



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

# I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

## Autonomie territoriali e finanza locale

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

aprile 2018



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - ✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706 5790 - ✉ [sbilanciocu@senato.it](mailto:sbilanciocu@senato.it)

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

TEL. 06 6706 3666 - ✉ [segreteriaaaii@senato.it](mailto:segreteriaaaii@senato.it)



*SERVIZIO RESPONSABILE:*

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6760 3410 - ✉ [st\\_segreteria@camera.it](mailto:st_segreteria@camera.it)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

TEL. 06 6760 2174 - ✉ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 - ✉ [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

SERVIZIO BIBLIOTECA

TEL. 06 6760 3805 - ✉ [bib\\_segreteria@camera.it](mailto:bib_segreteria@camera.it)

SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE

TEL. 06 6760 3381 - ✉ [sgcp@camera.it](mailto:sgcp@camera.it)

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

<b>Autonomie territoriali e finanza locale</b>	<b>1</b>
Città metropolitane e province	3
Unioni e fusioni di comuni	27
Servizi pubblici locali	42
La nuova disciplina delle società partecipate	64
Regioni e finanza regionale	78
L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario	83
Le regioni a statuto speciale	86
Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale	103
Gli investimenti degli enti locali: intese regionali e patti di solidarietà nazionale	115
Misure per la valorizzazione dei piccoli comuni	135
La disciplina del pareggio di bilancio per regioni ed enti locali	139
La contabilità armonizzata di regioni ed enti locali	146

## Autonomie territoriali e finanza locale

Con la [riforma degli enti locali](#), approvata nel 2014, è profondamente mutato l'assetto ordinamentale delle autonomie territoriali: sono state ridefinite le funzioni e le modalità di elezione degli [organi provinciali ed istituite le città metropolitane](#).

Le province hanno così assunto il ruolo di enti di area vasta e i relativi organi – il presidente della provincia ed il consiglio provinciale - sono divenuti organi elettivi di secondo grado; analogo impianto è stato seguito per il consiglio nelle città metropolitane.

Tema ricorrente nella legislatura è stata la semplificazione della disciplina degli enti locali e la promozione della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali, come emerso nelle [attività conoscitive](#) svolte in sede parlamentare.

Dopo un dibattito durato più legislature, è giunto inoltre a conclusione l'*iter* della [legge](#) volta ad introdurre misure per il sostegno e la [valorizzazione dei piccoli comuni](#) e per il recupero dei relativi centri storici. Parallelamente, nella [relazione conclusiva](#) della Commissione di inchiesta parlamentare istituita sul tema sono stati enucleati possibili interventi da assumere per superare il degrado ed i disagio delle città e delle loro periferie.

Per quanto riguarda l'assetto ordinamentale regionale, sono state oggetto di specifiche attività conoscitive in sede parlamentare i temi del c.d. [regionalismo differenziato](#), anche a seguito dei *referendum* consultivi svolti nel 2017, e dell'attuazione del [federalismo fiscale](#). Sono state approvate, al volgere della XVII legislatura, leggi di variazione territoriale dei confini regionali e provinciali, secondo il percorso costituzionale dettato dagli articoli 132 e 133 e [modifiche](#) a Statuti speciali. Un ambito di rilievo nel settore delle autonomie è inoltre costituito dai servizi pubblici (SPL) di rilevanza economica, la cui disciplina è stata oggetto di interventi, non solo normativi, costituiti anche da esiti referendari e da pronunce della Corte costituzionale. In attuazione della [legge di riforma della pubblica amministrazione](#) è stato, al contempo, adottato il [Testo unico delle società partecipate](#).

Con riguardo alla finanza territoriale, il concorso di regioni ed enti locali alla sostenibilità delle finanze pubbliche, che fino al 2015 è stato effettuato mediante lo strumento del patto di stabilità interno, a partire dal 2016 viene ad essere realizzato, sulla base della nuova regola del pareggio di bilancio introdotto dalla legge costituzionale n.1 del 2012, mediante il [vincolo dell'equilibrio di bilancio](#). Ad esso si accompagna l'introduzione di misure di flessibilità tramite gli strumenti delle intese regionali e dei patti di solidarietà nazionali, tese a favorire la [spesa per investimenti](#).

Un altro importante elemento che ha caratterizzato la legislatura è costituito dalla nuova disciplina della [armonizzazione dei sistemi contabili delle regioni](#), degli enti locali e dei loro organismi, che dopo una fase di sperimentazione, è entrata a regime dal 2016, incluse le autonomie speciali.

Per quanto concerne la fiscalità comunale, sottoposta nel corso della legislatura a continui aggiustamenti riconducibili sostanzialmente alle modifiche del sistema impositivo dell'abitazione principale, la principale fonte di finanziamento è venuta ora ad incentrarsi sul [Fondo di solidarietà comunale](#), che costituisce il fondo per il

finanziamento - anche con finalità di perequazione - dei comuni.

Per le [province](#) (e le città metropolitane) dopo alcuni interventi che nella prima parte della legislatura ne hanno ridimensionato le risorse, sono poi intervenute mediante le due ultime leggi di bilancio, anche a seguito degli esiti del referendum costituzionale, misure di sostegno. Quanto infine alle [regioni](#), per quelle a statuto ordinario il contributo agli obiettivi di finanza pubblica, stabilito nella prima parte della legislatura in sede di manovra finanziaria annuale, viene dal 2016 assicurato mediante il vincolo della nuova regola del pareggio di bilancio. In termini analoghi si è definito il contributo alla sostenibilità delle finanze pubbliche da parte delle [autonomie speciali](#), confermandosi comunque per esse il carattere pattizio delle proprie relazioni finanziarie con lo Stato.

## Città metropolitane e province

*La riforma degli enti locali effettuata con la legge 56/2014 ha profondamente mutato l'assetto ordinamentale delle autonomie territoriali: sono state ridefinite le funzioni e le modalità di elezione degli organi provinciali ed istituite le città metropolitane di cui all'articolo 114 della Costituzione (dieci previste dalla legge, cui si aggiungono quelle istituite dalle regioni a statuto speciale), il cui sindaco è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Le province hanno così assunto il ruolo di enti di area vasta e i relativi organi – il presidente della provincia ed il consiglio provinciale - sono divenuti organi elettivi di secondo grado; analogo impianto è seguito per il consiglio nelle città metropolitane. L'assemblea dei sindaci, per le province, e la conferenza metropolitana, per le città metropolitane, sono composte dai sindaci dei comuni dell'ente. La riforma ha inciso anche sul personale delle province, interessato nel corso della legislatura da alcune disposizioni di riordino.*

*Per quanto concerne gli assetti finanziari, dopo alcuni interventi che nella prima parte della legislatura hanno ridimensionato le risorse del Fondo di riequilibrio provinciale, sono poi intervenute - stante la conferma dell'ente provincia a seguito degli esiti del referendum costituzionale - diverse misure di sostegno finanziario, volte al conferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali dell'ente.*

### La riforma attuata con la legge n. 56/2014

La legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. 'legge Delrio') disciplina le **dieci città metropolitane** delle regioni a statuto ordinario, i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. A queste si aggiungono – ad oggi - le **quattro città metropolitane** delle regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina, Palermo. La legge ha dettato dunque un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. In fare ciò, la legge definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane che le province.

Le città metropolitane sostituiscono le province in dieci aree urbane del paese; il loro territorio corrisponde a quello delle province.

Sono organi della città metropolitana:

- il sindaco metropolitano, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo;
- il consiglio metropolitano, organo elettivo di secondo grado, per cui hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci ed i consiglieri comunali;
- la conferenza metropolitana, composta da tutti i sindaci dei comuni della città metropolitana.

La legge definisce altresì il contenuto fondamentale dello statuto della città

metropolitana.

Per quanto riguarda il riordino delle province, per esse è previsto un assetto ordinamentale analogo a quello della città metropolitana.

Sono pertanto organi della provincia: il presidente della provincia (che però è organo elettivo di secondo grado), il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci.

La legge definisce altresì le funzioni fondamentali, rispettivamente, di città metropolitane e province, riconoscendo un contenuto più ampio alle prime, e delinea, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni.

La Corte costituzionale, nella [sentenza n. 50 del 2015](#), ha ritenuto infondate le questioni di legittimità costituzionale promosse da alcune regioni nei confronti della riforma di cui alla legge 56/2014, relative, principalmente, al mancato rispetto della procedura prevista dall'[art. 133 Cost.](#) per l'istituzione delle città metropolitane ed alla natura indiretta dell'elezione degli organi.

A circa due anni dalla sua approvazione, il Governo ha fornito alcuni [dati](#) sullo stato di attuazione della legge nel corso dell'audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gianclaudio Bressa, che si è svolta al Senato il 20 settembre 2016. Aggiornamenti e verifiche dell'attuazione delle riforme, anche con specifico riferimento, alla situazione della finanza provinciale, sono contenute nelle [Relazioni](#) semestrali a cura della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Al momento dell'approvazione della *legge Delrio*, le novità erano introdotte nel presupposto dell'approvazione della riforma costituzionale, che eliminava ogni riferimento costituzionale alle province quali enti costitutivi della Repubblica, dotati di funzioni loro proprie. Con la mancata approvazione della riforma, all'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, resta immutata la collocazione costituzionale delle province, così come riordinate dalla legge n. 56/2014 come enti di area vasta amministrativamente definiti.

## Città metropolitane

La legge individua dieci città metropolitane: [Torino](#), [Milano](#), [Venezia](#), [Genova](#), [Bologna](#), [Firenze](#), [Bari](#), [Napoli](#) e [Reggio Calabria](#); ad esse si aggiunge la città metropolitana di [Roma capitale](#) ([art. 1, comma 5, L. n. 56/2014](#)). La legge riguarda esclusivamente le regioni a statuto ordinario.

Per una prima analisi dei dati statistici e delle potenzialità economiche degli ambiti territoriali coinvolti, si rinvia al [dossier](#) curato dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del consiglio dei Ministri.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, i principi della legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale, conformemente ai rispettivi statuti, per la disciplina di città e aree metropolitane nelle regioni Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia, che adeguano i propri ordinamenti interni entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge ([art. 1, comma 145, L. n. 56/2014](#)). Finora sono 4 le città metropolitane istituite dalle regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina e Palermo.

Le città metropolitane sono riconosciute quali enti territoriali di area vasta, con le seguenti finalità istituzionali generali:

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione della città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Gli organi della città metropolitana sono:

- il sindaco metropolitano; è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti ed esercita le funzioni attribuite dallo statuto; ha potere di proposta per ciò che attiene al bilancio dell'ente;
- il consiglio metropolitano; è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente (minimo 14 e massimo 24 consiglieri). È un organo elettivo di secondo grado, scelto con un sistema proporzionale per liste: hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della città metropolitana. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano. Il Consiglio dura in carica cinque anni: tuttavia, in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede comunque a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco. È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto; ha altresì potere di proposta sullo statuto e sulle sue modifiche e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio.
- la conferenza metropolitana: è composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e presiede, e dai sindaci dei comuni della città metropolitana. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi e consultivi.

Alle città metropolitane sono attribuite:

- le funzioni fondamentali delle province;
- le funzioni attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province;
- le funzioni fondamentali proprie della città metropolitana che sono: a) piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni; b) pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; a tale riguardo, la



città metropolitana può, d'intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano;

- ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalle regioni, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Alle città metropolitane si applicano, ove compatibili, le disposizioni in materia di comuni del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000) e le disposizioni della legge n. 131/2003 (cd. 'legge La Loggia') sulla potestà normativa degli enti locali.

Alla città metropolitana di Roma capitale si applicano le norme generali sulle città metropolitane. Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale disciplina i rapporti tra la città metropolitana, Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri. Restano ferme le disposizioni dei decreti legislativi già adottati su Roma capitale (D.Lgs. n. 156/2010, D.Lgs. n. 61/2012 e D.Lgs. n. 51/2013).

Le prime elezioni dei consigli metropolitani di Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino hanno avuto luogo tra il 28 settembre e il 12 ottobre 2014. L'elezione del consiglio della città metropolitana di Venezia si è svolta il 9 agosto 2015 e quella di Reggio Calabria il 7 agosto 2016.

## Province

La legge *Delrio* reca una disciplina per il riordino delle province (art. 1, co. 51, L. n. 56/2014), che si applica, come per le città metropolitane, direttamente nelle regioni a statuto ordinario. La legge definisce le province quali enti di area vasta e stabilisce l'elezione di secondo grado per tali enti.

Le disposizioni sulle province non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla regione Valle d'Aosta. Le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della legge, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima.

In base al nuovo assetto ordinamentale, gli organi della provincia sono:

- il presidente della provincia; è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia; sono eleggibili i sindaci della provincia il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni. Il presidente della provincia, che resta in carica quattro anni, ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici ed esercita le funzioni attribuite dallo statuto;
- il consiglio provinciale; è composto dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente:
  - 16 consiglieri, se la popolazione è superiore a 700.000 abitanti;
  - 12 consiglieri, se la popolazione è compresa tra 300.000 e 700.000 abitanti;

- 10 consiglieri, se la popolazione è inferiore a 300.000 abitanti.

È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio. Per il consiglio provinciale hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia. La durata del consiglio provinciale è più breve di quella del presidente della provincia, in quanto il consiglio resta in carica due anni. Il sistema elettorale è del tutto analogo a quello previsto per l'elezione del consiglio metropolitano (*v. supra*).

- l'assemblea dei sindaci: è composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi, consultivi e di controllo.

