzioni e servizi con convenzione. **Il nuovo testo, anche per i comuni fino a 1000, con disposizione analoga a quelle relativa ai comuni fino a 5000 abitanti o fino a 3000 se appartenenti o appartenuti a comunità montane, prevede, in generale, la possibilità di svolgere in forma associata funzioni e servizi mediante convenzione**. Inoltre, come già avveniva nel testo previgente, stabilisce una sanzione nel caso in cui alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione. **In tal caso i comuni dovranno costituire un'unione**.

Con riferimento alla programmazione economico- finanziaria nonché alla gestione contabile dell'unione il nuovo comma 2 dell'articolo 16 riprende il testo del comma 14 del medesimo articolo aggiungendo che **spetta all'Unione la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei comuni associati nonché quella patrimoniale**.

Una seconda innovazione riguarda l'eliminazione del termine di 180 giorni entro cui doveva essere adottato il regolamento ministeriale disciplinante il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione.

Inoltre il nuovo testo ribadisce che:

- **l'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere** alla data di costituzione che siano inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati;
- **è soggetta al patto di stabilità interno** per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione.
- la popolazione dell'unione è di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti se i comuni che intendono comporre una medesima unione appartengono o sono appartenuti a comunità montane: **tale limite è derogabile dalle regioni fino al 7 settembre 2012.**

Il nuovo testo ripropone l'iter che le regioni e i comuni dovranno seguire per l'istituzione delle unioni contenuto nel precedente comma 8 dell'articolo 16 del d.l 138/2011. L'unica innovazione riguarda il termine perentorio entro cui la regione provvede, secondo il proprio ordinamento, a sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio. Tale termine è ora il 31 dicembre 2013.

La disposizione sopraccitata deve essere letta congiuntamente con il comma 2 dell'articolo 19 del decreto in esame che riscrive l'articolo 16 del decreto-legge n. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

In particolare il nuovo comma 5 stabilisce: "*I comuni di cui al comma 1, con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 4, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione. Nel termine perentorio del 31 dicembre 2013, la regione provvede, secondo il proprio ordinamento, a sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio come determinate nelle proposte di cui al primo periodo. La regione provvede anche in caso di proposta di aggregazione mancante o non conforme alle disposizioni di cui al presente articolo*".

4.6 Organi dell'Unione per comuni fino a 1000 abitanti

Gli organi dell'unione sono così:

- consiglio;
- presidente;
- giunta.

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

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

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

La norma attribuisce alla legge dello Stato la possibilità– con riferimento alle successive elezioni – di legiferare sul sistema elettorale stabilendo, non solo il suffragio universale, ma anche l'elezione contestuale e diretta degli organi di governo di ciascuno dei comuni appartenenti alle unioni. La stessa legge disciplina conseguentemente il sistema di

elezione. Le elezioni sono fissate non oltre il cinquantacinquesimo giorno che precede la votazione (ex art. 3 della legge 182/1991[27]).

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

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

Presidente dell'unione: il comma 8 concerne il Presidente dell'unione che è eletto - entro trenta giorni dalla data di istituzione dell'unione - dal consiglio dell'unione tra i sindaci dei comuni associati. Il Presidente dura in carica due anni e mezzo ed è rieleggibile.

Esercita le competenze del Sindaco stabilite dall'articolo 50 del TUEL, che disciplina - tra l'altro - le funzioni del Sindaco come organo responsabile dell'amministrazione del comune[28].

---

[27] Detto articolo stabilisce che "La data per lo svolgimento delle elezioni di cui agli articoli 1 e 2 è fissata dal Ministro dell'interno non oltre il cinquantacinquesimo giorno precedente quello della votazione ed è comunicata immediatamente ai prefetti perché provvedano alla convocazione dei comizi ed agli altri adempimenti di loro competenza previsti dalla legge".

[28] *L'articolo individua le competenze del sindaco affermando che "1. Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia.*

2. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la Giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.

3. Salvo quanto previsto dall'articolo 107 essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia.

4. Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge.

5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.

6. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma.

7. Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'àmbito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.

8. Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni.

9. Tutte le nomine e le designazioni debbono essere effettuate entro quarantacinque giorni dall'insediamento ovvero entro i termini di scadenza del precedente incarico. In mancanza, il comitato regionale di controllo adotta i provvedimenti sostitutivi ai sensi dell'articolo 136.

Spettano invece ai Sindaci dei comuni dell'unione le attribuzioni di cui all'articolo 54 del TUEL, che disciplina le funzioni del Sindaco quale ufficiale del Governo[29], nelle funzioni di competenza statale.

Giunta dell'Unione (composizione): è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione.

Giunta dell'Unione (competenze): la Giunta esercita, sul territorio dell'unione municipale, le competenze che l'articolo 48 del TUEL assegna alle Giunte comunali (oltreché provinciali)[30]. La Giunta decade contestualmente alla cessazione del suo Presidente.

---

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

11. Il sindaco e il presidente della provincia prestano davanti al consiglio, nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana.

12. Distintivo del sindaco è la fascia tricolore con lo stemma della Repubblica e lo stemma del comune, da portarsi a tracolla. Distintivo del presidente della provincia è una fascia di colore azzurro con lo stemma della Repubblica e lo stemma della propria provincia, da portare a tracolla".

[29] L'articolo individua le competenze del sindaco , quale ufficiale del Governo. In tale veste il sindaco sovrintende:

"*a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica;*

b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria;

c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto .

2. Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza.

3. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica .

4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei princìpi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione .

4-bis. Con decreto del Ministro dell'interno è disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana.

5. Qualora i provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento .

5-bis. Il sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato ."

6. In casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verifichino particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4." (*…omissis…*)

[30] La disposizione stabilisce quanto segue. "*1. La Giunta collabora con il sindaco o con il presidente della provincia nel governo del comune o della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali.*

4.7 Organi delle "unioni classiche" (articolo 32 d.lgs 267/2000 come modificato dall'articolo 19, comma 3, d.l 95/2012)

L'articolo 19, comma 3, riscrive l'articolo 32 del d.lgs. 267/2000, disciplinante le c.d. "unioni classiche" per distinguerle dalla specifica disciplina in materia di unioni contenuta all'articolo 16 d.l 138/2011 come modificato dall'articolo 19, comma 2 del d.l 95/2012.

Con la modifica apportata dal d.l 95/2012 all'articolo 32 sopramenzionato **si sottrae allo statuto l'individuazione degli organi dell'unione, infatti in precedenza la norma stabiliva che "Lo statuto individua gli organi dell'unione…, lo statuto deve prevedere che il presidente è scelto tra i sindaci ….." invece adesso gli organi sono previsti espressamente in legge la quale precisa quali siano: presidente, giunta e consiglio**.

Per quanto riguarda la modalità di scelta degli organi si stabilisce che:

- il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati;
- la giunta è composta da componenti provenienti dall'esecutivo dei medesimi comuni;
- il consiglio è composto da soggetti **eletti tra i componenti di ciascun consiglio dei comuni associati**. Il **numero** dei componenti il consiglio dell'unione **non può essere superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente**. La composizione del consiglio prevede una **garanzia di rappresentanza delle minoranze ed una garanzia di rappresentanza di ogni singolo comune, ove possibile.**

Inoltre i componenti degli organi devono essere amministratori già in carica presso i comuni associati, con la precisione che tali amministratori non possono percepire emolumenti diversi da quelli loro attribuiti per lo svolgimento della carica già in essere presso il comune di provenienza.

L'Unione di comuni, quale ente locale, è dotato di autonomia statutaria[31] e potestà regolamentare per l'organizzazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi affidati dai comuni associati.

---

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

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

31 Si segnala che il testo dell' art. 32 d.lgs 267/2000, commi 4 e 2 prevedevano:

In particolare si ribadisce che alle unioni di comuni si applicano i principi previsti dall'ordinamento dei comuni, quale novità vi sono la precisazione dei principi relativi allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, nonché al personale e all'organizzazione.

Per quanto concerne le risorse umane e strumentali si prevede il conferimento da parte dei comuni associati di tali risorse per lo svolgimento delle funzioni attribuite alle unioni di comuni; inoltre si precisa che le unioni di comuni sono normativamente subordinate, in materia di personale, alla disciplina vigente per le pubbliche amministrazioni.

Inoltre si specificano le risorse finanziarie sulle quali l'unione di comuni può fare affidamento per lo svolgimento delle funzioni e servizi ad essa attribuiti, ossia entrate derivanti da: tasse, tariffe e contributi. A ben vedere la disposizione riprende parte della precedente normativa che stabiliva "a*lle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati*" ex comma 5 del precedente articolo 32.

4.8 Limite demografico per le unioni di comuni (articolo 14, comma 31 bis, ter e qauater d.l 78/2010)

Il nuovo testo dell'articolo 19 del d.l 95/2012 sostituisce il comma 31 del citato articolo 14 d.l 78/2010 e aggiunge altri tre commi (31 bis, 31 ter e 31 quater). Dal combinato disposto del comma 31 e del comma 31 ter si evince quanto segue.

La regione può stabilire, per le unioni, **un <u>limite demografico differente rispetto a quello previsto dalla disposizione statale</u> (10.000 abitanti) nel termine di 3 mesi antecedenti il 1 gennaio 2013 quindi il 30 settembre 2012.**

Per quanto concerne **l'individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea** per area geografica il testo risultante dalle modifiche apportate dal d.l 95/2012 contiene le seguenti innovazioni:

---

4. L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni.

2. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse .

- per l'individuazione della **dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali non si fa più riferimento alla legge regionale**[32];
- l'esercizio in forma associata deve avvenire **osservando anche il principio di efficacia**, non menzionato nel testo previdente. Viene poi eliminato il riferimento ai comuni capoluogo di provincia e ai comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti che, la disciplina precedente, escludeva espressamente dall'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni.

Cambiano anche le scadenze per l'esercizio in forma associata delle funzioni: **almeno tre funzioni fondamentali (non più due) dovranno essere esercitate entro il 1° gennaio 2013. Tutte le altre entro il 1° gennaio 2014 (articolo 14, comma 31 ter).**

Infine degno di nota è il comma 31 quater , aggiunto in sede di conversione: attribuisce al prefetto il potere di assegnare un termine perentorio entro cui gli enti che abbiano fatto scadere infruttuosamente i termini per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, indicati nel comma 31-ter, possono provvedere. In caso di inutile decorso anche di questo termine si applica l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione.

4.9 Alcune leggi regionali di attuazione della riforma degli enti locali

In questo paragrafo si provvederà a citare alcune leggi regionali che già prima dell'intervento del d.l 95/2012 , il quale ha provveduto a elencare puntualmente le funzioni fondamentali dei comuni, avevano tentato di attuare la riforma supplendo anche alle difficoltà interpretative inerenti proprio l'individuazione di tali funzioni.

Inoltre si analizzerà le legge regionale del Piemonte n. 11 del 28 settembre 2012, (*Disposizioni organiche in materia di enti locali*) quindi successiva al d.l 95/2012 che " ***ai fini di semplificazione amministrativa e contenimento della spesa pubblica, persegue l'obiettivo di procedere al riassetto dei livelli di governo del sistema delle autonomie locali del Piemonte" (articolo 1, comma 1).***

Per quanto riguarda le leggi anteriori al d.l 95/2012 si segnala la legge regionale toscana n. 68 del 2011 (*Norme sul sistema delle autonomie locali*), ad esempio, nella

[32] Infatti il nuovo comma 30 dell'articolo 14 del d.l 95/2012 stabilisce quanto segue: " *La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali…*"

presmessa ricordava che "*poiché la disciplina statale delle funzioni fondamentali è ancora in corso di completamento, con riguardo all'esatta identificazione del contenuto delle funzioni medesime, ed è necessariamente destinata ad essere integrata dalle discipline di settore, statali e regionali, è opportuno che, nel frattempo, vi siano indicazioni utili a consentire l'adempimento dei comuni. A tal fine, e per assicurare che il processo in corso si svolga in modo ordinato, la legge richiama in gran parte il contenuto del Decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194 (Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del D.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), a cui l'articolo 21, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) fa riferimento, e consente, nel periodo transitorio, l'esercizio associato di dette funzioni secondo quanto emerge dagli atti regionali che fino a oggi hanno regolato l'esercizio associato volontario"*.

La legge summenzionata disciplina le forme associative fra enti locali, materia che secondo un ormai consolidato orientamento della Corte costituzionale rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione.

La Regione infatti è stata individuata come "il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali", necessario a fronte di un tessuto organizzativo degli enti locali così diversificato da richiedere un incisivo ruolo di coordinamento delle Regioni, nelle materie di loro spettanza, anche per quanto attiene all'organizzazione delle funzioni e all'individuazione, quindi, del livello ottimale di esercizio.

Altre regioni[33], oltre la Toscana, forti della loro competenza legislativa, hanno già attuato quanto stabilito dal d.lgs. 78/2010 provvedendo ad una generale riorganizzazione delle funzioni e dei compiti amministrativi attribuiti agli enti locali territoriali.

La legge regionale del Veneto n. 18 del 27 aprile 2012 ad esempio, va oltre le indicazioni di minima disposte dal legislatore statale introducendo una disciplina più articolata anche per quanto concerne le funzioni che verranno gestite in forma associata e le forme attraverso le quali i comuni potranno esercitarle.

Nell'articolo 3 è, infatti, precisato che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti esercitano le funzioni fondamentali in modo associato non soltanto mediante unioni di comuni e convenzioni, ma anche attraverso il ricorso a ulteriori forme associative riconosciute con legge regionale. In particolare all'articolo 6 della medesima legge regionale è previsto che i comuni possano esercitare mediante consorzio la funzione o il servizio già esercitato in tale forma all'entrata in vigore della legge.

[33] Cfr Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Molise.

È, inoltre, previsto che i comuni possano svolgere in forma associata anche le funzioni già conferite dalla Regione nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione (articolo 3, comma 2).

Infine, per quelle funzioni che potranno essere ulteriormente conferite dalla Regione del Veneto ai comuni, si prevede che nella legge di trasferimento possa essere stabilito che il relativo esercizio si svolga mediante ricorso a forme di gestione associata (articolo 3, comma 3).

La dimensione territoriale ottimale e omogenea, la cui individuazione viene assegnata dal legislatore statale, con l'articolo 14, comma 30, del decreto legge n. 78/2010, al legislatore regionale è delineata attraverso un percorso articolato in più azioni.

Innanzitutto sono individuate quattro macro aree sulla base di numerosi indicatori geografici, socio-economici, demografici. Si tratta di: 1) area montana e parzialmente montana; 2) area ad elevata urbanizzazione; 3) area del basso veneto; 4) area del veneto centrale. (articolo 7). Successivamente, tramite ricorso ad un articolato procedimento amministrativo, concertato con i comuni, delineato nell'articolo 8, viene predisposto il piano di riordino territoriale[34].

---

[34] Detto articolo stabilisce che "*1. **La Giunta regionale predispone un piano di riordino territoriale che definisce la dimensione ottimale con riferimento ad ambiti territoriali adeguati per l'esercizio associato delle funzioni dei servizi da parte dei comuni,** in relazione alle aree geografiche omogenee di cui all'articolo 7.*

2. Per le finalità di cui al comma 1, la Giunta regionale promuove un procedimento di concertazione con i comuni invitandoli a formulare, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione regionale, le proposte di individuazione delle forme e modalità di gestione associata delle funzioni e dei servizi loro attribuiti in base alla normativa vigente.

3. I comuni formulano proposte di gestione associata da realizzarsi, in via prioritaria, secondo i criteri di seguito indicati:

*a) appartenenza alla medesima **area geografica omogenea**;*

*b) appartenenza degli enti interessati **alla medesima provincia**;*

*c) **contiguità territoriale**;*

d) dimensioni associative con riferimento ai valori demografici di seguito indicati:

1) area montana e parzialmente montana: almeno 5.000 abitanti;

2) area ad elevata urbanizzazione: almeno 20.000 abitanti;

3) area del basso Veneto: almeno 8.000 abitanti;

4) area del Veneto centrale: almeno 10.000 abitanti.

*4. **I comuni nelle proposte presentate ai sensi del comma 3 indicano con deliberazione dei consigli comunali i soggetti e le forme prescelti per l'esercizio associato di funzioni e servizi, le funzioni e i servizi che intendono esercitare in forma associata, i risultati attesi in termini di economicità, efficacia ed efficienza.***

5. La Giunta regionale predispone il piano di riordino territoriale tenendo conto delle proposte pervenute da parte dei comuni, delle forme associative esistenti, se adeguatamente dimensionate, degli ambiti territoriali di programmazione generale previsti dalla legge regionale, nonché degli ambiti territoriali di settore.

6. Nel piano di riordino la Giunta regionale individua idonee procedure per consentire la gestione associata da parte dei comuni obbligati ai sensi dell'articolo 2 non confinanti con comuni del pari obbligati.

7. Nel piano di riordino territoriale la Giunta regionale può determinare limiti demografici associativi minimi anche inferiori a quelli previsti all'articolo 3, comma 1, per i comuni riconosciuti da leggi statali o regionali, quali isole etniche alloglotte.

*8. **Il piano di riordino è approvato dalla Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della competente commissione consiliare**.*

9. I comuni interessati provvedono, entro novanta giorni dalla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto del provvedimento di approvazione del piano di riordino territoriale, alla costituzione delle forme associative

I principi nel rispetto dei quali dovranno essere presentati da parte dei comuni i progetti di riordino territoriale sono volti a garantire una continuità, pur nel rinnovamento complessivo, con la situazione esistente. Vengono, infatti, valorizzate l'appartenenza alla medesima area geografica omogenea, alla medesima provincia nonchè la contiguità territoriale.

Inoltre il Capo VI della legge del Veneto, introducendo l'anagrafe delle forme di gestione associata, permette di colmare una importante criticità data dalla impossibilità attuale di avere piena contezza del fenomeno associativo come realmente dimensionato nella realtà veneta.

Non sussistendo, infatti, alcun obbligo normativo a far sì che i comuni che hanno attivato forme di gestione associata ne diano pronta comunicazione agli uffici regionali, l'unico dato ad oggi disponibile con certezza riguardava le forme di gestione associata che beneficiano di contributi regionali. L'introduzione di un Registro regionale permetterà di avere sempre piena conoscenza del fenomeno associativo in ambito veneto.

Si evidenzia, nella relazione alla legge, che tale registro costituisce una novità nel panorama italiano.

Di particolare interesse risulta la già citata legge regionale toscana (l.r. 27 dicembre 2011 n. 68) in quanto ha provveduto ad un sistematico riordino della normativa regionale di settore nella prospettiva di una riforma complessiva dell'ordinamento locale.

In particolare, l'articolo 17 della legge regionale toscana una volta illustrata la distinzione tra "***unioni di comuni a disciplina ordinaria***" (per tali intendendo tutte le unioni regolate dall'art. 32 t.u.e.l. e, dunque, anche ma non solo quelle eventualmente costituite dai piccoli comuni ai sensi del D.L. 78/2010) ed "***unioni a disciplina differenziata***" (per tali intendendo esclusivamente quelle obbligatoriamente previste per i comuni piccolissimi ai sensi del D.L. 138/2011), ha dapprima identificato la dimensione territoriale adeguata per l'esercizio delle funzioni comunali nelle "aggregazioni di comuni, aventi territorio di norma contermine e compreso in una stessa provincia con popolazione complessiva superiore a 5.000 abitanti" e poi ha individuato, per le dieci province toscane, un totale di 37 ambiti territoriali entro cui costituire le predette aggregazioni comunali.

Inoltre risulta molto innovativa la disposizione secondo cui i 37 ambiti di dimensione territoriale adeguata previsti nell'allegato A costituiscono un punto di riferimento anche

---

dandone comunicazione alla Giunta regionale anche ai fini della iscrizione nel registro delle forme associative di cui all'articolo 12.

10. ***La Giunta regionale provvede ad aggiornare il piano di riordino territoriale con cadenza almeno triennale, anche sulla base delle proposte formulate dai comuni interessati, nel rispetto delle modalità stabilite dal presente articolo***".

per la previsione di futuri progetti di fusione che coinvolgano i comuni attualmente obbligati all'esercizio associato di funzioni.[35]

Infine degna di nota è la scelta operata dalla Regione Emilia Romagna di inserire nella legge finanziaria per il 2012 l'articolo 47 recante le **disposizioni transitorie e urgenti sull'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi del decreto-legge n. 78 del 2010.**

In particolare tale articolo stabilisce che nelle **more dell'adozione della legge regionale**, la quale disciplinerà, a regime, la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali i Comuni orientano le proprie scelte inerenti la gestione associata delle funzioni fondamentali, nelle materie di competenza regionale, avendo a riferimento una **dimensione territoriale ottimale di norma coincidente o ricompresa nei distretti sociosanitari**. [36]

Inoltre la disposizione prevede che "***in via di prima applicazione*** *delle disposizioni dell'articolo 14, commi 28, 29, 30 e 31, del decreto-legge n. 78 del 2010 convertito dalla legge n. 122 del 2010 ed in funzione della fase di transizione di cui al comma 1, valgono le seguenti disposizioni:*

a) la soglia demografica minima per la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali è stabilita in almeno 3.000 abitanti;

b) in virtù dell'assimilazione compiuta dalla legge regionale ad Unioni di Comuni, sono considerate idonee per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali le convenzioni di delega alle Nuove Comunità montane ed al Nuovo Circondario imolese."