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

Punto qualificante del nuovo ordinamento delle province è la ridefinizione delle funzioni a queste spettanti. In particolare, l'impianto riformatore distingue tra funzioni fondamentali, ossia quelle demandate alle province dalla stessa legge n. 56, e funzioni non fondamentali, ossia quelle eventualmente riattribuite alle province all'esito dell'attuazione del processo riformatore. Nelle specifico, le funzioni fondamentali sono:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali
- c) programmazione provinciale della rete scolastica
- d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Le province possono altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

In base alla legge n. 56/2014, le altre funzioni non fondamentali, già esercitate dalle province sono oggetto di un riordino complessivo mediante accordo in sede di Conferenza unificata, con il quale Stato e Regioni devono individuare in modo puntuale tali funzioni e stabilirne le relative competenze sulla base dei seguenti principi: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione.

Lo Stato provvede al riordino delle funzioni di sua competenza con apposito dPCM

e le Regioni con proprie leggi. Come previsto dalla legge n. 56, le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione per le funzioni di competenza regionale.

## Il riordino delle funzioni provinciali

In attuazione della legge Delrio, è stato sancito in sede di Conferenza unificata l'[accordo](#) per l'individuazione delle funzioni non fondamentali delle province, oggetto di riordino (11 settembre 2014).

Tale accordo individua, quali funzioni amministrative oggetto di riordino di competenza statale, unicamente funzioni relative alla materia della tutela delle minoranze linguistiche. Nel medesimo accordo, le regioni si sono impegnate ad adottare le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014. L'accordo ha inoltre istituito un Osservatorio nazionale, con il compito di coordinare l'attività di riordino delle funzioni e monitorare l'attuazione della riforma, in raccordo con gli analoghi Osservatori regionali, previsti dall'accordo stesso.

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

- il [dPCM del 26 settembre 2014](#), con cui sono stati dettati i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali (art. 1, co. 92, L. n. 56/2014);
- la [circolare del 1° gennaio 2015](#) del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, con la quale sono state dettate le linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle province e delle città metropolitane.

Al fine di incentivare il completamento del riordino, a fronte dell'inerzia di alcune regioni, dapprima è stata introdotta una disposizione che prevedeva che le regioni che entro il 30 ottobre 2015 non avessero approvato in via definitiva le leggi relative al trasferimento delle funzioni provinciali non fondamentali, sono obbligate al versamento annuale (entro il 30 novembre per il 2015 e entro il 30 aprile per gli anni successivi), a ciascuna provincia e città metropolitana situata nel proprio territorio, delle somme corrispondenti alle spese sostenute da queste per l'esercizio delle funzioni non trasferite ( [art. 7, co. 9-quinquies, D.L. n. 78/2015](#)). La quantificazione di tale spesa è demandata ad un decreto del Ministero dell'interno, da emanarsi entro la medesima data del 30 ottobre 2015. L'obbligo del versamento cessa a partire dalla data di effettivo esercizio della funzione da parte dell'ente individuata dalla legge regionale.

Ferma restando l'applicazione di tale disposizione, la legge di stabilità 2016 (art. 1, co. 765-767, [L. 208/2015](#)) ha previsto la nomina di un Commissario al fine di assicurare nelle Regioni ancora inadempienti il completamento delle misure di attuazione del riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane e il conseguente trasferimento delle rispettive risorse umane, strumentali e finanziarie. Il completamento del trasferimento delle risorse deve avvenire entro il 30 giugno 2016. In particolare, al Commissario è attribuito il potere di adottare, sentita la Regione interessata, gli atti necessari per il trasferimento delle risorse relative a funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane. In mancanza di disposizioni legislative regionali e fatta salva la loro successiva adozione, le funzioni non

fondamentali di Province e Città metropolitane si intendono attribuite alla Regione. Nelle Regioni che non hanno completato il trasferimento delle risorse, pur avendo adottato la legge di riordino delle funzioni, il Commissario adotta le decisioni d'intesa con il Presidente della Regione, secondo le modalità previste con legge regionale.

Con l'inizio del 2016 tutte le Regioni a statuto ordinario hanno adottato la normativa sul riordino delle funzioni delle Province in attuazione della legge n. 56 del 2014 e dell'accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014.

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

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

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

## Mobilità del personale delle province e delle città metropolitane

Nell'ambito della riforma degli enti locali disposta dalla [L. 56/2014](#), la [L. 190/2014](#) (Stabilità 2015) ha introdotto disposizioni volte a definire le procedure di mobilità del personale. In particolare, i commi da 421 a 428 dell'articolo 1 dispongono, in primo luogo, la riduzione del 50% e del 30% della dotazione organica, rispettivamente, di province e città metropolitane (che comunque possono deliberare una riduzione superiore - nel rispetto di divieti specificamente individuati per le province delle regioni a statuto ordinario - a decorrere dal 1° gennaio 2015) con la contestuale definizione di un procedimento volto a favorire la mobilità del personale eccedentario verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione.

Con il [decreto ministeriale 14 settembre 2015](#) sono stati definiti i criteri per l'attuazione delle procedure di mobilità.

In materia successivamente sono intervenute altre disposizioni.

Successivamente, la L. 208/2015 (art. 1, commi 764-769, 770, 771, 772, 774, L. 208/2015) ha recato disposizioni relative alla ricollocazione del personale delle Province e delle città metropolitane, prevedendo, in particolare, la costituzione di un fondo per il 2016 (presso il Ministero dell'interno) con dotazione di 60 milioni di euro, la cui ripartizione è rimessa ad uno specifico decreto del Ministro

dell'interno, in proporzione alle unità di personale in mobilità quali risultanti dalla ricognizione effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi delle disposizioni richiamate in precedenza.

Inoltre, l'articolo 16, comma 1-**ter**, del D.L. 113/2016 ha previsto la possibilità, per i Comuni e le città metropolitane delle regioni in cui sia stato ricollocato il 90% del personale soprannumerario delle province alla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 119 stesso, di riattivare le procedure di mobilità.

Infine, la L. 205/2017 è intervenuta su alcuni profili (relativi alla dotazione organica, agli oneri, al trattamento economico) del trasferimento alle regioni del personale delle città metropolitane e delle Province (in soprannumero e in servizio a tempo indeterminato presso i centri per l'impiego), nonché in relazione al trattamento economico e giuridico del personale delle Città metropolitane e delle Province trasferito ad altre pubbliche amministrazioni.

### La fiscalità delle province

La normativa attuativa della delega recata dalla legge n. 42 del 2009 è intervenuta sulla fiscalità provinciale con gli articoli da 16 a 21 del D.Lgs. n. 68 del 2011, determinando, si ricorda, la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni attribuite alle province - con entrate proprie (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali ecc.) e con risorse di carattere perequativo.

Il sistema delle entrate provinciali ricomprende i seguenti cespiti:

- a) tributi propri relativi al trasporto su gomma, costituiti in particolare dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e dall'imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto (RC AUTO);
  - b) compartecipazione provinciale all'IRPEF che sostituisce, come detto, i soppressi trasferimenti statali e l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa abolita;
  - c) compartecipazione alla tassa automobilistica che sostituisce i trasferimenti regionali soppressi ai sensi dell'art. 19 a partire dall'anno 2013. Al momento, tuttavia, benché l'articolo 19 del D.L. n. 68/2011 prevedesse il termine del 20 novembre 2012 per la fissazione di tale compartecipazione, la stessa non risulta ancora stabilita;
  - d) altri tributi propri derivati, riconosciuti alle province dalla legislazione vigente.
- Tra questi si ricorda:

- il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 3, L. n. 549/1995);
- il tributo cosiddetto ambientale (art. 19, D.Lgs. n. 504/1992);
- il canone occupazione di spazi ed aree pubbliche (art. 63, del D.Lgs. n. 446/1997);
- la tassa per l'ammissione ai concorsi (art. 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361);
- i diritti di segreteria, disciplinati dall'art. 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604;
- è prevista inoltre la possibilità di istituire con D.P.R. un'imposta di scopo

provinciale (articolo 20, comma 2, del D.Lgs. 68 del 2011).

La soppressione dei trasferimenti erariali è stata attuata nel 2012, con il D.P.C.M. 12 aprile 2012, nell'importo di 1.039,9 milioni (secondo le risultanze contenute nel documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale nella seduta del 22 febbraio 2012).

A seguito di tale soppressione, è stato istituito il Fondo sperimentale di riequilibrio delle province, finalizzato a realizzare in forma progressiva ed equilibrata l'attuazione dell'autonomia di entrata delle province, determinato nel medesimo importo di 1.039,9 milioni di euro, la cui durata è destinata a protrarsi fino all'entrata in vigore del fondo perequativo (cap.1352/Interno).

Il Fondo sperimentale è alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF, la cui aliquota è determinata in misura tale da compensare la soppressione dei trasferimenti erariali ed il venir meno delle entrate legate all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa soppressa dall'anno 2012. Tale compartecipazione è stata fissata in misura pari allo 0,60 dell'Irpef (D.P.C.M. 10 luglio 2012).

Il fondo è annualmente ripartito secondo i seguenti criteri recati dal D.M. 4 maggio 2012 (la cui applicazione è stata di anno in anno prorogata).

- il 50% in proporzione al valore della spettanza figurativa dei trasferimenti fiscalizzati di ciascuna provincia;
- il 38% in proporzione al gettito della soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, negli importi quantificati per ciascuna provincia nel documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale in data 22 febbraio 2012;
- il 5% in relazione alla popolazione residente;
- il 7% in relazione all'estensione del territorio provinciale.

Su tale assetto è poi intervenuta la legge n. 56 del 2014, di cui si è detto nei paragrafi precedenti, che ha dettato un'ampia [riforma in materia di enti locali](#), prevedendo l'istituzione delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province. Tale nuova disciplina delle province, definite enti di area vasta, è espressamente qualificata come transitoria, nelle more della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione.

### [Il concorso alla finanza pubblica delle province e città metropolitane](#)

Le risorse a disposizione delle amministrazioni provinciali - quelle proprie, derivanti cioè dalla propria capacità impositiva - sono state significativamente erose nel corso degli ultimi anni per effetto delle manovre di finanza pubblica, che a partire dal 2010 hanno assicurato il concorso delle province al risanamento dei conti pubblici, in nome del principio del coordinamento della finanza pubblica, quantificato in importi via via più consistenti, anche in relazione all'aggravarsi della crisi economica e finanziaria.

Il contributo alla finanza pubblica da parte delle province è stato, negli anni,

assicurato sia attraverso misure di riduzione delle risorse finanziarie loro attribuite sia mediante strumenti miranti ad inasprire gli obiettivi di bilancio di tali enti ad invarianza di risorse loro attribuite (patto di stabilità interno, ora pareggio di bilancio). Con il D.L. n. 66/2014 il concorso alla finanza pubblica delle province è stato, infine, assicurato mediante la richiesta di risparmi di spesa corrente, da versare al bilancio dello Stato.

Le riduzioni delle risorse del Fondo di riequilibrio provinciale disposte dai provvedimenti normativi di *spending review*, ne hanno, di fatto, inficiato la finalità programmatica e perequativa ad esso assegnata dal legislatore. Di fatto, la sovrapposizione di siffatti provvedimenti di contenimento ed il cumulo degli effetti degli stessi, hanno prodotto un sostanziale azzeramento del Fondo.

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

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

L'obbligo di partecipazione delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica discende dalla competenza dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, indicata dall'articolo 117 della Costituzione, ed è più esplicitamente previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione - operata dalla legge costituzionale n. 1/2012 - volta ad introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. L'articolo 119, infatti, oltre a specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, prevede che gli enti concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Tali interventi sono stati spesso accompagnati dal blocco delle aliquote dei tributi propri di regioni ed enti locali, con l'obiettivo di evitare che le manovre a carico degli enti si traducessero, non già in riduzione della spesa corrente, bensì in aumento della pressione fiscale.

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

## Misure di finanza pubblica a carico del comparto Province/Città metropolitane

Ai già rilevanti tagli dei trasferimenti disposti per le province a partire dal 2010 - previsti dall'art. 14, co. 1, D.L. n. 78/2010, dall'art. 28, co. 8, del D.L. n. 201/2011 (c.d. decreto Salva Italia) e dall'art. 16, co. 1-7, del D.L. n. 95/2012 (c.d. *spending review*) poi implementati dalla legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) - nel corso della XVII legislatura sono stati posti ulteriori vincoli a carico dei bilanci delle Province e delle città metropolitane in vista di un significativo concorso delle stesse al contenimento della spesa pubblica.

Si tratta, in particolare, delle disposizioni di cui all'articolo 47, comma 1, del D.L. n. 66/2014 (risparmi pari a 444,5 milioni per il 2014, a 576,7 milioni per il 2015 e a 585,7 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2018) e di cui alla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 418, legge n. 190/2014), che, a seguito della riforma avviata con la legge n. 56/2014, richiede alle province e alle città metropolitane un contributo al risanamento della finanza pubblica in termini di risparmi di spesa corrente nell'importo di 1 miliardo di euro per il 2015, di 2 miliardi per il 2016 e di 3 miliardi di euro a decorrere dal 2017, da versare ad apposito capitolo del bilancio dello Stato. In aggiunta, l'articolo 19 del medesimo D.L. n. 66/2014, ha previsto un contributo alla finanza pubblica da parte di Province e Città metropolitane (pari a 100 milioni di euro per il 2014, 60 milioni per il 2015 e a 69 milioni a decorrere dal 2016), in considerazione dei minori costi della politica derivanti dalla legge n. 56/2014 (gratuità cariche politiche e venir meno sistema elettorale provinciale).