Il Piemonte, ha approvato successivamente al d.l 95/2012 la legge regionale n. 11 del 28 settembre 2012 (Disposizioni organiche in materia di enti locali) che si caratterizza principalmente per i seguenti elementi:

- viene **abbassata la soglia demografica prevista a livello nazionale (10.000 abitanti) e la fissa a 3.000 per la montagna e la collina e a 5.000 per la pianura**. Rispetto alla proposta iniziale è stato elevato a 40.000 abitanti il limite minimo per la funzione sociale, nella consapevolezza che per garantire l'efficienza e l'erogazione dei servizi siano necessari ambiti più ampi. **Per entrambi i limiti la legge consente deroghe motivate.** Sono stati invece bocciati gli emendamenti che

[35] Per le criticità delle leggi regionali Toscana, Emilia Romagna e Veneto cfr: http://www.dirittoelegge.it/index.php?option=com_content&view=article&id=211:la-dimensione-territoriale-ex-dl-782010-un-parametro-necessario-per-le-unioni-ed-utile-per-le-fusioni-prime-riflessioni-e-perplessita-sulla-lr-toscana-n-682011-e-sui-progetti-in-veneto-ed-emilia-romagna&catid=98:enti-locali&Itemid=37

[36] Detta disposizione considera transitoriamente, come ottimali gli ambiti del Nuovo Circondario imolese, delle Unioni costituite ai sensi della legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 (Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni) e delle Nuove Comunità montane ridelimitate ai sensi della suddetta legge regionale.

prevedevano di introdurre anche un numero minimo di Comuni per il raggiungimento della soglia minima;

- **la legge pone sullo stesso piano i due strumenti di gestione associata, unione e convenzione, e chiarisce anche che non sono alternativi, ma possono essere usati insieme per raggiungere diversi ambiti territoriali**. Si introducono inoltre principi che rendono la convenzione più stabile, come il rispetto dei limiti minimi demografici previsti per le Unioni, la durata triennale e la definizione dei rapporti economici tra i contraenti. **La funzione socio-assistenziale può essere gestita anche attraverso lo strumento del consorzio tra Comuni, così come previsto dalla spending review nazionale;**
- saranno i Comuni, nel rispetto dei requisiti, a proporre alla Regione la forma associativa e l'ambito territoriale, ma è stata introdotta la facoltà, per la Regione, di intervenire in una fase successiva per favorire il raggiungimento dell'ambito ottimale e impedire che un Comune obbligato resti fuori da forme di gestione associata. La Giunta adotterà una Carta delle forme associative del Piemonte, che sarà aggiornata ogni tre anni.

4.10 Comunità montane nelle leggi regionali di attuazione della riforma degli enti locali

Per quanto concerne la problematica relativa alla collocazione delle comunità montane nell'ambito del nuovo assetto degli enti locali alcune leggi regionali ne hanno espressamente sancito l'estinzione.

In particolare la l.r. Toscana 68/2011, nel preambolo, afferma che "***Le comunità montane non sono individuate dallo Stato tra gli enti mediante i quali i comuni possono esercitare le funzioni fondamentali. Se ne prevede pertanto l'estinzione***. *La disciplina dello scioglimento e dell'estinzione delle comunità montane sostanzialmente recupera e migliora (soprattutto per gli effetti successori) le norme della legge regionale 26 giugno 2008, n. 37 (Riordino delle comunità montane). L'estinzione, perciò, avverrà anzitutto a seguito della* ***trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni****, seguendo il sistema già vigente, come modificato dalla legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) che comporta la* ***successione dell'unione alla comunità montana estinta e l'esercizio delle funzioni regionali che risultano conferite alla comunità al momento dell'estinzione su tutto il territorio della comunità montana estinta.*** *É*

necessario, pertanto, stabilire un termine entro il quale procedere alla trasformazione. Se alla trasformazione non si procederà nel termine, è previsto che alla comunità montana succeda la provincia, fermo restando il successivo riordino di tale ente ai sensi del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici), in relazione ai rapporti conseguenti all'esercizio delle funzioni in materia di forestazione, interventi di difesa del suolo, progetti finanziati con le risorse del fondo per la montagna o con risorse dell'Unione Europea; per le funzioni di bonifica è prevista una successione in via transitoria; per tutti gli altri rapporti, è previsto che succedano i comuni. Sono altresì individuati gli obblighi dei comuni complessivamente interessati alla successione. Quanto al personale, occorre confermare il principio del trasferimento in relazione alle funzioni trasferite, garantendo i rapporti di lavoro in corso e individuando la provincia quale ente cui viene trasferito anche il personale che in questi anni ha supportato la generalità delle funzioni conferite alla comunità montana."

Al fine di mantenere il livello precedente di valorizzazione e sviluppo dei territori montani la legge regionale in esame conferma le norme sui territori montani e introduce una nuova disciplina, incentrata sul fondo della montagna e sullo strumento negoziale, il patto per la montagna, destinato a darvi attuazione.

Anche la legge regionale 6/2011 del Molise, all'articolo 10, prevede la soppressione ed estinzione delle Comunità montane attribuendo al Presidente della Giunta regionale la competenza a disporre con proprio decreto, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, la soppressione delle Comunità montane del territorio regionale e la nomina per ciascuna di esse di un Commissario liquidatore.

I Commissari liquidatori, la cui attività fa riferimento ai principi previsti dall'ordinamento degli enti locali, hanno potere di accesso a tutti gli atti della soppressa Comunità montana e imputano gli atti amministrativi adottati alla gestione commissariale dell'ente montano. Inoltre:

"*a) nelle more delle procedure di mobilità di cui all'articolo 11, utilizzano il personale della soppressa Comunità montana per le funzioni istituzionali e possono avvalersi altresì, mediante incarico, del professionista che, alla data di soppressione dell'ente, ricopre la carica di revisore dei conti;*

b) esercitano, con propri decreti, ogni potere di governo finalizzato alla liquidazione della soppressa Comunità montana, adottando gli atti amministrativi necessari a

garantire, senza interruzioni, l'ordinario funzionamento della stessa fino alla definizione della procedura di liquidazione;

c) provvedono all'approvazione dei bilanci di previsione e dei consuntivi, evidenziando nei bilanci di previsione l'eventuale disavanzo da ripianare;

d) accertano la situazione patrimoniale, finanziaria e gestionale e presentano, entro tre mesi dall'insediamento, le risultanze al Presidente della Giunta regionale, a cui compete l'emanazione di apposite direttive;

e) *provvedono, sino alla costituzione della nuova forma associativa, a garantire i servizi comunali in forma associata gestiti dalla soppressa Comunità montana. Pertanto, i Comuni sono tenuti a versare in favore della predetta gestione liquidatoria le quote associative dovute in favore della soppressa Comunità montana e i corrispettivi per i servizi comunali svolti in forma associata*;

f) ***concordano con i Comuni dell'ambito ottimale una proposta di trasferimento delle funzioni già esercitate dall'ente montano e di successione nel patrimonio non oggetto di alienazione, nei contratti e convenzioni in atto, ed il trasferimento delle risorse umane, con le modalità stabilite dal decreto legislativo n. 165/2001, necessarie per la continuità dei servizi comunali svolti in forma associata e, ove sussista la necessità di ripianare debiti provenienti da gestioni pregresse, negoziano il valore dei beni patrimoniali da trasferire per successione****;*

g) ***nel caso in cui non vi sia coincidenza fra i Comuni facenti parte della Comunità montana soppressa e quelli che danno vita alle Unioni di comuni di cui all'articolo 8, articolano la proposta di trasferimento in proporzione alla parte di territorio dell'ente montano in essi ricadenti.***"[37]

[37] L'articolo, molto specifico, prosegue stabilendo che "*6. Entro sessanta giorni dal termine del proprio mandato, il Commissario liquidatore presenta al Presidente della Giunta regionale una dettagliata relazione sull'attività svolta, sui risultati conseguiti e sulle spese sostenute. I commissari liquidatori accertano le liti pendenti e accantonano, ove possibile, le risorse necessarie per far fronte agli oneri derivanti dal contenzioso.*
7. Il Commissario liquidatore decade alla data di estinzione dello stesso ente, disposta con decreto del Presidente della Giunta regionale, e comunque, non oltre la data del 31 dicembre 2012. E' possibile la motivata proroga di tale termine per non più di dodici mesi con atto di Giunta regionale.

La legge dedica l'articolo 11 alle norme in materia di personale delle soppresse comunità montane[38] e, analogamente alla regione Toscana, si preoccupa di prevedere fondi per la montagna (articolo 12 nel quale si afferma che la regione concorre al finanziamento degli interventi per lo sviluppo delle zone montane attraverso il fondo regionale della montagna)[39].

---

8. Il Presidente della Giunta regionale adotta il decreto di estinzione della Comunità montana e dispone gli atti di trasferimento e di successione. Tale decreto costituisce titolo per le trascrizioni, le volture catastali ed ogni altro adempimento derivante dalla successione.
9. Nei casi di ultrattività di liti attive o passive rispetto alla data ultima fissata per l'estinzione dell'ente montano l'estinzione medesima è rinviata alla definizione del contenzioso e la gestione liquidatoria prosegue ai fini del ripianamento di ogni effetto delle controversie.
10.La Regione, in sede di manovra finanziaria annuale, destina risorse finanziarie per far fronte alla massa debitoria non coperta da entrate a qualsiasi titolo iscritte nella gestione liquidatoria delle soppresse Comunità montane".

[38] **L' Art. 11 (Norme in materia di personale delle soppresse Comunità montane) stabilisce che**:
"*1. L'amministrazione regionale e gli enti da essa dipendenti ricoprono i posti vacanti delle rispettive dotazioni organiche, ricorrendone i presupposti di legge, prioritariamente attraverso la mobilità del personale a tempo indeterminato e L.S.U. delle soppresse Comunità montane, in applicazione dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e delle norme di settore disciplinanti l'utilizzazione dei lavoratori socialmente utili.*
2. La Regione, per favorire la copertura di posti vacanti degli organici di altri enti locali o enti pubblici economici regionali con personale proveniente dalle soppresse Comunità montane, può prevedere forme di incentivazione mediante erogazione di risorse finanziarie per uno o più esercizi di bilancio, secondo i criteri stabiliti dalla Giunta regionale.
3. La Regione, per favorire il riordino territoriale e la razionalizzazione del sistema istituzionale locale, può estendere ai dipendenti di ruolo delle Comunità montane soppresse i benefici della legge regionale 7 luglio 2006, n. 15, e successive modificazioni, nonché quelle di cui alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 31, in coerenza con la legislazione nazionale e regionale vigente.
4. I Commissari liquidatori, per l'applicazione della normativa di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165/2001, promuovono il raggiungimento di intese tra le associazioni regionali rappresentative degli enti locali e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, stabilendo a tal fine graduatorie per la mobilità volontaria secondo i seguenti criteri di priorità: titolo di studio qualora sia requisito indispensabile, corsi di formazione professionale e di aggiornamento strettamente attinenti alla qualifica, minore anzianità di servizio.
5. Alle soppresse Comunità montane non si applica quanto previsto dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 165/2001 in materia di eccedenza di personale, salvo il caso che lo stesso non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione che, secondo gli accordi intervenuti, ne avrebbe consentito la ricollocazione.
6. L'Amministrazione regionale si riserva di accogliere, nell'ambito delle procedure di cui al comma 1, le istanze di mobilità volontaria formalizzate dal personale delle soppresse Comunità montane con qualifica dirigenziale, nei limiti e con le procedure stabilite con apposito atto della Giunta regionale, definito anche in relazione a specifici fabbisogni di professionalità utili al perseguimento di obiettivi strategici.
7. Il personale trasferito dalle Comunità montane soppresse ad altro ente secondo le disposizioni della presente legge mantiene la posizione giuridica ed economica in godimento all'atto del trasferimento, con riferimento alle voci fisse e continuative, compresa l'anzianità di servizio maturata.
8. Le Unioni di comuni costituite ai sensi della presente legge per i posti vacanti in dotazione organica utilizzano il personale proveniente dalle soppresse Comunità montane e sino alla data di estinzione delle stesse non possono procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato o indeterminato.
9. Il Commissario liquidatore, nel caso in cui la Comunità montana soppressa presenti uno stato economico-finanziario tale da non potere fare fronte alle spese ordinarie e straordinarie di immediata scadenza, provvede con priorità al pagamento delle spese per il personale, sospendendo gli ulteriori pagamenti.
10.La Regione, in sede di manovra finanziaria annuale, destina risorse finanziarie per incentivare la mobilità di personale che interessa le soppresse Comunità montane, per garantire, ai fini della salvaguardia del diritto alla retribuzione, il pagamento delle spese per il personale in attesa del passaggio ad altre amministrazioni, per promuovere la stabilizzazione dei lavoratori con contratto L.S.U in servizio presso le soppresse Comunità montane e per l'attuazione di quanto specificatamente previsto al comma 3".

[39] **L' art. 12 (Fondo della montagna e finanziamenti a carico del bilancio regionale) stabilisce che** :
"1. La Regione concorre al finanziamento degli interventi per lo sviluppo delle zone montane attraverso il fondo regionale della montagna, istituito in attuazione dell'articolo 2, comma 3, della legge 31 gennaio 1994, n. 97.
2. Il fondo è alimentato dalle seguenti risorse:

Inoltre, all'articolo 14, attribuisce alla Giunta regionale la competenza ad istituire l'Agenzia per lo sviluppo dei territori montani[40].

---

a) quota del fondo nazionale per la montagna attribuita alla Regione ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 97/1994;
b) erogazioni aggiuntive regionali di cofinanziamento definite in sede di manovra finanziaria annuale.
3. Il fondo della montagna e le eventuali risorse aggiuntive di cofinanziamento regionale sono ripartite tra le Unioni di comuni costituite ai sensi della presente legge con riferimento alla popolazione e alla dimensione territoriale dei comuni montani.
4. La Regione, in sede di manovra finanziaria annuale, favorisce l'esercizio associato delle funzioni comunali mediante l'erogazione di contributi regionali alle forme associative previste dalla presente legge, secondo i criteri stabiliti dalla Giunta regionale.
5. Nelle more delle gestioni liquidatorie di cui all'articolo 10, le risorse del fondo della montagna ed eventuali altre risorse stanziate dalla Regione affluiscono nelle contabilità delle predette gestioni e sono destinate alla copertura delle spese correnti, limitatamente alle spese per il personale ed a quelle strettamente di gestione degli uffici e dei servizi, e sono ripartite dalla Giunta regionale con riferimento alla popolazione complessiva e alla dimensione territoriale degli enti comunitari in liquidazione."

[40] **L'art. 14 (Agenzia regionale per lo sviluppo dei territori montani) stabilisce che:**
"*1. La Giunta regionale è autorizzata a costituire l'Agenzia regionale per lo sviluppo dei territori montani, di seguito denominata "Agenzia".*
2. L'Agenzia è ente strumentale, dotato di personalità giuridica e autonomia amministrativa, rappresenta la sede vocata a coordinare e rendere più incisive le politiche di sviluppo, in particolare nei settori strategici dell'agricoltura di montagna e delle risorse ambientali.
3. L'Agenzia ha funzioni di supporto tecnico-giuridico e di monitoraggio del processo di riforma dettato dalla presente legge.
4. L'Agenzia, nel rispetto dei ruoli e delle funzioni già assegnati ad altri soggetti nel quadro delle competenze di settore, lavora in sinergia con tutti gli attori economici (enti, istituzioni, associazioni e rappresentanti del mondo del lavoro e della produzione) e svolge i seguenti compiti con riferimento ai territori montani:
a) promuove la creazione di nuove imprese;
b) attrae risorse verso aree geograficamente marginali;
c) aiuta la crescita delle imprese che operano nei territori;
d) promuove la costituzione dei distretti rurali;
e) promuove gli interventi di politica ambientale;
f) promuove le politiche di valorizzazione turistica dei territori;
g) individua gli strumenti necessari ed idonei a compensare le condizioni di disagio derivanti dalle aree geograficamente marginali;
h) predispone linee guida per l'esercizio delle funzioni e dei servizi svolti in forma associata, favorisce l'adozione di nuovi modelli di governance e le convenzioni tra le Unioni, con l'obiettivo di dare attuazione ai principi di economicità, efficienza e riduzione delle spese.
5. L'Agenzia, per l'attuazione dei propri compiti, si attiva per:
a) reperire gli strumenti finanziari;
b) programmare l'operatività degli interventi;
c) analizzare l'impatto economico conseguente alla realizzazione degli obiettivi programmati, nonché del rapporto costi-efficacia e costi-benefici;
d) progettare, promuovere e sviluppare modelli organizzativo-gestionali innovativi, anche su base sperimentale.
6. Sono organi dell'Agenzia:
a) il Presidente;
b) il Comitato scientifico, composto da cinque membri eletti dal Consiglio regionale ed in possesso di idonei requisiti e professionalità adeguate;
c) il Direttore;
d) il Collegio sindacale, composto da tre membri eletti dal Consiglio regionale.
7. Spettano al Presidente della Giunta regionale, con proprio decreto, la nomina del Presidente, scelto tra personalità che abbiano maturato comprovata esperienza nella gestione degli enti locali, e del Direttore.
8. La Giunta regionale adotta il regolamento di funzionamento interno dell'Agenzia comprendente anche le norme di organizzazione, di contabilità, di gestione del personale e la dotazione organica.
9. Per la prima copertura della dotazione organica dell'Agenzia si provvede prioritariamente con personale trasferito dalle soppresse Comunità montane.
10. L'indennità di carica spettante al Presidente e il trattamento economico spettante al Direttore, ove compatibili con le disposizioni di legge vigenti nel tempo, sono stabilite ed indicate nel decreto di nomina."

La legge regionale del Veneto n. 18 del 2012 disciplina le comunità montane nella norma transitoria nella quale si afferma che "1. ***I comuni appartenenti a comunità montane possono continuare ad esercitare in forma associata esclusivamente le funzioni e i servizi già conferiti,*** *ai sensi dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e della legge regionale 3 luglio 1992, n. 19 "Norme sull'istituzione e il funzionamento delle comunità montane" e successive modificazioni,* ***entro e non oltre il 31 dicembre 2012****.Decorso il termine di cui al comma 1 le funzioni e i servizi di cui al comma 1 sono esercitati dai comuni o dalle eventuali forme associative cui gli stessi aderiscano*".

Anche la legge regionale del Piemonte n. 11 /2012 prevede lo scioglimento delle comunità montane e la loro sostituzione con forme aggregative (unioni montane e convenzioni) su volontà dei Comuni aderenti riconoscendone la peculiarità montana

Inoltre:

- **affida un ruolo all'assemblea dei sindaci**, che sottoporrà ai Comuni una proposta di ambito territoriale che potrà essere approvata o modificata dagli stessi enti locali. Il Comune mantiene la sua autonomia decisionale, ma l'assemblea dei sindaci può cercare di guidare il percorso. Infine, nel caso in cui tutti i Comuni appartenenti a una comunità decidano di costituire un'unione montana non ci sarà soluzione di continuità né bisogno di un commissario per il riparto. Il commissario sarà invece nominato in tutti gli altri casi;
- **stabilisce che saranno considerati appartenenti all'area montana tutti i Comuni ricompresi nelle attuali Comunità montane**.

Per quanto riguarda le funzioni la legge stabilisce che saranno riordinate e attribuite ai Comuni, che dovranno gestirle in forma obbligatoriamente associata. **La grande novità di questa normativa regionale riguarda l'introduzione di un principio di federalismo fiscale**. Il fondo regionale per la montagna sarà infatti alimentato dalle risorse prodotte sui territori, che resteranno per gran parte in essi: una quota dell'Irap, una dei proventi del diritto di escavazione, dei canoni per l'utenza idrica e di quelli per l'imbottigliamento rimarranno nei Comuni montani per finanziare lo sviluppo della montagna, che rappresenta oltre il 50 per cento del Piemonte. Queste risorse andranno ai Comuni, che svolgeranno le funzioni in forma associata, indipendentemente dallo strumento scelto. Bocciati gli emendamenti che prevedevano la forma dell'Unione montana quale unico strumento gestionale per la montagna.

Entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, l'assemblea dei sindaci delle attuali Comunità, con delibera assunta a maggioranza, può chiedere alla Regione che l'ambito territoriale sia individuato come ambito ottimale di gestione associata per la costituzione di una o più unioni montane di Comuni. La stessa proposta deve essere notificata dal presidente dell'assemblea ai Comuni entro 15 giorni; i Comuni hanno 60 giorni per recepire o rigettare la proposta e trasmettere il relativo provvedimento contestualmente alla Regione ed al presidente dell'assemblea dei sindaci.

Per quanto riguarda il personale si stabilisce che la Regione trasferirà le funzioni e il personale, insieme alle risorse finanziarie per sostenerli, alle nuove aggregazioni e incentiverà gli enti locali che assumeranno il personale, che invece non è legato a queste funzioni, con contributi economici, provvedendo anche alla loro riqualificazione.

4.11 Legge regionale di individuazione degli ambiti territoriali ottimali

Il comma 30 dell'articolo 14 del d.l 78/2010 stabilisce che la legge regionale di individuazione degli ambiti territoriali ottimali deve essere **concertata** con i rappresentanti dei comuni interessati **nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali:** emerge quindi che tale legge non è oggetto di un semplice parere ma **il termine "concertazione" rimanda ad un processo di codecisione fra la regione e i comuni interessati.**

Alcune leggi regionali attuano tale comma conferendo una particolare rilevanza al Cal: è il caso della l.r. Molise 6/2011 che richiede espressamente la concertazione con il Cal nell'individuazione degli ambiti territoriali ottimali.