Si riporta di seguito un prospetto riepilogativo delle principali misure di finanza pubblica a carico delle province, che esplicano i loro effetti, cumulativamente, nell'anno 2017, in termini di riduzione delle spese e delle risorse attribuite al comparto province e città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna. La tavola (che riprende quanto esposto nella "[Relazione sulle manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali](#)") trasmessa dalla Ragioneria generale dello Stato alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale a febbraio 2018) è costruita su dati espressi in termini di saldo netto da finanziare, non considerando, pertanto, il contributo richiesto agli enti, in termini di indebitamento netto, attraverso i vincoli del patto di stabilità interno (o dell'attuale pareggio di bilancio).

Misure di finanza pubblica a carico delle Province	2017
Art. 14, co. 2, D.L. n. 78/2010	500,0
Art. 28, co. 8, D.L. n. 201/2011	415,0
Art. 16, co. 7, D.L. n. 95/2012	1.250,0
Art. 9, co. 1, D.L. n. 16/2014	7,0
Art. 47, co. 1-7, e art. 19, co. 1, D.L. n. 66/2014	585,7
Art. 1, co. 418, L. n. 190/2014	3.000,0
<b>TOTALE</b>	<b>5.757,7</b>

## I recenti contributi per l'esercizio delle funzioni fondamentali

A seguito delle difficoltà economico-finanziarie del comparto, nel corso degli ultimi due anni sono state attivate misure straordinarie a favore di Province e Città metropolitane, sia di carattere finanziario, con l'autorizzazione di diversi contributi a sostegno della spesa per l'esercizio delle funzioni fondamentali, sia



di tipo contabile, quali, in particolare, la possibilità di approvare il solo bilancio annuale (anziché quello triennale), la possibilità di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti e la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione (liberi, destinati e perfino vincolati) per il raggiungimento degli equilibri, l'ampliamento da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti del limite massimo di ricorso, da parte degli enti locali, ad anticipazioni di tesoreria.

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

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

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

In particolare:

- art. 1, comma 754, legge n. 208/2015, che prevede un contributo complessivo di 495 milioni di euro nell'anno 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 (di cui 245 milioni di euro per l'anno 2016, 220 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 a favore delle province e 250 milioni di euro a favore delle città metropolitane), finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica;
- art. 1, comma 764, legge n. 208/2015, che prevede che una quota pari al 66% del fondo del Ministero dell'interno (dotato di 60 milioni di euro per l'anno 2016), sia finalizzata, in tale anno, alla corresponsione del trattamento economico del personale in soprannumero. L'articolo 1, comma 421, della legge n. 190/2014, infatti, associa al concorso alla finanza pubblica di cui al comma 418 dell'articolo 1 della medesima legge la revisione della dotazione organica delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, al fine di conseguire una riduzione della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014 (aprile 2014) nella misura del 30 per cento. Il personale in soprannumero è stato assorbito dalle altre amministrazioni pubbliche nell'ambito delle proprie capacità assunzionali, senza, dunque, riflessi negativi per le amministrazioni riceventi e con effetti positivi per le province e le città metropolitane cedenti. Il riparto del contributo per il personale soprannumerario è avvenuto, sostanzialmente, in proporzione alle unità di personale dichiarato in soprannumero, e non ancora ricollocato, secondo le risultanze del monitoraggio attivato dal Dipartimento della Funzione

Pubblica;

- art. 1, comma 947, legge n. 208/2015, che reca un contributo complessivo di 70 milioni per l'anno 2016 (incrementato a 75 milioni per il 2017) a favore degli enti (province, città metropolitane o comuni) che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche. Si tratta delle funzioni che il medesimo art. 1, co. 947 attribuisce alle regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, esse erano già state attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni (*cfr.* DPCM 30 agosto 2016 di riparto).
- Art. 7-bis, comma 1, D.L. n. 113/2016, che attribuisce un contributo per l'anno 2016 di 48 milioni di euro alle province per l'esercizio delle funzioni fondamentali (D.M. 17 ottobre 2016, a seguito di Intesa in Conferenza stato città ed autonomie locali sui criteri di riparto del 27 settembre 2016);
- Art. 7-bis, comma 2, D.L. n. 113/2016, che assegna un contributo per l'anno 2016 di 100 milioni di euro alle province per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria (D.M. 17 ottobre 2016);
- art. 1, comma 438, legge n. 232/2016, che istituisce un fondo, denominato «Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali», con una dotazione di 969,6 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2026, di 935 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2046 e di 925 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2047. Tale fondo, ripartito con DPCM 10 marzo 2017, è attribuito per 250 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017 alle città metropolitane e per 650 milioni di euro a decorrere dal 2017 alle province delle RSO, in proporzione all'ammontare della riduzione della spesa corrente per l'anno 2016 di ciascuno degli enti;
- art. 20, commi 1 e 1-bis, D.L. n. 50/2017, che prevedono un contributo per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle province di 180 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e di 80 milioni annui a decorrere dall'anno 2019 in favore (ripartiti con DM 14 luglio 2017) nonché per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle città metropolitane di 12 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. A seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 12 luglio 2017, il contributo in parola è stato integralmente attribuito, per il 2017, alla città metropolitana di Milano (art. 15-quinquies del D.L. n. 91/2017). Il contributo di 12 milioni di euro assegnato per il 2018 dal comma 1-bis del D.L. n. 50/2017 è stato assorbito dai nuovi contributi autorizzati per le medesime finalità dalla legge di bilancio 2018 (comma 838-842, legge n. 205/2017);
- art. 20, comma 3, D.L. n. 50/2017, che autorizza un contributo di 170 milioni di euro per l'anno 2017 per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria di competenza delle province delle regioni a statuto ordinario (DM 14 luglio 2017);
- art. 25, commi 1 e 2-bis, del D.L. n. 50/2017: che stabilisce che una quota del fondo investimenti, di cui al comma 140, articolo 1, della legge n. 232/2016, per un importo pari a 64 milioni di euro per l'anno 2017, 118 milioni di euro per l'anno 2018, 80 milioni di euro per l'anno 2019 e 44,1 milioni di euro

per l'anno 2020, è attribuita alle province e città metropolitane per il finanziamento di interventi in materia di edilizia scolastica. Il comma 2-bis dispone, altresì, l'attribuzione di ulteriori 15 milioni di euro per l'anno 2017, in favore di province e città metropolitane, per il finanziamento delle medesime attività di edilizia scolastica (D.M. Istruzione 8 agosto 2017);

- art. 15-quinquies, comma 2, D.L. n. 91/2017, che assegna alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle funzioni fondamentali un contributo complessivo di 100 milioni di euro per l'anno 2017, di cui 72 milioni di euro a favore delle province e 28 milioni di euro a favore delle città metropolitane (ripartito con D.M. interno 29 settembre 2017 e D.M. 4 ottobre 2017);
- art. 1, comma 70, legge n. 205/2017, che reca un contributo per il 2018, di 75 milioni, per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio, attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni,
- art. 1, comma 838, legge n. 205/2017, che autorizza un contributo di 428 milioni in favore delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2018, per il finanziamento delle funzioni fondamentali, che viene ripartito per 317 milioni in favore delle province e per 111 milioni in favore delle città metropolitane, ed un ulteriore contributo di 110 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 180 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 (ripartiti, per le città metropolitane con il DM interno 7 febbraio 2018 e per le province con il D.M. 19 febbraio 2018);
- art. 1, comma 1076, legge n. 205/2017, che prevede il finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane per una spesa di 120 milioni di euro per il 2018 e di 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023.

#### FOCUS:

L'elezione dei consigli metropolitani	16
I precedenti tentativi di riforma delle province	18
La disciplina della mobilità	21

#### L'elezione dei consigli metropolitani

La legge n. 56/2014 disciplina il sistema elettorale del consiglio metropolitano (commi 26-38), che è organo elettivo di secondo grado. Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della città metropolitana. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano (comma 25).

Il sistema elettorale è un sistema proporzionale per liste. Ai fini della presentazione, le liste devono essere sottoscritte da almeno il 5 per cento degli

aventi diritto al voto e devono essere composte da un numero di candidati non inferiore alla metà dei consiglieri da eleggere e non superiore al numero dei consiglieri da eleggere. L'elezione avviene in un'unica giornata presso l'ufficio elettorale costituito presso il consiglio metropolitano. Ciascun elettore esprime un voto per una lista e può esprimere un voto di preferenza per un candidato della lista. Il voto è in entrambi i casi ponderato. I seggi sono assegnati alle liste secondo il metodo d'Hondt. Sono proclamati eletti, per ciascuna lista, i candidati che hanno ottenuto la maggiore cifra individuale ponderata.

Il voto dei sindaci e consiglieri ha dunque un valore diverso legato alla popolazione del comune di appartenenza, tanto più alto quanto maggiore è la popolazione. Esso è pertanto ponderato in base ad un indice rapportato alla popolazione complessiva della fascia demografica di appartenenza del comune (le fasce demografiche sono determinate dal comma 33). Nella ponderazione sono adottati due correttivi volti a ridurre il peso degli elettori appartenenti ad un solo comune la cui popolazione superi il 45% della popolazione complessiva della città metropolitana e degli elettori appartenenti ad una fascia demografica la cui popolazione superi il 35% della popolazione complessiva (Allegato A). I seggi che rimangono vacanti per qualunque causa, compresa la cessazione dalla carica di sindaco o di consigliere comunale, sono attribuiti ai candidati che, nella medesima lista, hanno ottenuto la maggiore cifra individuale ponderata. Non si considera cessato dalla carica il consigliere eletto o rieletto sindaco o consigliere in un comune della città metropolitana (comma 39).

La legge prevede altresì disposizioni volte a promuovere la rappresentanza di genere, per cui nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, a pena di inammissibilità. Tale disposizione troverà peraltro applicazione decorsi 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 215/2012, sulle rappresentanze di genere negli organi elettivi degli enti locali, ossia dal 26 dicembre 2017 (commi 27-28).

Sono inoltre disciplinate le ineleggibilità e incompatibilità dei membri del consiglio metropolitano, attraverso apposite modifiche al TUEL (comma 23).

La legge consente inoltre agli statuti di prevedere l'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano, ma subordinando tale facoltà ad alcune condizioni (legge statale sul sistema elettorale; articolazione del comune capoluogo in più comuni) e secondo una procedura specifica indicati in dettaglio nella legge medesima (comma 22).

Le prime elezioni dei consigli metropolitani di [Bari](#), [Bologna](#), [Firenze](#), [Genova](#), [Milano](#), [Napoli](#), [Roma](#) e [Torino](#) hanno avuto luogo tra il 28 settembre e il 12 ottobre 2014. L'elezione del consiglio della città metropolitana di [Venezia](#) si è svolta il 9 agosto 2015 e quella di Reggio Calabria il 7 agosto 2016.

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

A seguito delle elezioni amministrative che si sono tenute nel 2016, si è proceduto al rinnovo dei consigli delle città metropolitane di Bologna, Milano, Napoli, Roma e Torino con elezioni svolte in data 9 ottobre 2016.

## I precedenti tentativi di riforma delle province

Le riforme contenute nei decreti-legge 201/2011 e 95/2012

Nella fase finale della XVI legislatura sono stati adottati il decreto-legge 201/2011 e il decreto-legge 95/2012 che, con disposizioni orientate alla finalità di revisione della spesa pubblica, hanno modificato l'assetto dell'ordinamento provinciale.

Con l'articolo 23 del D.L. 201/2011 sono state previste le seguenti misure:

- limitazione delle funzioni delle province esclusivamente a quelle di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (comma 14);
- eliminazione della giunta dagli organi di governo della Provincia limitati al Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia che durano in carica cinque anni (comma 15);
- composizione del Consiglio provinciale con non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia; elezione del presidente della Provincia da parte del Consiglio provinciale tra i suoi componenti (commi 16 e 17): le modalità di elezione dovevano essere stabilite con legge entro il 31 dicembre 2013, ma l'esame del disegno di legge presentato a tal fine dal Governo nella scorsa legislatura non si è concluso;
- lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire 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. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva (comma 18);
- lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia (comma 19);
- agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, la disposizione del Testo unico per gli enti locali (TUEL) in tema di commissariamento; gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale; solo decorsi tali termini si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali (comma 20);
- le regioni a statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni illustrate che non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano (comma 20-bis).

Con l'art. 17 del D.L. 95/2012 è stato stabilito un procedimento finalizzato ad generale riordino delle province e una ridefinizione delle loro funzioni, allo scopo di configurarle come enti di area vasta (commi 1-4). Sono trasferite ai

comuni le funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore del decreto, rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Resta fermo l'assetto degli organi previsto dal D.L. 201/2011, che contempla la soppressione della giunta provinciale (comma 12) e si prevede la redistribuzione tra le province, all'esito della riduzione del loro numero, del patto di stabilità interno in modo da garantire l'invarianza del contributo complessivo (comma 13).

Il riordino delle province è strettamente collegato con l'istituzione delle città metropolitane (ad opera del successivo articolo 18 del medesimo provvedimento) dove si stabilisce la contestuale soppressione delle province nel relativo territorio.

Tra l'adozione del D.L. 201/2011 e quella del D.L. 95/2012, il Governo aveva presentato alla Camera un disegno di legge che disciplinava le modalità di elezione, di secondo grado, degli organi provinciali. L'esame di questo disegno di legge, presentato il 16 maggio 2012, non si è concluso.

Né è stato convertito in legge il D.L. 188/2012, presentato al Senato nel novembre 2012, che stabiliva i requisiti minimi per le province.

Le nuove province sono state individuate dal D.L. 5 novembre 2012, n. 188, all'esito della procedura indicata dal D.L. 95/2012 e sulla base di requisiti minimi definiti dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012. Il relativo disegno di legge di conversione è stato presentato al Senato (A.S. 3558), ma il decreto-legge non è stato convertito nel termine di 60 giorni previsto dalla Costituzione e pertanto è decaduto. La legge di stabilità (L. 228/2012, art. 1, comma 115) ha provveduto a prorogare i termini per il riordino delle province recati dal D.L. 95/2012 e dal D.L. 201/2011.

#### Le disposizioni della legge di stabilità 2013

L'art. 1, comma 115 della legge di stabilità per il 2013 (legge 228/2012), ora abrogato dalla riforma introdotta con la L. 56/2014, congelava, fino al 31 dicembre 2013, l'assetto dato all'ordinamento provinciale dai D.L. 201/2011 e D.L. 95/2012, stabilendo le seguenti misure:

- sospensione fino al 31 dicembre 2013 del trasferimento ai Comuni delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province: la disposizione di cui si prevede la sospensione stabilisce che il trasferimento va effettuato dallo Stato e dalle Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, entro il 31 dicembre 2012, salva l'acquisizione da parte delle Regioni, per assicurarne l'esercizio unitario, con intervento sostitutivo dello Stato in mancanza dell'adempimento regionale;
- sospensione fino alla stessa data del trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali all'esercizio delle funzioni trasferite;
- sospensione fino al 31 dicembre 2013 dell'applicazione delle disposizioni in materia di città metropolitane stabilite dall'art. 18 del decreto-legge 95/2012;
- sospensione fino al 31 dicembre 2013 delle riduzioni delle dotazioni organiche del personale dell'amministrazione civile dell'interno, che ai sensi dell'articolo 2, comma 2, secondo e terzo periodo decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 si dovrebbero applicare all'esito

della procedura di soppressione e razionalizzazione delle province prevista dall'articolo 17 dello stesso decreto, e comunque entro il 30 aprile 2013;

- proroga al 31 dicembre 2013 del termine entro il quale sono stabilite, con legge dello Stato, le modalità di elezione dei componenti del Consiglio provinciale, termine già stabilito al 31 dicembre 2012 con previsione di gestioni commissariali fino al 31 dicembre 2013;
- proroga al 31 dicembre 2013 del termine per il riordino delle province con atto legislativo di iniziativa governativa, già stabilito in sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 95/2012;
- attribuzione di carattere transitorio all'assegnazione delle funzioni di area vasta specificamente previste per le province dal comma 10 dell'art. 17 del d.l. 95/2012 in via definitiva.

La sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013

La sentenza 3 luglio 2013 n. 220 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-*bis* dell'articolo 23 del decreto-legge n. 201/2011 e degli artt. 17 e 18 del decreto-legge n. 95/2012.

La sentenza fonda la pronuncia di illegittimità sulla considerazione che lo strumento del decreto-legge, configurato dall'art. 77 della Costituzione come "atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza", non è "utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate".

Per la Corte, risulta evidente che le norme censurate incidono notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni. Si tratta di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione (punto 11.3 considerato in diritto).

L'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., nell'attribuire alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, conferisce "le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali" a "leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali. È appena il caso di rilevare che si tratta di norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza»". Perciò, se può essere "adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo

sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza» (punto 12.1 considerato in diritto).

Inoltre, poiché "la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali richiede, a norma dell'art. 133, primo comma, Cost., l'iniziativa dei Comuni interessati – che deve necessariamente precedere l'iniziativa legislativa in senso stretto – ed il parere, non vincolante, della Regione", la Corte ha ravvisato "una incompatibilità logica e giuridica (...) tra il decreto-legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni (punto 12.2 considerato in diritto).

#### Le proroghe delle gestioni commissariali

L'art. 2 della legge 119/2013, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 93/2013, ha previsto la salvezza degli effetti dei provvedimenti di scioglimento delle province e dei conseguenti atti di nomina dei commissari nonché degli atti da questi posti in essere. Questa sanatoria trova il suo presupposto nella dichiarazione di illegittimità delle disposizioni sulle province stabilita dalla sentenza 220 del 2013 della Corte costituzionale.

Lo stesso articolo 2 sospende fino al 30 giugno 2014 l'applicazione delle disposizioni in materia di uffici e dotazioni organiche dell'amministrazione civile dell'Interno contenute nell'art. 2 del decreto-legge 95/2012, che erano collegate alla riforma delle province disposta dai decreti-legge 201/2011 e 95/2012.

La legge di stabilità per il 2014 (art. 1, co. 325 e 441, L. 147/2013), ha prorogato le gestioni commissariali già in essere fino al 30 giugno 2014 e legittimato nuove gestioni, purchè fino al 30 giugno 2014.

#### La disciplina della mobilità

Per quanto attiene, più in dettaglio, la disciplina contenuta nella L. 190/2014, in merito alla definizione delle procedure che regolano la mobilità del personale eccedentario:

- si dispone che venga individuato il personale che rimane assegnato agli enti e quello da destinare alle procedure di mobilità, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente (tale individuazione, da effettuarsi entro il 31 marzo 2015, non risulta ancora operata). Tale procedura opera secondo le modalità e i criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori contenuti nell'Accordo dell'11 settembre 2014 (stipulato in sede di Conferenza unificata) sul riordino delle funzioni non fondamentali delle province (di cui all'[articolo 1, comma 91, della L. 56/2014](#)) ;
- si dispongono specifici piano di riassetto organizzativo, economico e



patrimoniale dei richiamati enti, nel contesto delle procedure del predetto accordo del 11 settembre 2014. In tale contesto sono altresì definite le procedure di mobilità del personale interessato, secondo criteri fissati da uno specifico D.M. (che non risulta ancora emanato). Il personale destinatario delle procedure di mobilità conserva la posizione giuridica ed economica maturata (mentre i compensi di produttività, la retribuzione di risultato e le indennità accessorie del personale trasferito rimangono determinati negli importi goduti antecedentemente al trasferimento e non possono essere incrementati fino all'applicazione del contratto integrativo sottoscritto conseguentemente al primo contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dopo il 1° gennaio 2015), nonché l'anzianità di servizio maturata, ed è ricollocato, prioritariamente, verso regioni ed enti locali e, in via subordinata, verso altre P.A.;

- si disciplina il ricollocamento del personale in mobilità presso regioni ed enti locali. In particolare, si dispone che le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinino le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti e delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità; inoltre, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015 è destinata esclusivamente alla ricollocazione del personale in mobilità. Le spese del personale così ricollocato non si calcolano ai fini del rispetto dei tetti di spesa di personale (di cui all'[articolo 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006](#), in base al quale gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, secondo specifici ambiti prioritari di intervento). Inoltre, è prevista la comunicazione a determinati organi del numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile. Si stabilisce, infine, la nullità delle assunzioni effettuate in violazione delle richiamate disposizioni;

- si regola il ricollocamento del personale in mobilità presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, le università e gli enti pubblici non economici (la disciplina in esame si applica anche nei confronti del personale della Croce Rossa Italiana, mentre non si applica al personale non amministrativo dei comparti sicurezza, difesa e corpo nazionale dei vigili del fuoco, del comparto scuola, dell'AFAM e degli enti di ricerca), sulla base di una ricognizione dei posti disponibili da parte del Dipartimento della funzione pubblica. Fino al completamento del procedimento di mobilità le amministrazioni non possono effettuare assunzioni a tempo indeterminato. Il Ministero della giustizia, in aggiunta alle procedure descritte e con le medesime modalità, acquisisce un contingente massimo di 2.000 unità di personale amministrativo proveniente dagli enti di area vasta, da inquadrare nel ruolo dell'amministrazione giudiziaria;

- si prevede che, nelle more della conclusione delle procedure di mobilità, il relativo personale rimanga in servizio presso le città metropolitane e le province, con possibilità di avvalimento da parte delle regioni e degli enti locali sulla base di apposite convenzioni. E' inoltre previsto che le regioni, per consentire il regolare funzionamento dei servizi per l'impiego, possano finanziare i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, nonché prorogare i contratti di lavoro a tempo determinato e

i contratti di collaborazione coordinata e continuativa strettamente indispensabili, ricorrendo anche ai programmi operativi regionali cofinanziati dall'Unione europea con i fondi strutturali (con relativa rendicontazione di spesa). A conclusione del processo di ricollocazione in precedenza richiamato, le regioni e i comuni dispongono contestualmente l'assegnazione del relativo personale con oneri a carico dell'ente delegante o affidante (previa convenzione con gli enti destinatari).

Nel caso in cui il personale interessato dalla mobilità non sia completamente ricollocato, presso ogni ente di area vasta si procede a definire criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale delle personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva, previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali che deve comunque concludersi entro 30 giorni dalla relativa comunicazione; in caso di mancato completo riassorbimento dei soprannumeri, a conclusione dei processi di mobilità il personale è collocato in disponibilità, con esclusione di tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e un'indennità pari all'80% dello stipendio, per la durata massima di ventiquattro mesi.

Sul tema, si ricorda che con [Circolare del 29 gennaio 2015, n. 1](#), il Dipartimento della funzione pubblica ha definito le linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Si segnala, inoltre, che il Dipartimento della funzione pubblica, con [Nota del 27 marzo 2015](#), ha fornito indicazioni tecniche in merito ad alcuni aspetti segnalati dalle amministrazioni come particolarmente rilevanti nell'applicazione della disciplina in materia di ricollocazione del personale delle province e delle città metropolitane. Nel testo della citata Nota si fa riferimento alla conclusione della fase istruttoria relativa al decreto di cui all'art. 29-bis del [D.Lgs. 165/2001](#), che definisce le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti, al fine di favorire i processi di mobilità fra i comparti di contrattazione del personale delle PP.AA.. Con il DPCM 26 giugno 2015 (pubblicato nella GU del 17 settembre 2015) sono state definite le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione del personale non dirigenziale.

Al riguardo, si ricorda che la legge di stabilità 2016 ([art. 1, comma 234, L. 208/2015](#)) prevede che le regioni, gli enti locali e le amministrazioni pubbliche previste dall'articolo 1, commi 424 e 425 della L. 190/2014, che abbiano processi di mobilità in atto, possano assumere personale (secondo le facoltà previste dalla normativa vigente in materia) soltanto nel momento in cui nel corrispondente ambito regionale sia stato ricollocato il personale interessato alla relativa mobilità. In relazione alla suddetta previsione, con Nota del Dipartimento della funzione pubblica del 18 luglio 2016, si è proceduto al ripristino delle ordinarie facoltà assunzionali delle regioni Emilia Romagna, Lazio, Marche e Veneto, "attesa l'assenza o l'esiguo numero di personale in soprannumero degli enti di area vasta da ricollocare".

I criteri per l'attuazione delle procedure di mobilità sono stati definiti, come previsto dalla norma, con il [decreto ministeriale 14 settembre 2015](#) (pubblicato nella G.U. del 30 settembre 2015).

Le disposizioni del decreto ministeriale si applicano al personale delle Province che non sia stato già ricollocato dalle Regioni stesse nell'ambito dei processi previsti dall'[articolo 7, comma 9-quinquies del decreto-legge n. 78 del 2015 \(decreto enti locali\)](#) - e concordati in sede di Conferenza unificata nell'accordo 11

settembre 2014 - che indicava nel 31 ottobre 2015 il termine per procedere al riordino delle funzioni non fondamentali delle Province.

Secondo quanto previsto nel decreto ministeriale del 14 settembre 2015, le Regioni hanno tempo fino al 31 ottobre 2015 per definire il riordino delle funzioni e le procedure di ricollocazione diretta dei dipendenti delle Province in soprannumero. Il termine del 31 ottobre vale ugualmente per adempiere all'obbligo di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica il numero di unità di personale ricollocato o ricollocabile. Tutti i dati relativi al personale in mobilità sono raccolti in un'apposita sezione del sito del Dipartimento della funzione pubblica denominata "[Portale della mobilità](#)". Proprio per completare tale quadro di domanda e offerta, il decreto ministeriale dispone che entro il termine del 31 ottobre gli enti di area vasta inseriscano nel portale gli elenchi del personale in mobilità.

Entro i trenta giorni successivi (cioè entro il 30 novembre 2015) le amministrazioni locali, centrali e periferiche dello Stato inseriscono nello stesso Portale le unità di posti disponibili distinti per funzioni, aree funzionali e categorie di inquadramento, corrispondenti - sul piano finanziario - alla disponibilità delle risorse destinate per gli anni 2015 e 2016 all'assunzione di personale a tempo indeterminato.

L'aggiornamento relativo ai posti disponibili per il 2016 viene fatto entro il 31 gennaio 2016.

L'individuazione dei posti disponibili nell'ambito delle dotazioni organiche tiene conto del fabbisogno delle varie amministrazioni, delle funzioni riordinate, delle aree funzionali e delle categorie di inquadramento.

Entro sessanta giorni successivi al termine del 31 ottobre 2015, il Dipartimento della Funzione pubblica rende pubblici sul portale i posti disponibili presso le Regioni e gli enti locali, inclusi enti pubblici non economici da essi dipendenti ed enti del Servizio sanitario nazionale, e presso le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, agenzie, università ed enti pubblici non economici (per l'aggiornamento delle posizioni disponibili per il 2016 il termine è fissato al 31 marzo).