La l.r. Toscana 68/2011 invece prevede l'istituzione di un'apposita commissione congiunta tra il Consiglio regionale e il Consiglio delle autonomie locali (CAL), a cui viene attribuito il compito di elaborare, sulla base degli approfondimenti necessari e nelle more della definizione del quadro normativo nazionale, proposte per il riordino dell'ordinamento regionale degli enti locali e per l'individuazione dei principi, delle norme e delle politiche della cooperazione tra la Regione e gli enti locali stessi. Con l'istituzione della commissione congiunta si mira a valorizzare il ruolo del CAL quale organo di rappresentanza del sistema delle autonomie locali della Toscana. Si attribuisce, inoltre, rango legislativo al tavolo di concertazione istituzionale tra la Giunta regionale e le associazioni degli enti locali, finora operante sulla base di un protocollo d'intesa.

La l.r. Veneto 18/2012 stabilisce che la Giunta, nella determinazione dei criteri di accesso per ottenere gli incentivi nell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, deve acquisire il parere del Cal e della commissione consiliare competente.

La l.r. Piemonte n. 11/2012 disciplina, all'articolo 8, il procedimento al termine del quale verranno individuati gli ambiti territoriali ottimali: in particolare detto articolo stabilisce quanto segue:

"1. *Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i comuni interessati presentano alla Regione le proposte di aggregazione nel rispetto dei requisiti indicati.*

2. I comuni, nelle proposte di aggregazione, indicano le forme prescelte per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi, le funzioni ed i servizi esercitati in forma associata ed i risultati previsti in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

3. Le proposte di aggregazione rispondenti ai requisiti richiesti sono considerate ambiti territoriali ottimali.

4. La Giunta regionale valuta la compatibilità delle proposte di aggregazione non rispondenti ai requisiti richiesti con il quadro generale delle forme associative esistenti o da costituire, per la concessione delle deroghe di cui all'articolo 7, al fine di favorire il progressivo raggiungimento dell'ambito ottimale di gestione associata.

5. Al fine di favorire il raggiungimento dell'ambito ottimale di gestione associata e di assicurare l'appartenenza ad una forma associativa dei comuni obbligati all'esercizio associato non ricompresi in alcuna proposta aggregativa, la Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, può richiedere modifiche alle proposte aggregative presentate.

6. Se i comuni interessati non presentano alla Giunta regionale, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, la modifica della proposta aggregativa, la Giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali e della commissione consiliare competente, provvede all'inserimento dei comuni di cui al comma 5, nell'ambito della proposta aggregativa maggiormente rispondente ai requisiti di cui all'articolo 7.

7. L'inserimento dei comuni nella proposta aggregativa secondo le modalità di cui al comma 6, ha efficacia cogente per tutti i comuni interessati e per l'aggregazione di appartenenza individuata.

8. La Giunta regionale, acquisite e valutate le proposte di aggregazione da parte dei comuni, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali e informata la commissione consiliare competente, adotta

la Carta delle forme associative del Piemonte che determina gli ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni comunali in forma associata e sancisce l'istituzione delle forme associative presenti sul territorio regionale.

9. La Giunta regionale aggiorna la Carta delle forme associative del Piemonte con cadenza almeno triennale sulla base delle proposte pervenute nel rispetto, in quanto compatibili, delle procedure di cui alla presente legge."

5.TRASPARENZA SULLE SPESE DEGLI ENTI LOCALI: D.L 138/2011

5.1 Revisori dei conti dei comuni (articolo 16, comma 25 d.l 138/2011)

Il comma 25 dell'articolo 16 del d.l 138/2011 come modificato dal d.l 95/2012 stabilisce che a decorrere dal primo rinnovo dell'organo di revisione successivo alla data di entrata in vigore del decreto 138/2011 (termine poi prorogato di 9 mesi), i revisori dei conti degli enti locali sono scelti mediante estrazione da un elenco nel quale possono essere inseriti, a richiesta, i soggetti iscritti, a livello regionale, nel Registro dei revisori legali, nonché gli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Con decreto del Ministro dell'interno verranno stabiliti criteri per l'inserimento degli interessati nell'elenco di cui al primo periodo, nel rispetto dei seguenti princìpi:

a) rapporto proporzionale tra anzianità di iscrizione negli albi e registri di cui al presente comma e popolazione di ciascun comune;

b) previsione della necessità, ai fini dell'iscrizione nell'elenco di cui al presente comma, di aver in precedenza avanzato richiesta di svolgere la funzione nell'organo di revisione degli enti locali;

c) possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti pubblici territoriali.

5.2 Spese di rappresentanza (articolo 16, comma 26 d.l 138/2011)

Il **comma 26** prescrive che le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali siano elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto di cui all'articolo 227 del TUEL. Il prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, sul sito internet dell'ente locale. Con atto di natura non regolamentare, adottato d'intesa con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali, il Ministro

dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ha adottato il decreto Ministeriale 15 febbraio 2012 n. 23 (*Regolamento adottato in attuazione dell'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, recante: "Istituzione dell'elenco dei revisori dei conti degli enti locali e modalità di scelta dell'organo di revisione economico-finanziario").*

5.3 Enti locali inadempienti: accertamenti del Prefetto (articolo 16, comma 28 d.l 138/2011)

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

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

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

5.4 Clausola di salvaguardia relativamente agli oneri a carico della finanza pubblica

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

6. CONTROLLI SULLE SPESE DEGLI ENTI LOCALI

6.1 Decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 " Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"

Il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", ripartito in tre titoli, reca disposizioni che investono la gestione finanziaria e i costi della politica delle regioni (titolo I) nonché l'organizzazione, anche finanziaria, degli enti locali (titolo II); infine, al titolo III, contiene ulteriori disposizioni in favore delle zone colpite dal sisma del maggio 2012.

Il provvedimento in esame contiene norme volte a dare attuazione ad una serie di misure di riduzione dei costi della politica nelle regioni già previste dall'articolo 14 del d.l. 138/2011, dagli articoli 6 e 9, comma 28 del d.l. 78/2010, dagli articoli 22, 23-bis e 23-ter del d.l. 201/2011 e dagli articoli 3, 4, 5 (comma 6) e 9 (comma 1) del d.l. 95/ 2012. Modifica in diversi punti – in maniera testuale ed in maniera indiretta – anche il d.l. 74 nonché il d.lgs. 267/2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali).

Vengono di seguito illustrate le principali disposizioni di interesse per gli enti locali, rinviando ad un successivo Focus la trattazione completa del d.l. 174/2012.

6.2 Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali (articolo 3)

L'articolo 3 contiene disposizioni volte a rafforzare i controlli in materia di enti locali attraverso modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

In particolare sono introdotte disposizioni in materia di anagrafe patrimoniale degli amministratori degli enti locali con più di 10 mila abitanti, viene ridisegnato il sistema dei controlli interni degli enti locali e ampliato il controllo della Corte dei conti sugli enti locali. Vengono di seguito descritte le principali novità intervenute:

- è introdotto l'art. 41-bis del TUEL che prevede disposizioni in materia di anagrafe patrimoniale degli amministratori degli enti locali con popolazione superiore a 10.000 abitanti. Detti enti locali devono disciplinare le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo di loro competenza. L'adozione delle misure attuative di dettaglio è demandata ai regolamenti comunali e

provinciali che dovranno operare secondo alcuni principi individuati dalla norma in esame.

- è altresì disposta in capo agli enti locali la previsione di sanzioni amministrative per la mancata o parziale ottemperanza di quanto sancito dal comma 1.
- è ridisegnano il sistema dei controlli interni degli enti locali , attraverso la novella dell'articolo 147 del TUEL e l'introduzione di nuovi articoli aggiuntivi (da 147-bis a 147-quinquies).

L'intervento legislativo è finalizzato ad implementare il sistema dei controlli interni, che prevede, oltre ai controlli di regolarità amministrativa e contabile anche il controllo strategico, il controllo sulle società partecipate per gli enti locali con popolazione superiore a 10.000 abitanti e il controllo sugli equilibri finanziari.

Nell'elenco delle tipologie dei controlli interni non compare più la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale.

Il decreto legge rafforza ed integra il sistema dei controlli interni che l'ente locale deve disciplinare, nella propria autonomia normativa ed organizzativa, tenendo conto dei seguenti punti fondamentali:

- il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione;
- i soggetti che partecipano al sistema dei controlli: il Segretario Generale, il Direttore Generale, i Dirigenti responsabili dei servizi, le unità di controllo (controllo di gestione).

La disciplina attuativa di tale nuovo sistema di controlli interni, è demandata ad un regolamento del Consiglio. Il nuovo sistema deve essere reso operativo entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge. L'inerzia protratta dell'ente locale determina lo scioglimento dell'ente, ai sensi dell'articolo 141, comma 1, del TUEL.

Vengono di seguito descritte le tipologie dei controlli interni come riformulate dal decreto legge in esame.

- **Controllo di gestione**

Relativamente al controllo di gestione, le finalità rimangono quelle di verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra risorse impiegate e risultati, nonché tra obiettivi ed azioni realizzate.

- **Controllo di regolarità amministrativa contabile**

Il nuovo articolo 147-bis prevede che tale controllo è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio, attraverso il parere di regolarità

tecnica; e dal responsabile del servizio finanziario, attraverso il rilascio di parere di regolarità contabile e del visto sulla copertura finanziaria. Nella fase successiva della formazione dell'atto, il controllo è assicurato secondo principi generali di revisione aziendale e le modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario. Sono soggette al controllo:

- le determinazioni di impegno di spesa;
- gli atti di accertamento di entrata e di liquidazione di spesa;
- i contratti e altri atti amministrativi, scelti con selezione causale e a campione.

Le risultanze del controllo sono periodicamente trasmesse, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti, agli organi di valutazione dei dipendenti e al Consiglio comunale.

- **Controllo strategico**

Il controllo strategico, nella nuova formulazione dell'articolo 147, rimane in via generale finalizzato a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati e obiettivi predefiniti. Inoltre, il nuovo articolo 147-ter introduce la previsione che tale controllo opera per gli enti locali con popolazione superiore a 10.000 abitanti.

- **Controlli sulle società partecipate**

Il decreto legge introduce i controlli sulle società partecipate, disciplinato nel nuovo articolo 147-quater il quale prevede che detto controllo deve essere definito secondo l'autonomia organizzativa dell'ente.

L'amministrazione locale dovrà definire preventivamente, secondo standards qualitativi e quantitativi, gli obiettivi gestionali cui la partecipata deve tendere e dovrà organizzare un sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, e la situazione contabile, organizzativa e gestionale della medesima società. Il monitoraggio sulle partecipate dovrà essere periodico e prevedere l'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e le opportune azioni correttive, anche con riferimento ai possibili squilibri economico finanziari rilevati per il bilancio dell'ente locale. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle società partecipate sono rilevati mediante il bilancio consolidato, secondo il criterio della competenza economica. L'articolo 147-quater si applica agli enti locali con popolazione superiore a 10.000 abitanti

- **<u>Controllo sugli equilibri finanziari</u>**

Il controllo sugli equilibri finanziari (introdotto dal nuovo articolo 147-quinquies) è svolto sotto la direzione ed il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e contabile dell'ente locale e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, con il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità. Detto controllo è disciplinato nel regolamento contabile dell'ente ed è svolto nel rispetto delle norme dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.