Nei trenta giorni successivi alla pubblicazione di questi elenchi il personale in soprannumero interessato può esprimere le proprie preferenze, ed entro i successivi trenta giorni il Dipartimento della funzione pubblica procede all'assegnazione del personale.

Nell'ambito del processo di riordino delle funzioni e del trasferimento definitivo del personale delle Province, la legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 764-769, 770, 771, 772, 774, L. 208/2015) reca disposizioni relative alla ricollocazione del personale delle Province e delle città metropolitane.

Si prevede, in particolare, la costituzione di un fondo per il 2016, presso il Ministero dell'interno, con dotazione di 60 milioni di euro, di cui il 66 per cento è destinato alle province che non riescono a garantire il mantenimento della situazione finanziaria per il 2016 mentre il 34 per cento è volto a concorrere alla corresponsione del trattamento economico del predetto personale. La ripartizione del Fondo è rimessa ad un decreto del Ministro dell'interno su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze), in proporzione alle unità di

personale in mobilità quali risultanti dalla ricognizione effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi delle disposizioni della legge n. 190 del 2014 e del decreto ministeriale 14 settembre 2015.

E' altresì disposta l'istituzione di un Commissario, onde completare il correlato processo di riordino delle funzioni provinciali, che deve attenersi a quanto disposto dal decreto ministeriale del 14 settembre 2015 circa i criteri e le procedure da adottare per gestire la mobilità di personale tra gli enti. Sono, al contempo, dettate previsioni in ordine al trasferimento di personale provinciale al Ministero della giustizia.

Successivamente, l'articolo 16, comma 1-**ter**, del D.L. 113/2016 ha previsto la possibilità, per i Comuni e le città metropolitane delle regioni in cui sia stato ricollocato il 90% del personale soprannumerario delle province alla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 119 stesso, di riattivare le procedure di mobilità.

Da ultimo, la L. 205/2017 è intervenuta su alcuni profili (relativi alla dotazione organica, agli oneri, al trattamento economico) del trasferimento alle regioni del personale delle città metropolitane e delle Province, in soprannumero e in servizio a tempo indeterminato presso i centri per l'impiego, nonché in relazione al trattamento economico e giuridico del personale delle Città metropolitane e delle Province trasferito ad altre pubbliche amministrazioni.

In particolare, si prevede il trasferimento del richiamato personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in servizio presso i centri per l'impiego e già collocato in soprannumero, alle dipendenze della regione - o dell'agenzia od ente regionale costituito per la gestione dei servizi per l'impiego (con corrispondente incremento della dotazione organica) (articolo 1, comma 793), con attribuzione al medesimo personale del trattamento giuridico ed economico (compreso quello accessorio) previsto per il personale delle amministrazioni di destinazione (articolo 1, comma 799).

Inoltre, si prevede che le regioni provvedano agli adempimenti strumentali conseguenti al trasferimento del personale e alla successione nei contratti entro la data del 30 giugno 2018 (articolo 1, comma 798); fino a tale data, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere le attività di gestione del personale (anticipando gli oneri connessi), rivalendosi successivamente sulle regioni, secondo modalità stabilite con apposite convenzioni.

Si ricorda che la ricollocazione del personale provinciale presso altre amministrazioni dello Stato è stata prevista dalla legge n. 190 del 2014 in via prioritaria presso gli uffici giudiziari. Essa prevede altresì (a seguito di novella recata dal decreto legge n. 83 del 2015) che, con urgenza e in via prioritaria, l'amministrazione della giustizia sia destinata ad assorbire, entro il 2017, 2.000 unità di personale amministrativo proveniente dagli enti di area vasta.

In relazione a tali previsioni, il disegno di legge di stabilità 2016 dispone per il 2016 che ciò avvenga senza necessità di rilascio del nulla osta da parte dell'ente di provenienza (art. 1, commi 768 e 769). Il comma 771 infine dispone, in ulteriore aggiunta alle forme di mobilità già descritte, l'acquisizione all'amministrazione della giustizia, limitatamente al biennio 2016-2017, di 1.000 unità di personale proveniente dagli enti di area vasta, effettuata mediante procedure di mobilità volontaria semplificata e senza bisogno dell'assenso dell'ente di provenienza. Tale trasferimento è destinato a supportare i

processi di digitalizzazione degli uffici e a completare il processo di trasferimento allo Stato, dal 1° settembre 2015, dell'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari precedentemente a carico dei Comuni. Il comma 772 aggiunge al riguardo la previsione che le unità di personale in transito verso il Ministero della giustizia (pari a 4.031 persone) siano detratte dal complesso del personale soprannumerario degli enti di area vasta da porre in mobilità perché addetti a funzioni non fondamentali.

## Unioni e fusioni di comuni

*Nuove regole per le unioni e la fusione di comuni e misure per incentivare la loro istituzione sono state introdotte dalla legge 56 del 2014 di riforma delle città metropolitane e delle province. Specifiche disposizioni sono inoltre contenute nelle leggi di bilancio degli ultimi anni e nei provvedimenti di urgenza adottati in materia di enti locali.*

*In materia di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali la I Commissione della Camera ha svolto una indagine conoscitiva, che si è conclusa il 28 novembre 2016 con l'approvazione di un ampio documento conclusivo.*

### Gli interventi in materia di unioni e fusioni di comuni

La legge n. 56 del 2014 di riforma degli enti locali, oltre a istituire le città metropolitane e a ridefinire profondamente il sistema delle province, ha modificato sensibilmente anche la disciplina sulle unioni e sulle fusioni di comuni.

L'istituto dell'unione di comuni viene semplificata con l'abolizione di una forma speciale di unione, ossia l'unione per l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni comunali. Altre disposizioni intervengono poi in materia di organizzazione interna, di *status* degli amministrazioni locali e di funzioni delle unioni di comuni.

Sono, inoltre, stabilite diverse misure agevolative e organizzative per la fusione di comuni volte, da un lato, a tutelare la specificità dei comuni che si sono fusi e dall'altro a mantenere anche nel nuovo comune le eventuali norme di maggior favore e gli incentivi di cui beneficiano i comuni oggetto della fusione. Vengono poi definite alcune disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci.

Viene introdotto un nuovo procedimento di fusione di comuni per incorporazione: si prevede che il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato.

Altre disposizioni in materia di unioni e fusioni di comuni sono state introdotte principalmente dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 e dalla legge di stabilità 2015.

#### Unione di comuni

La [legge n. 56 del 2014](#) ha mantenute ferme le due tipologie di unione previste già in precedenza: quella, facoltativa, per l'esercizio associato di determinate funzioni e quella obbligatoria per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni. Ad entrambe si applicano le modalità definite dall'art. 32 del TUEL (decreto legislativo n. 267 del 2000).

Per le unioni obbligatorie è stato stabilito un ulteriore limite demografico minimo necessario per l'istituzione dell'unione fissato in 3.000 abitanti qualora si tratti di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane (almeno tre comuni).

Lo Stato e le regioni, secondo le proprie competenze, possono inoltre attribuire alcune funzioni provinciali anche alle unioni di comuni.

L'obbligo di esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni è stato previsto (dal decreto-legge n. 78 del 2010) con la seguente scadenza temporale:

- entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali
- entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali
- entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27.

Tali termini sono stati prorogati prima al 31 dicembre 2015 (D.L. 192/2014, art. 4, co. 6-bis), poi al 31 dicembre 2016 (D.L. 210/2015, art. 4, co. 4), quindi al 31 dicembre 2017 (D.L. 244/2016, art. 5, co. 6) e infine al 31 dicembre 2018 (legge di bilancio 2018).

Sono individuate le seguenti funzioni fondamentali dei comuni (art. 14, co. 27, DL 78/2010):

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- 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;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) i servizi in materia statistica.

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

La legge sui [piccoli comuni](#) (L. 158/2017, art. 13), ha, tra l'altro, previsto che i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani debbono

svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico, e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Un'altra serie di modifiche apportate dalla legge n. 56 del 2014 hanno riguardato l'organizzazione interna delle unioni: viene demandato allo statuto la definizione del numero dei componenti del consiglio dell'unione, modificando l'art. 32 del TUEL che ne fissava il numero massimo nella stessa misura di quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente.

Le modalità di composizione del consiglio devono così garantire non solamente la rappresentanza delle minoranze, ma quella di ogni comune: in pratica ogni comune dovrà avere almeno un proprio rappresentante nel consiglio dell'unione. Inoltre, viene specificato che lo statuto deve indicare le modalità di funzionamento degli organi e la disciplina dei rapporti tra gli organi medesimi. Si è intervenuti anche sulle modalità di adozione dello statuto, che solo in fase di prima attuazione dell'unione viene approvato dai consigli dei comuni partecipanti, mentre il consiglio dell'unione interviene sulle successive modifiche e integrazioni (autonomia statutaria dell'unione). Si prevede che il presidente dell'unione si avvalga obbligatoriamente del segretario comunale di uno dei comuni (comma 105).

Ai sensi del comma 106, lo statuto dell'unione di comuni deve rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime qualora siano previsti dalle leggi regionali.

In ordine allo **status** degli amministrazioni locali è stata confermata la gratuità dell'esercizio di tutte le cariche negli organi delle unioni di comuni (secondo quanto già prescritto dall'art. 32, co. 3, del TUEL) e prevista l'applicazione delle disposizioni più favorevoli in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconfiribilità relative ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, agli amministratori del comune nato dalla fusione o delle unioni di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ma solamente per il primo mandato.

Diverse disposizioni hanno riguardato le funzioni delle unioni di comuni.

Una prima serie di norme (comma 110) riguarda le modalità di esercizio in forma associata di alcune funzioni in materia di controllo interno comprese quelle di prevenzione della corruzione introdotte dalla c.d. legge Severino (L. 190/2012) e dai relativi decreti delegati.

In particolare, si prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile della trasparenza siano svolte in forma associata per tutti i comuni dell'unione con la nomina di un unico funzionario per ciascuna delle due funzioni.

Si dispone, inoltre, che le funzioni di revisione contabile possono essere demandate ad un revisore unico per le unioni formate da comuni che non superano complessivamente i 10.000 abitanti e, per le altre, da un collegio di revisori, mentre le funzioni di valutazione e controllo di gestione possono essere attribuite dal presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento.

Sempre in materia di funzioni delle unioni è stato previsto:

- l'attribuzione al presidente dell'unione delle funzioni di polizia



- locale, laddove queste siano state conferite all'unione (comma 111);
- l'esercizio della funzione di protezione civile, sul territorio dei comuni che abbiano conferito all'unione tale funzione fondamentale, limitatamente ai compiti di approvazione e aggiornamento dei piani di emergenza e le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre, al verificarsi di situazioni di emergenza, rimangono in capo al sindaco dei singoli comuni dell'unione in qualità di autorità comunale di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite, nonché gli interventi necessari, dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale (comma 112);
  - il riconoscimento che, nel caso di unioni a cui siano state conferite le funzioni di polizia municipale, la disciplina vigente relativa alle funzioni di polizia giudiziaria si intende riferita al territorio dell'unione (comma 113).

In materia di personale è stato previsto che, in caso di trasferimento di dipendenti dal comune all'unione, le risorse già quantificate dal comune e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle risorse dell'unione (comma 114).

Una norma di chiusura, ha disposto l'estensione alle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle disposizioni normative relative ai piccoli comuni (comma 115).

Rilevano inoltre alcune disposizioni incentivanti, applicabili sia alle unioni, sia alle fusioni di comuni, che sono poi proseguite anche con la legislazione successiva.

Con la legge n. 56/2014 in primo luogo è stata data facoltà alle regioni di individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale (comma 131). Inoltre, (comma 134) è stato previsto che i progetti presentati dai comuni istituiti per fusione o dalle unioni di comuni abbiano, nel 2014, priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili" (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).

La norma richiamata ha destinato 100 milioni di euro per il 2014 a contributi statali a favore dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, delle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei comuni risultanti da fusione tra comuni ciascuno dei quali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. I contributi sono per: interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici (compresi gli interventi per l'adozione di misure antisismiche); realizzazione e manutenzione di reti viarie e delle infrastrutture accessorie o delle reti telematiche; messa in sicurezza del territorio.

Le linee di tendenza della XVII legislatura sono proseguite nella direzione di agevolare l'esercizio associato di funzioni.

Si ricorda, in primo luogo, il comma 6-*bis* all'articolo 31 della legge n. 183/2011 (introdotto dal comma 534 della legge 147/2013) che prevede, al fine di sterilizzare gli effetti negativi delle maggiori spese correnti sostenute dagli enti capofila per la

determinazione degli obiettivi del patto di stabilità interno, la riduzione di tali obiettivi per i comuni che gestiscono, in quanto capofila, funzioni e servizi in forma associata, ed il contestuale aumento degli obiettivi del patto per i comuni associati non capofila, per garantire la neutralità sui saldi di finanza pubblica. La redistribuzione degli obiettivi del patto di stabilità fra enti capofila ed enti associati avviene solo a fronte di un accordo fra i predetti enti. La procedura prevede che l'ANCI comunica al Ministero dell'economia e finanze, entro il 30 aprile di ciascun anno, mediante il sistema web, gli importi in riduzione e in aumento degli obiettivi del patto per ciascun comune, come determinati sulla base dell'accordo raggiunto tra gli stessi, a seguito delle istanze prodotte dai comuni medesimi entro il 15 marzo di ciascun anno.