- **<u>Controllo della Corte dei conti sugli enti locali</u>**

Il decreto legge in esame dispone la sostituzione dell'articolo 148 del TUEL, in tema di controllo della Corte dei conti sugli enti locali, ampliando la funzione di controllo. Il giudice contabile verifica, con cadenza semestrale:

- la legittimità e la regolarità delle gestioni;
- il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascun ente locale;
- il piano esecutivo di gestione;
- i regolamenti e gli atti di pianificazione e programmazione degli enti locali.

E' inoltre affidato alla Corte dei conti anche un potere sanzionatorio nei confronti degli amministratori dell'ente in caso di "assenza od inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie": si tratta di una sanzione pecuniaria che può variare da cinque a venti volte la retribuzione spettante al momento della violazione, fermo restando le eventuali ulteriori responsabilità per dolo o colpa grave di cui all'articolo 1 della legge n. 20/1994.

6.3 Controllo della Corte dei conti sulle attività di revisione della spesa degli enti locali (articolo 6)

L'articolo 6 interviene sui **diversi profili delle funzioni di controllo** della Corte dei conti.

Innanzitutto persegue la finalità di rafforzare gli strumenti utilizzabili per la funzione di analisi della spesa pubblica effettuata dagli enti locali affidata al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi,

istituito dall'articolo 2 del decreto legge n. 52/2012, disponendo che lo stesso si avvalga dei Servizi ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato, che effettuano indagini a campione con modalità concordate dalla Ragioneria suddetta con il Commissario e deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

In aggiunta a tali controlli e anche sulla base degli esiti degli stessi, la Corte effettua una verifica dell'attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa degli enti territoriali sulla base di una metodologia da essa elaborata.

In caso di criticità della gestione, le Sezioni regionali della Corte dei conti assegnano alle amministrazioni un termine, non superiore a 30 giorni, per l'adozione delle misure correttive. La Sezione autonomie della Corte riferisce al Parlamento circa gli esiti dei controlli.

Viene infine precisato il raccordo, all'interno della Corte dei conti, tra Sezioni regionali, Sezione delle autonomie e Sezioni centrali di controllo alla luce delle nuove attribuzioni previste.

Il comma 4 stabilisce che la Sezione autonomie emana delibere di orientamento in caso di interpretazioni difformi delle sezioni regionali di controllo.

6.4 Altre disposizioni del d.l 174/2012

Vengono di seguito sinteticamente descritte le altre disposizioni dettate dall'art. 3 del d.l 174/2012:

- la lettera f) modifica l'articolo 153, comma 4 del TUEL affidando al responsabile del servizio finanziario dell'ente locale, in aggiunta alle funzioni già previste da tale articolo, il compito di salvaguardare gli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica;
- la lettera g) integra le disposizioni dell'articolo 166 del TUEL, in merito all'utilizzo del Fondo di riserva degli enti locali, al fine di riservare almeno la metà della quota minima del Fondo alla copertura di "spese non prevedibili", qualora ciò serva ad evitare danni certi all'amministrazione, e ad aumentare tale quota minima nel caso in cui l'ente abbia deliberato anticipazioni di tesoreria o l'utilizzo di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti;
- la lettera h) integra le disposizioni dell'articolo 187 del TUEL, relativo alla disciplina dell'avanzo di amministrazione degli enti locali, vietandone l'utilizzo agli enti locali che si trovino in una delle situazioni previste dagli articoli 195 e 222 del medesimo

testo unico, nel caso cioè in cui l'ente abbia deliberato anticipazioni di tesoreria o l'utilizzo di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti;

- la lettera i) modifica le disposizioni recate dal comma 3 dell'articolo 191 del testo unico, relativo alle regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese, con riferimento specifico alle spese relative ai lavori pubblici di somma urgenza, prevedendone l'approvazione da parte dell'organo consiliare;
- la lettera l) integra le disposizioni dell'articolo 227 del TUEL, relativo al rendiconto di gestione, prevedendo, nel caso di mancata approvazione di tale documento entro i termini previsti dal medesimo testo unico, l'attivazione della procedura per lo scioglimento dell'organo consiliare inadempiente e l'attribuzione al Prefetto dei poteri propulsivi e sostitutivi, già prevista nelle ipotesi di mancata approvazione nei termini del bilancio di previsione;
- le lettere m), n) ed o), nonché i commi 3 e 4 modificano i criteri di nomina di un componente del consiglio dei revisori dell'ente locale, prevedendo che uno degli stessi, cui sono affidate le funzioni di Presidente, sia designato dal Prefetto, su scelta effettuata di concerto dai Ministeri dell'interno e dell'economia e finanze tra i rispettivi dipendenti;
- le lettere p) e q) ed il comma 5 modificano le norme del testo unico con riferimento alle disposizioni relative alla disciplina degli enti locali strutturalmente deficitari;
- la lettera r) introduce, dopo l'articolo 243 del testo unico, tre articoli aggiuntivi (243-bis, 243-ter e 243-quater) che disciplinano una nuova procedura per il riequilibrio finanziario pluriennale degli enti per i quali sussistano squilibri strutturali di bilancio in grado di provocarne il dissesto, istituendo, al contempo, un apposito Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in situazione di squilibrio finanziario[41];
- la lettera s) modifica l'articolo 248 del TUEL, disponendo la sanzione del comportamento degli amministratori che hanno cagionato il dissesto finanziario degli enti locali;
- viene introdotto un nuovo comma 2-bis all'articolo 6 del decreto legislativo n. 149/2011 prevedendo che il decreto di scioglimento del Consiglio dell'ente locale che ha omesso di deliberare il dissesto conserva i suoi effetti per un periodo di almeno dodici mesi, fino ad un massimo di quindici (art. 3, comma 6 del d.l. 174/2012);

[41] Con riferimento al Fondo cfr. anche l'art. 4 del d.l. 174/2012.

- cambia la denominazione della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, che assume il nome di Commissione per la stabilità finanziaria degli enti medesimi (art. 3, comma 7 del d.l. 174/2012).

7. SERVIZI PUBBLICI LOCALI

7.1 Premessa

La materia dei servizi pubblici prende in considerazione, per la gestione di un'attività pubblica, lo strumento societario di tipo privatistico, ma la sua operatività è disciplinata e ristretta ad una casistica e a modalità di *governance* che sono finalizzate al rispetto della concorrenza e del mercato di derivazione europea, oltre che al rispetto del principio del buon andamento ex art. 97 della Costituzione[42] da intendersi quale rispetto della legalità dei comportamenti.

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali (SLP) è opportuna una precisazione: occorre soffermarsi sulla distinzione tra servizi pubblici locali a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica. A questo proposito la Commissione europea, nel "Libro Verde sui servizi di interesse generale" (COM-2003-270) del 21 maggio 2003, ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche, dopo aver precisato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale[43] di natura "non economica". Secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al Giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di Giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001). Per i servizi locali, quindi, che, in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri ed alle modalità della prestazione, ai destinatari, appaiono privi di "rilevanza economica", ci sarà dunque spazio per una specifica ed adeguata disciplina di fonte regionale ed anche locale[44].

[42] Deliberazione n. 10/2008 della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia .
[43] Il diritto comunitario utilizza l'espressione "servizi di interesse generale di natura non economica", invece, il diritto nazionale fa riferimento ai "servizi pubblici privi di rilevanza economica".
[44] Corte Costituzionale 13 luglio 2004 n. 272.

I servizi pubblici locali di rilevanza economica, hanno trovato una prima disciplina nell'articolo 113 del decreto legislativo 267/2000 (Testo unico degli enti locali) che è stato più volte modificato anche per rispondere a rilievi di incompatibilità con il diritto europeo.

Le regole sull'affidamento e la **gestione dei servizi di rilevanza economica** erano poi state riformulate dall'articolo 23 bis[45] del decreto legge 112/2008 (decreto Ronchi), convertito in legge 133/2008[46], che ha abrogato le parti dell'articolo 113 incompatibili con le sue previsioni. Nonché dal regolamento di attuazione della disciplina, che era contenuto nel decreto del Presidente della Repubblica 168/2010.

Un breve inciso per precisare che per i servizi **privi di rilevanza economica** il decreto Ronchi nulla dispone, in passato tali servizi erano disciplinati dall'art. 113 bis del decreto legislativo 267/2000 (Testo unico degli enti locali) che prevedeva forme di affidamento diretto senza dover ricorrere a gare o procedure ad evidenza pubblica, ma la Corte Costituzionale nel 2004, sentenza n. 272, ha dichiarato siffatta norma incostituzionale perchè trattandosi di servizi che non rientrano nella tutela della concorrenza non potevano essere normati a livello nazionale.

Con il referendum del 12 e 13 giugno 2011 è stata sottoposta a *referendum* popolare la proposta di abrogare l'intera disciplina dell'affidamento e della gestione dei servizi pubblici locali contenuta nell'articolo 23 bis. **Per effetto del risultato positivo della consultazione, sono state abrogate, con efficacia dal 21 luglio 2011, le disposizioni contenute nell'articolo 23 bis del decreto legislativo 112/2008 e quelle di cui al DPR 168/2010** che aveva dato attuazione al citato articolo 23 bis.

A pochi mesi di distanza dal referendum abrogativo, il Governo approvava il decreto legge 138/2011 (convertito in legge 14 settembre 2011) con il quale, all'articolo 4, tornava a disciplinare la materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, riproducendo però, sostanzialmente, i contenuti dell'articolo 23 bis e del relativo regolamento di attuazione.

---

45 In merito si segnala Tar Sardegna il quale, con la sentenza n. 1729 del 2 agosto 2005, ha puntualizzato che la distinzione tra servizi di rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza è legata all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza e tenuto conto dei suoi caratteri di redditività, il Tar precisa che deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione. La Corte aggiunge inoltre, che deve considerarsi privo di rilevanza, il servizio che, per sua natura o per i vincoli ai quali è sottoposta la relativa gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza. Se ne ricava il corollario che solo la categoria dei SLP a rilevanza economica, rispondendo alle caratteristiche di attività economica, deve rispettare le norme sulla concorrenza, pertanto l'art 23 bis del decreto legge 112/2008 (decreto Ronchi) si applica a questi ultimi.

46 Legge 133/2088 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria).

Con la successiva legge 183/2011 (Legge di stabilità 2012) il legislatore modificava ulteriormente l'articolo 4 del decreto legge 138/2011 con particolare riguardo ai compiti ed agli obblighi degli enti locali in relazione alle decisioni sull'affidamento, alla disciplina del regime transitorio, al divieto di ulteriori attività per gli affidatari diretti ed all'ambito di applicazione della disciplina.

Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito in legge 24 marzo 2012 n. 27, recante disposizioni per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, introduceva ulteriori disposizioni, per la promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali, integrative e modificative della disciplina dettata dall'art. 4 del D.l. 138/2011 convertito in legge 148/2011 e successivamente modificato dall'art. 9 della legge 183/2011.