Per ente capofila si intende l'ente responsabile del servizio associato: nel caso di esercizio associato di funzioni tramite convenzione, l'ente capofila è il comune presso il quale sono situate gli uffici comuni per l'esercizio di tali funzioni, o il comune delegato dagli altri all'esercizio della funzione, nel caso di attivazione della possibilità, prevista dal testo unico degli enti locali di utilizzare uffici comuni o di delegare l'esercizio delle funzioni da parte dei comuni partecipanti alla convenzione a favore di uno di essi (art. 30, comma 4).

Un'altra deroga dai vincoli di stabilità del patto per i comuni è stata disposta dalla legge di stabilità per il 2015 (articolo 1, comma 489, lettera e), legge n. 190/2014) in relazione a diverse tipologie di spesa in favore degli enti che le sostengono, tra cui quelle relative all'esercizio della funzione di ente capofila nel caso di gestione associata di funzioni. In particolare, la disposizione stabiliva che i saldi obiettivo dei singoli enti potessero essere rideterminati, entro il 31 gennaio 2015, fermo restando l'obiettivo complessivo del comparto, con decreto del Ministero dell'economia e finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città, su proposta dell'ANCI ed UPI, al fine di tener conto di una serie di condizioni particolari che possano riguardare i singoli enti, quali: le maggiori funzioni assegnate alle città metropolitane, gli eventi calamitosi, gli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici e del territorio, gli oneri relativi a sentenze passate in giudicato a seguito di procedure di esproprio o di contenziosi connessi a cedimenti strutturali, nonché appunto gli oneri connessi all'esercizio della funzione di ente capofila.

Sempre in connessione a tali oneri, l'articolo 1 del decreto-legge 78/2015, reca un ulteriore allentamento dei vincoli del patto di stabilità in favore dei comuni, consentendo ad essi maggiori spazi finanziari per l'effettuazione delle medesime tipologie di spese nel limite complessivo di 100 milioni di euro annui per il periodo 2015-2018, dei quali 30 milioni per l'esercizio della funzione di ente capofila nel caso di gestione associata di alcune funzioni (comma 2).

La richiesta di spazi finanziari può essere effettuata entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, esclusivamente dagli enti che non hanno beneficiato già della riduzione dell'obiettivo in attuazione della disposizione di cui sopra che prevede la compensazione tra comuni capofila e altri comuni ai sensi dell'art. 31, comma 6-bis, L.183/2011 (comma 5).

La legge di stabilità 2015 è intervenuta in materia anche con altre disposizioni. Ha

previsto che per i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata – vale a dire mediante unione ovvero mediante convenzione – le proprie funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010 le spese di personale e le facoltà di assunzione sono considerate "in maniera cumulata" tra i comuni medesimi mediante "forme di compensazione" tra gli stessi, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e dell'invarianza della spesa complessiva (art. 1, comma 450, lett. b).

Con un'altra disposizione si prevede che il contributo di 5 milioni (di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 120/2013 che ha stabilito per l'anno 2013, una integrazione della quota spettante a ciascun comune del Fondo di solidarietà comunale per un importo complessivo di 125 milioni di euro, di cui 5 milioni destinati ai comuni ad incremento di un trasferimento già riconosciuto agli enti locali da una precedente disposizione, art. 53, comma 10, L.388/2000) deve intendersi attribuito alle unioni di comuni per l'esercizio associato delle funzioni (art. 1, comma 450, lett. c).

#### Fusione di comuni

Misure agevolative per la fusione di comuni sono state previste in modo particolare dalla legge 56/2014 (commi 116 e seguenti).

In primo luogo, si stabilisce che nei comuni sorti a seguito della fusione di più comuni, lo statuto del nuovo comune possa prevedere "forme particolari di collegamento" tra l'ente locale sorto dalla fusione e le comunità che appartenevano ai comuni originari (comma 116).

Una misura accelerativa del procedimento di adozione dello statuto prevede che i comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, definirne lo statuto, che deve essere approvato in testo conforme da tutti i consigli comunali; tale statuto "provvisorio" entra in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del comune frutto della fusione. Inoltre, si prevede che sia lo statuto del nuovo comune, e non più la legge regionale che lo istituisce, a contenere misure adeguate per assicurare alle comunità dei comuni oggetto della fusione forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (comma 117).

Si prevedono poi le seguenti ulteriori misure agevolative:

- le norme di maggior favore previste per comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di comuni continuano ad applicarsi anche al nuovo comune frutto della fusione di comuni con meno di 5.000 abitanti (comma 118);
- il nuovo comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei comuni originari, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino possibili ulteriori spazi di indebitamento (comma 119);
- l'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, previsto per i comuni con meno di 5.000 abitanti, viene attenuato e in alcuni casi derogato in caso di fusione. In particolare: la

legge regionale può fissare una diversa decorrenza dell'obbligo o rimodularne i contenuti; in ogni caso, in assenza di legge regionale, i comuni derivanti dalla fusione con popolazione di almeno 3.000 abitanti (2.000 se montani) sono esentati dall'obbligo per la durata di un mandato elettorale (comma 121)

- l'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in loro favore; inoltre, il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali (comma 128).

Vengono poi definite alcune disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci; anche in questo caso l'obiettivo è di agevolare la fusione.

In particolare si prevede che:

- i sindaci dei comuni che si fondono coadiuvano il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione fino all'elezione del sindaco e del consiglio comunale del nuovo comune; in particolare i sindaci, riuniti in comitato consultivo, esprimono parere sullo schema di bilancio e in materia di varianti urbanistiche (comma 120);
- gli incarichi esterni eventualmente attribuiti ai consiglieri comunali dei comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori (comma 122);
- le risorse destinate ai singoli comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale, previste dal contratto collettivo di lavoro del comparto e autonome locali del 1° aprile 1999, sono trasferite in un unico fondo del nuovo comune con la medesima destinazione (comma 123);
- tutti gli atti, compresi bilanci, dei comuni oggetto della fusione restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune (comma 124, lett. a);
- i revisori dei conti decadono al momento dell'istituzione del nuovo comune; fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile le funzioni sono svolte dall'organo di revisione in carica nel comune più popoloso (comma 124, lett. b);
- al nuovo comune si applicano le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale dell'estinto comune di maggiore dimensione demografica fino all'approvazione del nuovo statuto (comma 124, lett. c);
- il bilancio di previsione del nuovo comune deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, fatta salva l'eventuale proroga disposta con decreto del Ministro dell'interno (comma 125, lett. a);
- ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente (comma 125, lett. b);
- il nuovo comune approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti e

subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali (comma 125, lett. c);

- ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma della popolazione dei comuni estinti (comma 126);
- l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo comune (comma 127);
- i codici di avviamento postale dei comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo comune (comma 129).

Di particolare rilievo, l'introduzione da parte della legge 56/2014 di una nuova modalità di fusione di comuni, ossia della fusione per "incorporazione", da parte di un comune incorporante, di un comune contiguo "incorporato".

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del TUEL (l'incorporazione è disposta con legge regionale e si procede a *referendum* tra le popolazioni interessate), il nuovo procedimento prevede che il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato. A tutela di quest'ultimo si prevede che lo statuto del comune incorporante sia integrato da adeguate misure di partecipazione e di decentramento (comma 130).

I comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione delle partecipazioni a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione (comma 133).

I commi 131-134 recano ulteriori misure incentivanti per le fusioni e, in parte, anche per le unioni di comuni.

Le regioni possono individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale (comma 131).

E' inoltre dettata una disposizione transitoria, volta a graduare gli effetti della fusione, sì da consentire il mantenimento (non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune poi elevato al quinto esercizio ad opera del DL 50/2017, art. 21) di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, ove il nuovo comune sorto dalla fusione istituisca municipi (comma 132).

I comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo, per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione delle partecipazioni a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione (comma 133).

Infine, il comma 134 prevede che i progetti presentati dai comuni istituiti per fusione o dalle unioni di comuni abbiano, nel 2014, la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili" (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).

Una ulteriore misura in materia di fusione di comuni è stata successivamente

introdotta con il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito dalla legge 114/2014) recante diverse misure in materia di semplificazione amministrativa (art. 23, comma 1, lett. *f-ter*). La disposizione estende anche alle fusioni per incorporazione la concessione, previste per le fusioni realizzate dal 2012 in poi, del contributo straordinario loro dovuto ai sensi dell'art. 15, comma 3, del TUEL. Tale contributo è commisurato, a decorrere dal 2013, al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti. Inoltre il D.L. 90/2014 ha fissato un limite al contributo pari a 1,5 milioni di euro per ciascuna fusione. Successivamente, la legge di stabilità 2016 (L. 208/2015) ha aumentato al 40% il contributo straordinario ed innalzato il tetto a 2 milioni per fusione (comma 18), mentre la legge di stabilità 2017 (L. 232/2016) ha ulteriormente elevato al 50% l'ammontare del contributo (art. 1, co. 447), mantenendo fermo il limite massimo di 2 milioni. Il DL 50/2017 ha incrementato tale fondo di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 (art. 21). Da ultimo il ddl di bilancio 2018 ha portato il contributo al 60% dei trasferimenti erariali e ha elevato l'importo massimo erogabile a 3 milioni (art. 1, co. 480-481).

Anche la legge di stabilità 2015 (legge 190/2014, art. 1, co. 450) ha introdotto alcune disposizioni in favore delle fusioni di comuni. In primo luogo, ai comuni istituiti a seguito di fusioni che abbiano un rapporto della spesa per il personale sulla spesa corrente inferiore al 30 per cento (condizione poi soppressa ad opera del D.L. 113/2016, art 16, co. 1-quinques) non si applicano, nei primi 5 anni dalla fusione, i vincoli stabiliti dalla normativa vigente per l'assunzione di personale mediante contratti a tempo determinato, fermo restando il limite della spesa complessiva per il personale sostenuta dai singoli enti nell'anno precedente la fusione, ed i vincoli generali sull'equilibrio dei bilanci. Inoltre, ad essi si applicano le regole del patto di stabilità interno dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione (anziché dal terzo come previsto per gli altri enti). Ai fini della determinazione degli obiettivi programmatici, tali enti assumono, come base di riferimento, le risultanze dell'ultimo triennio disponibile.

In materia di risorse umane è intervenuta anche la legge di stabilità 2016 che oltre a destinare a regime 60 milioni di euro del Fondo di solidarietà alle unioni e fusioni di comuni (comma 17) ha autorizzato (comma 229) i comuni istituiti dal 2011 per effetto di fusioni, nonché le unioni di comuni, ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente. Anche il citato DL 50/2017 (art. 21) interviene in materia di personale, modificando l'articolo 1, comma 450, della L. 190/2014, limitando l'applicazione alle fusioni di comuni dei vincoli in tema di spese di personale e di facoltà di assunzioni di personale, stabiliti per gli enti locali dalla normativa vigente.

Inoltre, ai sensi del D.L. 210/2015 (art. 4, co. 4-bis), i comuni istituiti per fusione entro il 1° gennaio 2016 sono esonerati dall'obbligo del rispetto delle disposizioni relative alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica introdotti per gli enti territoriali dalla legge di stabilità 2016 (L. 208/2015, art. 1, co. 709-734), mentre i comuni istituiti per fusione dal 2011, e comunque anche

quelli sotto i 1.000 abitanti, hanno la priorità nell'assegnazione degli spazi finanziari - ceduti dalla Regione agli enti locali del proprio territorio - nell'ambito della disciplina della flessibilità della regola del pareggio di bilancio in ambito regionale (L. 208/2015, art. 1, co. 729).

Il D.L. 113/2016 (art. 7, co. 4) ha del tutto escluso dalle sanzioni previste a carico degli enti locali che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno per il 2015 i comuni estinti a seguito di fusione.

La legge sui [piccoli comuni](#) (L. 158/2017) che contiene misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, prevede che possano beneficiare di tali misure, tra cui l'accesso al Fondo per lo sviluppo strutturale, anche i comuni o istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.

### Indagine conoscitiva

Al tema della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è stata dedicata particolare attenzione nell'attività conoscitiva del Parlamento nel corso della legislatura: la I Commissione della Camera ha approvato, nella [seduta del 28 novembre 2016](#), un documento conclusivo adottato al termine di un'indagine conoscitiva sul tema.

Nel documento si evidenzia, in particolare, come l'esperienza di razionalizzazione nella gestione associata delle funzioni comunali avviata con il decreto-legge n. 78 del 2010 e rafforzata con l'approvazione della legge n. 56 del 2014, pur non avendo raggiunto l'obiettivo prefissato di organizzare in unione tutti i comuni inferiori o uguali a 5000 abitanti, è da valutare positivamente per il processo di riordino istituzionale che ha avviato. Viene infatti ricordato come l'esperienza delle unioni fino al 2009 riguardava pochissimi comuni in Italia; al 4 ottobre 2016, conta invece l'istituzione di 536 unioni di comuni relative a 3.105 comuni, di cui 1.004 comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti. Un dato significativo che ha comportato, se si affronta il tema della riduzione dei costi su scala nazionale e in una prospettiva diacronica, miglioramenti sul fronte della efficienza nella erogazione dei servizi e delle economie di spesa, anche se in diversi casi – viene posto in rilievo nel documento - è ancora evidente l'adesione all'obbligo normativo in termini formali con una moltiplicazione degli uffici anziché con una sostanziale razionalizzazione degli stessi per una reale gestione associata delle funzioni. Nel documento conclusivo – accanto ad un'analisi ragionata dei dati di riferimento e ad un'illustrazione del quadro legislativo statale e regionale - si ripercorrono quindi i principali elementi di criticità incontrati negli ultimi anni enucleando alcune possibili soluzioni e prospettive, ribadendo la centralità degli enti locali nell'ordinamento istituzionale nazionale, quali soggetti direttamente eletti dai cittadini, erogatori di servizi e funzioni primarie per la vita di cittadini e imprese, e importanti motori di sviluppo locale.

## Gli incentivi alle unioni e fusioni di comuni

Nel corso della XVII legislatura, anche a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge n. 56/2014 (c.d. legge "Delrio"), sono state emanate numerose disposizioni volte ad incentivare dal punto di vista finanziario, i processi di aggregazione e di gestione associata delle funzioni, con particolare riguardo alla fusione di comuni.

A partire dal 2014, nell'ambito della dotazione del Fondo di solidarietà comunale - che rappresenta il fondo per il finanziamento dei comuni anche con finalità di perequazione - è stato costituito un accantonamento di risorse destinato in favore delle unioni e delle fusioni di comuni per un importo non inferiore a complessivi 60 milioni annui.

Tale finanziamento, introdotto limitatamente al triennio 2014-2016 dall'articolo 1, comma 730, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), è stato consolidato a decorrere dal 2016 dalla legge di stabilità per il 2016 (comma 17, lettera b), legge n. 208/2015). In particolare, la norma assegna:

- una quota non inferiore a 30 milioni di euro, ad incremento del contributo spettante alle unioni di comuni, ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della n. 388/2000 (attualmente pari a circa 10 milioni di euro);
- una quota non inferiore a 30 milioni di euro ai comuni istituiti a seguito di fusione, ai fini dell'erogazione del contributo straordinario ad esse spettante, nei dieci anni successivi la fusione, ai sensi dell'articolo 20 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95.

Le risorse suddette si sono venute ad aggiungere a quelle, molto limitate, già stanziare dal 2007 per tali finalità (articolo 1, comma 164, legge n. 662/1996) nell'importo di 1,5 milioni di euro, destinato ad incentivare sia la fusione che le unioni di comuni. Poiché le fusioni tra comuni sono state, almeno fino a questi ultimi anni, di numero molto esiguo, la gran parte di tali risorse è stata, di fatto, assegnata alle unioni di comuni.

A seguito della riforma Delrio, si è registrato un crescente interesse da parte dei comuni, soprattutto di quelli di ridotta dimensione demografica, nei confronti di queste nuove forme di governance, anche in risposta al difficile quadro finanziario e ordinamentale che ha caratterizzato il comparto degli enti locali in questi ultimi anni. Numerose disposizioni, soprattutto di carattere finanziario, sono state emanate per incentivare i processi di accorpamento tra i comuni, ed in particolare per favorire la fusione di comuni, incrementando la dotazione finanziaria stanziata nel bilancio dello Stato per l'erogazione dei contributi straordinari ad esse spettanti ed accrescendo l'entità del contributo erogabile ai singoli comuni.

Si rammenta che al fine di favorire la fusione dei comuni, l'articolo 15, comma 3 del D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico enti locali) prevede che lo Stato eroghi appositi contributi straordinari per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

Dal 2013, con l'articolo 20 del D.L. n. 95/2012, tale contributo straordinario è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 - ultimo anno di assegnazione dei contributi erariali ordinari, poi soppressi dalla normativa sul federalismo fiscale - nel limite degli stanziamenti finanziari allora



previsti

Il contributo non riguarda, si segnala, gli enti locali appartenenti ai territori delle regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta nonché gli enti locali appartenenti alle province autonome di Trento e Bolzano, in quanto trattasi di territori in cui vige una speciale disciplina per l'attribuzione dei trasferimenti agli enti locali.

In particolare, con il D.L. n. 90/2014, il contributo straordinario in questione è stato esteso alle fusioni per incorporazione ed è stato introdotto un limite massimo al contributo medesimo per ciascun beneficiario, che, pur commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, è stato fissato nella misura non superiore a 1,5 milioni di euro, per le fusioni realizzate dal 2012.

La disciplina del contributo è stata poi modificata dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 1, commi 17-18, legge n. 208/2015) che, oltre ad aver stabilizzato a regime, come già ricordato, la destinazione di risorse in favore delle unioni e delle fusioni di comuni nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, per complessivi 60 milioni annui, ha innalzato sia la misura di commisurazione del contributo spettante a ciascun comune dal 2016, al 40 per cento dei trasferimenti attribuiti nel 2010 (in luogo del precedente 20%), sia il limite massimo del contributo per ciascun beneficiario, fino a 2 milioni di euro.

Con riferimento specifico al calcolo del contributo straordinario assegnato alle fusioni, la percentuale di riferimento rispetto ai contributi assegnati nel 2010 è stata ulteriormente aumentata dalle ultime due leggi di bilancio, che, fermo restando il limite massimo di 2 milioni del contributo per ciascun beneficiario, l'hanno portata, dapprima, al 50 per cento per l'anno 2017 (art. 1, comma 447, legge n. 232/2016) e, da ultimo, al 60 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 a decorrere dal 2018 (art. 1, comma 868, legge n. 205/2017).

A decorrere dal 2018, dunque, ai comuni risultanti da fusione o da fusione per incorporazione spetta un contributo pari al 60% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite massimo di 2 milioni del contributo per ciascun beneficiario, stabilito dal comma 17, lettera b), legge n. 208/2015.

Per quel che concerne le risorse finanziarie stanziare per la concessione del contributo straordinario alle fusioni nonché per le unioni di comuni – iscritte sul capitolo 1316 (Fondo ordinario) dello stato di previsione del Ministero dell'interno - sono quelle autorizzate dalle seguenti autorizzazioni legislative:

- articolo 1, comma 164, della legge n. 662/1996 (legge finanziaria per il 1997), per un importo pari a 1,5 milioni di euro annui per la fusione e l'unione di comuni. Va precisato che poiché le fusioni tra comuni sono state, finora, di numero molto esiguo, la gran parte di tali risorse è stata, di fatto, assegnata alle unioni di comuni;
- articolo 1, comma 730, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) che ha stabilito la destinazione, nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, di complessivi 60 milioni annui in favore del finanziamento delle unioni e delle fusioni di comuni, di cui 30 milioni in favore delle fusioni e 30 milioni ad incremento del contributo spettante alle unioni. Tali contributi sono stati consolidati a decorrere dal 2016, dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 17, lett. b), legge n. 208/2015);

- ulteriori 5 milioni annui sono stati assegnati ad incremento del contributo straordinario in sede di ripartizione, con DPCM 10 marzo 2017, del «Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare», istituito dall'art. 1, comma 433, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017);
- l'articolo 14 del D.L. n. 50/2017 ha incrementato le risorse destinate alla concessione del contributo per i comuni che danno luogo alla fusione, di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Inoltre, sempre ad incremento delle risorse destinate al contributo straordinario, il D.L. n. 50/2017 ha disposto nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale la costituzione di un accantonamento di 25 milioni di euro che a decorrere dal 2022 sarà destinato ad incremento delle risorse destinate all'erogazione del contributo straordinario previsto per i comuni che danno luogo alla fusione, o alla fusione per incorporazione (fino a tale data, l'accantonamento viene, invece, destinato ai comuni che, a seguito dell'applicazione dei criteri perequativi di ripartizione delle risorse del Fondo medesimo, presentino un differenziale negativo tra la dotazione netta delle risorse ad essi attribuite rispetto all'ammontare delle risorse storiche di riferimento);
- da ultimo, la legge di bilancio per il 2018 ha disposto un ulteriore incremento delle risorse finanziarie destinate alla concessione dei contributi per le fusioni di comuni, di un importo pari a 10 milioni annui a decorrere dal 2018 (art. 1, comma 869, legge n. 205/2017).

Si ricorda, infine, che la legge n. 158/2017, che contiene misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, prevede che possano beneficiare di tali misure, tra cui l'accesso al Fondo per lo sviluppo strutturale ivi istituito, anche i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.

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

Tra queste si ricorda, il comma 450 della legge n. 190/2014, come di recente modificato dall'art. 21 del D.L. n. 50/2017, con il quale si dispone che ai comuni istituiti a seguito di fusione, fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, i vincoli e le limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato. Per le unioni, il comma 450 della legge n. 190/2014 ha previsto che per i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata – vale a dire mediante unione ovvero mediante convenzione – le proprie funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14 del D.L. n. 78 del 2010, le spese di personale e le facoltà di assunzione sono considerate "in maniera cumulata" tra i comuni medesimi mediante "forme di compensazione" tra gli stessi, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e dell'invarianza della spesa complessiva (art. 1, comma 450, lett. b)).

L'art 1, co 229, della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015), inoltre, autorizza dall'anno 2016 i comuni istituiti dal 2011 per effetto di fusioni, nonché

le unioni di comuni, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

Con riferimento ai vincoli di finanza pubblica, si rammenta come le unioni di comuni siano sempre state escluse dall'applicazione del patto di stabilità interno. Da ultimo, la legge Delrio (art. 1, comma 104, legge n. 56/2014) ha abrogato la disposizione - contenuta all'art. 16, comma 3, del D.L. n. 138/2011 - che prevedeva che l'applicazione dai vincoli del patto decorresse dall'anno 2014.

Per i comuni istituiti a seguito di fusioni si prevedeva una applicazione del patto di stabilità interno dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione (anziché dal terzo come previsto per gli altri enti di nuova istituzione).

Anche con il passaggio al pareggio di bilancio, i comuni istituiti per fusione entro il 1° gennaio 2016 sono stati comunque esclusi (articolo 4, comma 4, D.L. n. 210/2015) dall'applicazione della nuova regola contabile (disciplinata per il 2016 dall'art. 1, commi 709-734, L. 208/2015), che ora garantisce il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica in sostituzione del patto di stabilità.

Tuttavia, con la messa a regime del vincolo in questione, e cioè a decorrere dal 2017, anche i comuni istituiti a seguito dei processi di fusione (enti derivanti da fusione per unione o gli enti incorporanti a seguito di fusione per incorporazione) previsti dalla legislazione vigente, che hanno concluso tali processi entro la data del 1° gennaio 2016, sono assoggettati all'obbligo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

Nell'ambito della disciplina del pareggio di bilancio, si ricorda, peraltro, la normativa di favore, introdotta a partire dal 2016, per gli enti istituiti a seguito di fusione, ai fini dell'assegnazione degli spazi finanziari nell'ambito della procedura delle [intese regionali e dei patti di solidarietà nazionale](#), che hanno come obiettivo, si ricorda, il pieno utilizzo degli spazi finanziari disponibili all'interno del sistema degli enti territoriali per permettere il rilancio degli investimenti sul territorio. Tali spazi sono, infatti, assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai comuni istituiti nel quinquennio precedente all'anno di riferimento a seguito di fusione. Per ciascun esercizio del triennio 2017-2019, sono considerati esclusivamente i comuni per i quali i processi di fusione si sono conclusi entro il 1° gennaio dell'esercizio di riferimento.

A partire dal 2018, inoltre, ai sensi del comma 486-bis, come introdotto dal comma 874, lett. b) dell'articolo 1 della legge n. 205/2017, i comuni facenti parte di un'unione di comuni, che hanno delegato le funzioni connesse alla realizzazione di opere pubbliche, possono richiedere spazi finanziari, ai fini dell'effettuazione di spese di investimento nell'ambito delle intese regionali e dei patti nazionali, di cui all'articolo 10 della legge n. 243/2012, per la quota di contributi trasferita all'unione stessa per investimenti in opere pubbliche riferite alla medesima delega di funzioni.

Tra le misure incentivanti per la fusione, si rammenta, infine, per completezza, il D.L. n. 50/2017, che consente ai comuni risultanti da fusione di mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, anche ove non istituiscano municipi, e non oltre il quinto

(in luogo dell'ultimo) esercizio finanziario del nuovo comune (art. 22), e la legge di bilancio per il 2018 che ha disposto una deroga alla proroga del blocco degli aumenti delle aliquote regionali e comunali, per il 2018, a favore dei comuni istituiti a seguito di fusione, al fine di consentire, a parità di gettito, l'armonizzazione delle diverse aliquote (art. 1, comma 37, legge n. 205/2017).

## Servizi pubblici locali

*Nel nostro ordinamento la disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale ha subito numerose modifiche, dovute anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi comunitari. Negli ultimi anni gli interventi del legislatore si sono concentrati sull'assetto organizzativo per lo svolgimento dei servizi di interesse economico generale. In particolare, è stato introdotto l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali ed è intervenuta la legge Delrio che ha riconosciuto in capo alle città metropolitane la titolarità, quale funzione fondamentale, dei compiti di organizzazione dei servizi di interesse generale di ambito metropolitano. Inoltre con il nuovo Codice appalti è stata recepita la disciplina in materia di affidamenti in house dettata dalle direttive europee in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.*

*Non è invece giunto a conclusione il tentativo di riordinare in modo organico le disposizioni vigenti in modo da rendere intelleggibili le regole applicabili in materia per le amministrazioni e gli operatori del settore. Infatti, la norma di delega per l'adozione di un Testo unico dei servizi pubblici locali non ha concluso il proprio iter, anche alla luce della sopravvenuta giurisprudenza costituzionale sulle forme di coinvolgimento delle regioni nel percorso istitutivo.*

### L'affidamento dei servizi pubblici locali

Sulle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali (SPL) di rilevanza economica si sono succedute **diverse discipline**, specie nel corso della XVI legislatura, nella cui successione temporale si sono inserite sia un'abrogazione referendaria (2011) sia una pronuncia di illegittimità costituzionale (2012). Tali interventi si sono succeduti in un ristretto contesto temporale e sono stati adottati, per lo più, con provvedimenti d'urgenza.