Tuttavia, pochi mesi dopo, la Corte Costituzionale, accogliendo i ricorsi di alcune Regioni[47] con la sentenza n. 199 del 20 luglio 2012, ha sancito l'illegittimità dell'articolo 4 del dl 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 - sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni.[48]

La Consulta ha ritenuto che la succitata norma viola le disposizioni dell'articolo 75 della Costituzione che recano il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare.

Il testo del decreto legge in oggetto in alcuni casi infatti accentua addirittura la portata restrittiva della norma e riproponendo – spesso testualmente – le disposizioni oggetto del referendum abrogativo.

---

[47]Così si riassume nella sentenza della Corte:
"Le ricorrenti assumono che, con l'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, che riduceva le possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali, con conseguente delimitazione degli ambiti di competenza legislativa residuale delle Regioni e regolamentare degli enti locali, le competenze regionali e degli enti locali nel settore dei servizi pubblici locali si sono riespanse. Infatti, a seguito della predetta abrogazione, la disciplina applicabile era quella comunitaria, più "favorevole" per le Regioni e per gli enti locali. Pertanto, la reintroduzione da parte del legislatore statale della medesima disciplina oggetto dell'abrogazione referendaria (anzi, di una regolamentazione ancor più restrittiva, frutto di un'interpretazione ancor più estesa dell'ambito di operatività della materia della tutela della concorrenza di competenza statale esclusiva), ledendo la volontà popolare espressa attraverso la consultazione referendaria, avrebbe determinato anche una potenziale lesione delle richiamate sfere di competenza sia delle Regioni che degli enti locali.
Così argomentando, le Regioni hanno fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della "possibile ridondanza" sul riparto di competenze della denunciata violazione, evidenziando la potenziale lesione della potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali (e della relativa competenza regolamentare degli enti locali) che deriverebbe dalla violazione dell'art. 75 Cost."
Vedasi in proposito la nota dell'ANCI alla pagina:
http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Nota%20ANCI%20SPL_Sentenza%20CC%20199_12.pdf
[48] Il testo della sentenza è reperibile alla pagina:
http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do

Sottolinea infatti la Corte: "*Alla luce delle richiamate indicazioni – nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato – risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'identità della ratio ispiratrice.*

Le poche novità introdotte dall'art. 4 accentuano, infatti, la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere. Tenuto, poi, conto del fatto che l'intento abrogativo espresso con il referendum riguardava «pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica» (sentenza n. 24 del 2011) ai quali era rivolto l'art. 23-bis, non può ritenersi che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica sia satisfattiva della volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che la norma oggi all'esame costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011. La disposizione impugnata viola, quindi, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale."

Per effetto di questa sentenza a disciplinare questa materia è ora direttamente la normativa comunitaria europea; infatti a tal proposito si segnala che la Corte costituzionale, con sentenza n. 24 del 2011 (Giudizio sull'ammissibilità del referendum), aveva già espressamente affermato che, in caso di abrogazione della disciplina nazionale sul punto, si sarebbe applicata soltanto e direttamente la disciplina comunitaria.[49]

Questa normativa è molto meno restrittiva in relazione alle regole della concorrenza e quindi permette agli enti una maggiore possibilità di scelta.

Le regole europee in materia possono essere così riassunte:

[49] La sentenza è reperibile alla pagina:
http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=24
Al punto 4..2.2 la sentenza recita: "*dall'abrogazione referendaria non deriva, in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incompatibile con gli obblighi comunitari né l'applicazione di una normativa contrastante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabilmente richiesto dall'ordinamento comunitario.*" E successivamente:
"*Nel caso in esame, all'abrogazione dell'art. 23-bis, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (reviviscenza, del resto, costantemente esclusa in simili ipotesi sia dalla giurisprudenza di questa Corte − sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997 –, sia da quella della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato); dall'altro, conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.*"

- la gestione diretta da parte di un ente pubblico di un servizio di rilevanza economica, da realizzarsi attraverso un affidatario, totalmente controllato dall'ente è possibile qualora gli strumenti della concorrenza e dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica siano considerati non consoni alle "speciale missione" dell'ente pubblico;
- è possibile l'affidamento della gestione ad una società mista in forma diretta , nel caso in cui il partner privato sia stato selezionato con gara ad evidenza pubblica. La partecipazione di quest'ultimo non è subordinata a limiti, né minimi, né massimi.
- La gestione in house, è sottoposta a tre condizioni:

- il gestore abbia un capitale totalmente pubblico;

- possibilità di controllo da parte dell'aggiudicante analogo a quello che esercita sui propri uffici;

- l'affidatario svolga la sua attività prevalentemente in favore dell'aggiudicante.

8. DECRETO LEGGE 24 GENNAIO 2012 N. 1 "LIBERALIZZAZIONI"

8.1 Principi generali

Il d.l. 1/2012 convertito il legge 27/2012 stabilisce nell'**art. 1** i principi generali di liberalizzazione di cui al seguente elenco:

- le norme che pongono limiti, programmi e controlli all'iniziativa economica privata sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei regolamenti governativi di delegificazione, rivolti ad individuare le attività che necessitano di un preventivo atto di assenso e a disciplinare i requisiti per l'esercizio delle altre attività, nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo ex post da parte dell'amministrazione. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato rende parere obbligatorio, nel termine di trenta giorni decorrenti dalla ricezione degli schemi di regolamento, anche in merito al rispetto del principio di proporzionalità;
- le norme che pongono limiti, programmi e controlli all'iniziativa privata sono interpretate ed applicate in senso tassativo e restrittivo;
- I **Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano** ai principi e alle regole su indicati, ossia **ai principi di libertà individuale ed economica e della concorrenza, entro il 31 dicembre 2012,** fermi restando i poteri sostituitivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione.

Sono esclusi dalla disciplina del suddetto articolo 1 ossia da una generale liberalizzazione, i servizi di trasporto pubblico di persone e cose non di linea, i servizi finanziari, i servizi di comunicazione e le attività specificamente sottoposte a regolazione e vigilanza di apposita autorità indipendente.

8.2 Ambiti e bacini territoriali

Una rilevante novità del decreto sulle liberalizzazioni di cui all'art. 25 è **l'introduzione del nuovo art. 3 bis nel D.L. 138/2011**, convertito in legge 148/2011. Questo articolo è stato poi ulteriormente modificato dal comma 1, lettera a dell'art. 63 del D.L. n. 83 del 2012. La data limite per Regioni per regolamentare gli ambiti territoriali ottimali, per lo svolgimento dei servizi pubblici a rete di rilevanza economica viene stabilita nel 30 giugno 2012. Le Regioni devono quindi definire: " *il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato".*

Ove le Regioni non adempiano il Consiglio dei ministri, successivamente al 30 giugno 2012, esercita i poteri sostitutivi.

8.3 Sanzioni

La riforma dei servizi pubblici introduce il tema delle sanzioni, il comma 7 dell'art. 25 d.l. 1/2012 stabilisce che ove siano richieste informazioni in materia di servizi pubblici locali "il ritardo nella comunicazione oltre il termine di sessanta giorni dall'apposita richiesta e la comunicazione di informazioni false integrano illecito per il quale il prefetto, su richiesta dell'ente locale, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 500.000".

10. SOCIETÀ PUBBLICHE

9.1 Le dismissioni delle partecipazioni nelle società pubbliche

All'inizio della trattazione dell'argomento dei servizi pubblici si è detto che questi possono essere oggetto di gestione pubblica attraverso lo strumento societario. Si rammenta la distinzione tra servizi pubblici locali a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica, ricordando che solo per i primi vi è l'esigenza di ottemperare a direttive comunitarie poste a tutela della concorrenza nel mercato, infatti tutta la normativa nazionale ruota attorno ai servizi che a livello comunitario sono definiti "servizi di interesse generale di natura non economica".

Il quadro normativo può essere riassunto come di seguito:

- Decreto Bersani D.l. 223/2006: circoscrizione dell'attività delle società delle società pubbliche;
- Legge 296/2006: limite numerico e compensi degli amministratori ;
- Finanziaria 2008 legge 244/2007: limitazione alle partecipazioni societarie;
- D.l. 112/2008: estensione al personale delle società che gestiscono i servizi pubblici dei principi concorsuali in tema di reclutamento del personale;
- D.l. 78/2010 dismissioni obbligatorie di determinate partecipazioni;
- D.l. 138/2011 estensione del patto di stabilità interno alle società "in house" affidatarie dirette di servizi pubblici locali;
- D.l. 1/2012.

L'evoluzione[50] della legislazione in tema di società partecipate pubbliche è stata caratterizzata, a partire dai più recenti interventi legislativi, da un netto disfavore verso l'utilizzazione dello strumento societario come modello di organizzazione scelto dai soggetti pubblici per lo svolgimento delle proprie funzioni e servizi, sia per ragioni di spesa pubblica, sia per ragioni di derivazione comunitaria.

[50] Parere Corte dei conti sez. regionale di controllo dell'Emilia-Romagna 13/2/2012 n. 12 in: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/emilia_romagna/pareri/2012/delibera_9_2012_par.pdf

Infatti alla base di tale mutato atteggiamento del legislatore devono essere individuate ragioni di tutela della concorrenza e del mercato, nonché la necessità di limitare l'utilizzo delle società partecipate quale strumento per eludere l'applicazione della normativa relativa al patto di stabilità interno, ai vincoli in tema di assunzione di personale o di indebitamento, alle procedure ad evidenza pubblica.

Nel quadro dei succitati interventi legislativi si colloca l'articolo 3, comma 27 e ss., della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Sulla base delle previsioni contenute in tale articolo gli enti locali debbono effettuare una ricognizione di tutte le partecipazioni societarie al fine di verificare se si tratti di partecipazioni vietate (attività di produzione di beni e servizi non inerenti con le proprie finalità istituzionali) e, quindi da dismettere, o di partecipazioni consentite (servizi di interesse generale o di committenza).

9.2 I comuni a minore densità demografica

Ulteriori limitazioni all'utilizzabilità dello strumento societario da parte di Comuni a minore densità demografica sono state introdotte dall'art. 14, c. 32, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con mod., in l. 30 luglio 2010, n. 122 la cui ratio è stata individuata nell'esigenza di salvaguardare la concorrenza e l'apertura del mercato agli operatori privati e di evitare la proliferazione di società sottodimensionate la cui gestione potesse avere ripercussioni negative sui bilanci degli enti costitutori impossibilitati a sostenerne gli oneri di gestione.

La difficoltà interpretativa derivante dalla clausola di salvezza contenuta nel primo periodo de suddetto art. 14, c.32, (secondo la quale rimane "fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della l.24 dicembre 2007, n. 244), dapprima risolta nel senso che i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti potessero continuare a costituire società che producono servizi di interesse generale, è stata superata nel senso che le due disposizioni operano su piani diversi, ossia l'art. 3, c. 27 legge 244/07, opera sul piano delle finalità che l'ente può raggiungere mediante lo strumento societario, invece l'art. 14, c. 32 legge 122/2010 sul piano numerico, essendo stati fissati dei tetti correlati alla densità demografica dell'ente.

Pertanto, a prescindere dal tipo di attività svolta i **Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti non possono costituire nuove società se non associandosi con altri enti**; **i Comuni con popolazione compresa tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti possono detenere una sola partecipazione.** Il

mantenimento delle partecipazioni in società quotate in borsa da parte dei Comuni con popolazione sino a 30.000 abitanti può ritenersi ammissibile esclusivamente se ricorrono le condizioni derogatorie previste dall'art. 14, c.32, terzo e quarto periodo, mentre per quelli con popolazione compresa tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti potrà avvenire nel rispetto del limite numerico (partecipazione ad una sola società) prevista per tali enti locali dall'art. 14, c. 32.

La costituzione e/o la partecipazione in società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica da parte dei Comuni a densità demografica ridotta (sino a 30.000 abitanti) deve ritenersi parimenti **non consentita** - salvo le deroghe previste ex lege (art. 14, c. 32, terzo e quarto periodo) - in considerazione della circostanza che lo strumento societario non costituisce una modalità obbligatoria e necessaria per lo svolgimento dei predetti servizi, ma, viceversa, rappresenta soltanto un modello organizzativo da utilizzare in alternativa con altre opzioni. **La costituzione di nuove società e/o il mantenimento di partecipazioni da parte di Comuni di medie dimensioni (tra i 30.000 ed i 50.000 abitanti) dovrà avvenire nel rispetto dei limiti quantitativi** (una società) previsti dall'art. 14, c.32, d.l. cit.

Ai fini della valutazione del mantenimento di società o partecipazioni societarie da parte di Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, il triennio al quale fare riferimento è il 2009-2011, non essendo disponibile alla data del 31.12.2012, il bilancio di esercizio relativo al 2012. Relativamente alle modalità attraverso le quali si deve procedere alla liquidazione delle società da dismettere e sui riflessi che le varie fasi della liquidazione hanno sulle scritture contabili dell'ente socio sia nella fase liquidatoria sia in quella post-liquidatoria, **in mancanza di una disciplina speciale che regoli le modalità di dismissione delle società partecipate pubbliche, si applica la disciplina di diritto comune prevista dagli artt 2484 e ss. c.c.** in tema di scioglimento e liquidazione delle società di capitali.

9.3 Patto di stabilità interno

L'art. 25 del d.l. 1/2012, convertito in legge 27/2012 ha assoggettato al patto di stabilità interno:

- le società in house (nuovo articolo 3 bis del d.l. 138/2011 convertito in legge 148/2011);
- le aziende ed istituzioni (art. 114 del d.lgs. 267/2000).

Rilevante dunque la disposizione del **nuovo art. 3 bis del d.l. 138/2011,** dell'assoggettamento delle società affidatarie **in house** al **patto di stabilità**[51], con affidamento all'ente locale o all'ente di governo locale dell'ambito di bacino ottimale, della vigilanza del rispetto dei vincoli del suddetto patto da parte della società.

Il **nuovo comma 5 bis dell'art. 114 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267** stabilisce anche l'assoggettabilità di aziende ed istituzioni al patto di stabilità interno, ad eccezione delle aziende ed istituzioni che gestiscono i servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie.

Nel dettaglio il comma 5 bis prevede: "A decorrere dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per gli affari regionali, il turismo e lo sport, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 ottobre 2012. A tal fine, le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno.

L'Unioncamere trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 giugno, l'elenco delle predette aziende speciali e istituzioni ed i relativi dati di bilancio. Alle aziende speciali ed alle istituzioni si applicano le disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieto o limitazioni alle assunzioni di personale; contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenza anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali. Gli enti locali vigilano sull'osservanza del presente comma da parte dei soggetti indicati ai periodi precedenti. Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie".

[51] In tema di patto di stabilità si segnalano i comma da 10 a 12 dell'art. 20 del d.l. 98/2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) convertito in legge 111/2011, che esordiscono: "I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli" e la normativa affida alla Corte dei Conti il potere di perseguire e sanzionare con una consistente sanzione pecuniaria il responsabile dei servizi finanziari e gli "amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno".

9.4 Liquidazione e privatizzazioni di società pubbliche (articolo 4 del Decreto legge n. 95 del 2012)

L'articolo 4 *(Riduzione di spesa, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche*) del decreto n. 95 del 2012 ha introdotto numerose disposizioni per **la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche.**

Il comma 1 prevede infatti che nei confronti delle società controllate direttamente o indirettamente dalla pubbliche amministrazioni e che nel corso del 2011 abbiano conseguito un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90%, l'Ente debba procedere al loro superamento scegliendo tra **due modalità**:

- **lo scioglimento della società entro il 31 dicembre 2013**; gli atti e le operazioni a favore delle pubbliche amministrazioni sono esenti da imposizione fiscale;
- **la privatizzazione della società stessa con procedure di evidenza pubblica entro il 30 giugno del 2013** e contestualmente l'assegnazione del servizio per 5 cinque anni, non rinnovabili a decorrere dal 1 gennaio del 2014. La vendita deve riguardare l'intera partecipazione dell'amministrazione pubblica controllante.[52]

Nel bando di gara di alienazione tra gli elementi rilevanti di valutazione è inserita l'adozione di strumenti rivolti al mantenimento dei livelli occupazionali.

Il comma 2 dispone che, nel caso in cui l'amministrazione non realizzi quanto sopra disposto, a decorrere dal 1 gennaio 2012, le società in oggetto non possano ricevere affidamenti diretti dei servizi e tanto meno usufruire di rinnovi del servizio di cui sono titolari.

I servizi già prestati dalle società, ove non vengano prodotti nell'ambito dell'amministrazione, devono essere acquisiti nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

Il comma 3 **individua le società a cui non si applicano le disposizioni prima indicate**:

[52] Riteniamo utile riprodurre le osservazioni in merito del Servizio studi della Camera: "*Sembra potersi ritenere che con la locuzione "società che prestano servizi nei confronti delle pubbliche amministrazioni" si intenda fare riferimento alle cd. "**società strumentali**" delle P.A., cioè a quelle società che producono beni e servizi strumentali alla pubblica amministrazione. La giurisprudenza del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, Sez. V, 12/6/2009 n. 3766) ha chiarito che **possono definirsi strumentali** tutti quei **beni e servizi erogati da società a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica** di cui resta titolare l'ente pubblico di riferimento (nel caso di specie, la pronuncia del Consiglio faceva riferimento alle amministrazioni regionali e locali), e con i quali l'ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali.Le **società strumentali** – afferma il Consiglio di Stato - sono, quindi, **strutture** costituite per svolgere attività strumentali **rivolte essenzialmente alla pubblica amministrazione e non al pubblico**, come invece quelle costituite per la gestione dei servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente ed in via immediata esigenze generali della collettività*".

➢ **le società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica, cioè in primo luogo i servizi pubblici locali;**[53]

➢ le società che svolgono **prevalentemente** compiti di **centrali di committenza** ai sensi del Codice degli appalti pubblici (articolo 33 del D.Lgs. n. 163/2006);

➢ le società **Consip S.p.A**. e **Sogei S.p.A;**

➢ le **società finanziarie partecipate dalle regioni**, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 281/1970;

➢ le **società che gestiscono banche dati strategiche** per il conseguimento di obiettivi economico-finanziari. Tali società saranno individuate, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione alle esigenze di tutela della riservatezza e sicurezza dei dati, nonché dell'efficacia dei controlli sulla erogazione degli aiuti comunitari del settore agricolo;

➢ **le società che, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento** non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato. In tal caso, l'amministrazione, in tempo utile per rispettare i termini di cui al comma 1, predispone **un'analisi del mercato e trasmette una relazione** contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione del parere vincolante, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della relazione.

Inoltre i commi successivi prevedono:

- **l'affidamento alla Sogei S.p.a. delle attività del Consip S.p.a**. in materia di gestione e sviluppo del sistema informatico della P.A.
- lo svolgimento da parte di **Consip S.p.A. delle attività ad essa affidate con provvedimenti normativi nonché delle attività di realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, di centrale di committenza.**
- lo svolgimento da parte della Consip delle attività di centrale di committenza relative alle Reti telematiche delle pubbliche amministrazioni, al Sistema pubblico di connettività, alla Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni e ai contratti quadro.

[53] Vedasi per la normativa in materia il punto 5.1 alla pagina 59

- la possibilità per le amministrazioni di **predisporre appositi piani di razionalizzazione e ristrutturazione delle società controllate**. Detti piani devono essere approntati entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge e avere il previo parere favorevole del commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa. Devono prevedere l'individuazione di attività connesse esclusivamente all'esercizio di funzioni amministrative previste dall'art. 118 della Costituzione che possono essere riorganizzate e accorpate attraverso società che dispongano dei requisiti delle legislazione comunitaria in materia di *housing providing*.

Il comma 4 del d.l 95/2012 si occupa anche della disciplina dei consiglio di amministrazione delle società e stabilisce che "*i consigli di amministrazione delle società di cui al comma 1 devono essere composti da non più di* ***tre membri,*** *di cui due dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, per le società a partecipazione diretta, ovvero due scelti tra dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione della società controllante o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, e dipendenti della stessa società controllante per le società a partecipazione indiretta. Il terzo membro svolge le funzioni di amministratore delegato.*"

Inoltre nel d.l 95/2012 si specifica che i consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta, devono essere composti da **tre o cinque** membri, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte.

Il comma 6 del d.l 95/2012 dispone che le pubbliche amministrazioni possano, a partire del 1 gennaio 2012 acquisire a titolo oneroso da enti privati servizi di qualsiasi tipo, anche mediante la stipula di convenzioni, soltanto in base alle procedure previste dalla normativa nazionale e comunitaria.

Il comma 7 sancisce l'obbligo delle P. A, sempre a decorrere dal 1 gennaio 2014 ad **acquisire sul mercato i beni e servizi strumentali alla propria attività attraverso le procedure concorrenziali** previste dal Codice dei contratti pubblici.

Il comma 8 prevede che "*a decorrere dal 1° gennaio 2014* ***l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico****, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui. Sono fatti*

salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2014. Sono altresì fatte salve le acquisizioni in via diretta di beni e servizi il cui valore complessivo sia pari o inferiore a 200.000 euro in favore delle associazioni di promozione sociale:

L'articolo 8-bis del su citato d.l 95/2012 recita: "***le norme dei commi 7 e 8 non si applicano per le convenzioni che le cooperative sociali possono stipulare con la pubblica amministrazione*".**

I commi dal 9 al 13 pongono delle **limitazioni nelle assunzioni per le società pubbliche** che nel 2011 abbiano conseguito un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiori al 90%, con esclusione di quelle quotate e da loro controllate, nonché **misure di contenimento della spesa per il personale** dipendente dalle società medesime.

Infine il comma 14 **vieta, pena nullità, l'inserimento di clausole arbitrali** per la stipulazione di contratti di servizi tra società a totale partecipazione pubblica e le amministrazioni statali e regionali