In particolare, il riferimento generale per la disciplina applicabile nell'ordinamento italiano in materia di affidamento del servizio è rappresentato dalla normativa europea (direttamente applicabile) relativa alle regole concorrenziali minime per le gare ad evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica (Corte cost., sentenza n. 24 del 2011).

La **sentenza n. 199 del 2012** della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, (conv. L. n. 148/2011), nella parte in cui tale disposizione, rubricata come «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in luogo dell'art. 23- bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, abrogato a seguito del referendum del 12 e 13 giugno 2011. Secondo la Corte, infatti, costituisce effettivamente ripristino della normativa abrogata, considerato che essa introduce una nuova disciplina della materia, «senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti», in palese contrasto, quindi, con l'intento perseguito mediante il referendum abrogativo.

Secondo la normativa dell'Unione europea gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione diretta da parte dell'ente locale, cosiddetta gestione "*in house*", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti. In particolare, la giurisprudenza comunitaria consente la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo "analogo" (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Per i servizi a rete di rilevanza economica il soggetto che affida il servizio deve tener conto sia della disciplina comunitaria sia delle norme nazionali settoriali.

La scelta delle modalità di affidamento del servizio è rimessa dalla normativa vigente all'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale, al quale partecipano obbligatoriamente gli enti locali, sulla base di una relazione, da rendere pubblica sul sito internet dell'ente stesso, che deve dare conto "delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche (se previste)" (art. 34, co. 20-25, del D.L. n. 179 del 2012, convertito da L. n. 221/2012). Obiettivi dell'obbligo di pubblicare la relazione sono:

- il rispetto della disciplina europea;
- la parità tra gli operatori;
- l'economicità della gestione;
- l'adeguata informazione della collettività di riferimento.

Pertanto, la scelta della modalità di affidamento risulta rimessa alla valutazione dell'ente locale, nel presupposto che la discrezionalità in merito sia esercitata nel rispetto dei principi europei; di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi. Da tale disciplina sono stati espressamente esclusi i servizi di distribuzione di gas naturale e di distribuzione di energia elettrica, nonché quelli di gestione delle farmacie comunali.

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

La normativa richiamata aveva previsto anche una disciplina transitoria (art. 34, co. 21), disponendo che gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, dovevano essere adeguati entro il 31 dicembre 2013. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza, gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento, prescrivendo, comunque, che il mancato adempimento degli obblighi previsti determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013. In deroga a quanto previsto dalla disposizione originaria, nel corso della XVII legislatura è stata disposta la proroga della durata degli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del D.L. n. 179/2012 (18 ottobre 2012) fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014 (art. 13, co. 1, D.L. n. 150/2013, conv. dalla L. n. 15/2014). Inoltre, si è stabilito che la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014 comporta l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014. Il mancato rispetto del termine comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014.

Disposizioni particolari sono state stabilite per gli "affidamenti diretti" (cioè senza gara) in essere alla data di entrata in vigore del D.L. n. 179/2012 (18 ottobre 2012), anche se non conformi alla normativa europea. Per questi era inizialmente previsto che cessassero alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; mentre gli affidamenti che non prevedevano una data di scadenza sarebbero cessati, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020 (art. 34, co. 22). Tale particolare regime veniva previsto solo a condizione che gli affidamenti: fossero stati assentiti alla data del 1° ottobre 2003; riguardassero società a partecipazione pubblica già quotate in borsa alla data del 1° ottobre 2003 ovvero società da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

A seguito delle procedure di infrazione UE n. 2012/2050 e 2011/4003, nel 2015 il legislatore è nuovamente intervenuto sulla questione, disponendo che:

- a) siano salvi gli affidamenti diretti assentiti a società a partecipazione pubblica già quotate in mercati regolamentati prima del 31 dicembre 2004 e a quelle da esse controllate. Tali affidamenti, come già previsto, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto, oppure entro il 31 dicembre 2020, se gli affidamenti non prevedono una data di scadenza;
- b) gli affidamenti diretti a società poste, dopo il 31 dicembre 2004, sotto il controllo di società quotate, a seguito di operazioni societarie effettuate in assenza di procedure conformi alle disposizioni dell'Unione europea, cessano improrogabilmente, e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2018, oppure alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto, se anteriore al 31 dicembre 2018 (art. 8, L. n. 115/2015, che ha sostituito l'art. 34, co. 22, del D.L. 179/2012).

## [Il nuovo codice appalti e le previsioni sull'affidamento in house](#)

Con il [nuovo Codice appalti](#) (D.Lgs. n. 50/2016), così come modificato dal decreto correttivo (D.Lgs. n. 56/2017), sono state recepite le disposizioni in materia di affidamenti **in house** contenute nelle direttive europee in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali (acqua, energia, trasporti e servizi

postali).

Si tratta dell'art. 17 della direttiva 2014/23/UE (Concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico), dell'art. 12 della direttiva 2014/24/UE (Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico), dell'art. 28 della direttiva 2014/25/UE (Appalti tra amministrazioni aggiudicatrici), i quali - con identiche disposizioni - disciplinano tipologie di concessioni e di appalti che presentano caratteristiche tali da poter essere escluse dall'ambito di applicazione della normativa europea in materia di procedure di affidamento dei contratti pubblici e da consentire il ricorso all'affidamento *in house*. Tra le disposizioni europee richiamate, la previsione di cui all'art. 12 della direttiva 2014/24/UE, che disciplina l' *in house* nei settori classici, può essere assunta a paradigma anche per l' *in house* nell'ambito delle concessioni e dei settori speciali, vista l'identità dei testi normativi specifici. Il citato art. 12 ha definito le condizioni che necessitano ai fini dell'esclusione, dall'ambito di applicazione della direttiva stessa, di un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato.

Già prima della codificazione normativa europea, la giurisprudenza europea e quella nazionale avevano avuto modo di elaborare indici identificativi da utilizzare per verificare la legittimità del ricorso all'*in house providing*: la totale partecipazione pubblica; il controllo analogo, anche congiunto nel caso di affidamento *in house* in favore di società partecipata da più enti pubblici; la prevalenza dell'attività con l'ente affidante. La formulazione della disciplina dell'*in house* recata dalle citate direttive ha recepito la giurisprudenza della Corte di Giustizia sui requisiti dell'*in house*, introducendo, tuttavia, alcune innovazioni, che sono state diffusamente illustrate, tra gli altri, nel parere del Consiglio di Stato n. 298/2015.

Il nuovo Codice, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, disciplina tutti i presupposti per gli affidamenti *in house* (art. 5). Accanto a ciò il Codice prevede che, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità *in house*, avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti devono effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto *in house*, avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione (art. 192).

Inoltre è disposta l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*. L'iscrizione in tale elenco deve avvenire secondo le modalità e i criteri definiti dall'ANAC e consente di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti. Le linee guida adottate dall'Autorità prevedono anche che, con riferimento ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, gli enti di governo degli ambiti ottimali istituiti devono richiedere l'iscrizione nell'Elenco, indicando nella domanda di iscrizione gli enti locali partecipanti.

## L'organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

Per rendere più efficiente la gestione dei servizi e favorire i processi di



aggregazione dei gestori, il legislatore è intervenuto a dettare una disciplina in materia di organizzazione per lo svolgimento dei servizi pubblici locali (art. 3-bis, D.L. n. 138/2011, introdotto dall'art. 25, co. 1, del D.L. n. 1/2012). In base a tale disciplina - che si applica solo ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica - spetta alle Regioni e alle province autonome il compito di:

- individuare ambiti o bacini territoriali che consentano di sfruttare economie di scala e di differenziazione. Gli ambiti devono essere: ottimali, omogenei, di dimensione normalmente non inferiore a quella del territorio provinciale. E' riconosciuta alle Regioni la possibilità di derogare alla dimensione provinciale, individuando ambiti di dimensione diversa. Ciò purché la scelta sia motivata in base a criteri di differenziazione territoriale e socio economica e rispetto a specifiche caratteristiche del servizio;
- istituire o designare gli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali. Ad essi la legge riserva in via esclusiva le seguenti funzioni: organizzazione del servizio; scelta della forma di gestione; affidamento della gestione; controllo della gestione; determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza (art. 3-bis, comma 1-bis, del D.L. n. 138/2011, introdotto dall'art. 34 del D.L. n. 179/2012).

È, in ogni caso, fatta salva l'organizzazione per ambiti di singoli servizi già prevista da normative di settore e da disposizioni regionali e già avviata mediante costituzione di bacini di dimensioni non inferiori alla dimensione provinciale, anche sulla base di direttive europee.

In base al testo originario del decreto, le regioni avrebbero dovuto provvedere alla definizione del perimetro degli ambiti e alla designazione dei relativi enti di governo entro il 30 giugno 2012, termine la cui inutile decorrenza autorizzava il Consiglio dei Ministri ad esercitare i poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 a tutela dell'unità giuridica ed economica.

Nel corso della XVII legislatura, su tale disciplina sono intervenute alcune modifiche. Dapprima il legislatore ha previsto, in caso di mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del prefetto, in modo da provvedere al compimento degli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014 (art. 13, co. 2, D.L. n. 150/2013).

Successivamente è stato introdotto l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei (art. 1, co. 609, L. n. 190/2014). In caso di inottemperanza è attribuito al Presidente della Regione l'esercizio dei poteri sostitutivi, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni. La predisposizione della relazione richiesta dalla legislazione vigente per l'affidamento del servizio viene quindi posta in capo ai suddetti enti di governo; nella relazione è ricompreso anche un piano economico finanziario.

Per quanto riguarda il ruolo degli enti locali, la c.d. legge Delrio, che ha dettato la riforma amministrativo-istituzionale degli enti territoriali, disciplina le funzioni dei "nuovi" enti, alcune delle quali interessano anche i servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, le città metropolitane hanno la funzione fondamentale di organizzazione dei servizi di interesse generale di ambito metropolitano, inclusi quelli a rete di rilevanza economica (L. 56/2014, art. 1 co. 44).

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

L'ambito di applicazione della disciplina in materia di organizzazione per lo svolgimento dei SPL e, più in generale, delle disposizioni in materia di SPL a rete di rilevanza economica comprende anche il settore dei rifiuti urbani ed i settori sottoposti alla regolazione da parte di un'Autorità indipendente, salvo deroghe espresse (nuovo comma 6-bis dell'art. 3-bis, co. 6-bis, D.L. 138/2011, introdotto dalla legge di stabilità 2015).

## La delega per il TU dei servizi pubblici locali

Nell'ambito del programma di riforme della pubblica amministrazione, approvato con la legge n. 124 del 2015, il Parlamento aveva delegato il Governo a riordinare la intera disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, in base ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, proporzionalità e in conformità alle direttive europee (art. 19 della legge 124/2015). In sede di attuazione della delega legislativa era prevista altresì la necessità di prevedere:

- incentivi e meccanismi di premialità per gli enti locali che favoriscono l'aggregazione delle attività e delle gestioni;
- criteri per la definizione dei regimi tariffari che tengano conto degli incrementi di produttività al fine di ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese;
- modalità di tutela degli utenti, inclusi strumenti di tutela non giurisdizionale e forme di consultazione e partecipazione diretta;
- distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi, anche attraverso la modifica della disciplina sulle incompatibilità o sull'inconferibilità di incarichi o cariche;
- revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro;
- attribuzione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo e le autorità indipendenti;
- strumenti per la trasparenza e la pubblicizzazione dei contratti di servizio;
- strumenti di rilevazione, anche attraverso banche dati nazionali già costituite, dei dati economici, industriali, degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli *standard* di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza;
- revisione delle discipline settoriali ai fini di un coordinamento con la disciplina generale in materia di affidamento dei servizi.

In attuazione della delega, il Governo ha trasmesso alle Camere uno schema di decreto legislativo recante il Testo unico sui servizi pubblici di interesse economico (Atto del Governo n. 308). Come rilevato nella relazione illustrativa,

l'obiettivo dello schema era dettare una "disciplina generale organica" del settore dei servizi pubblici locali, attraverso un riordino dell'attuale quadro normativo che è "il risultato di una serie di interventi disorganici che hanno oscillato tra la promozione delle forme pubbliche di gestione e gli incentivi più o meno marcati all'affidamento a terzi mediante gara". Dopo l'espressione dei pareri della Camere sullo schema di decreto è intervenuta la [sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016](#) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di delega nella parte in cui, incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevede che i decreti attuativi siano adottati sulla base del parere, anziché dell'intesa, della Conferenza Stato-regioni. Il provvedimento di riforma non è stato quindi pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

FOCUS:

<a href="#">Gli orientamenti dell'UE sugli affidamenti in house</a>	48
<a href="#">Il referendum sui servizi pubblici locali e la giurisprudenza costituzionale</a>	50

### [Gli orientamenti dell'UE sugli affidamenti in house](#)

Sullo sfondo della disciplina nazionale del comparto dei servizi pubblici locali vi sono gli orientamenti dell'Unione europea in materia di concorrenza e ammissibilità di affidamenti **in house** dei quali occorre tenere conto. La Corte di giustizia ha ritenuto coerente il modello *in house* con le direttive in materia di appalti di servizi con alcune pronunce, a partire dalla sentenza 18 novembre 1999, causa C 107/98, Teckal, con ulteriori approfondimenti per specifiche fattispecie, come quelli che emergono dalle sentenze 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle, e 10 settembre 2009, causa C-573/07, Sea s.r.l., fino alla sentenza della Grande Sezione del 9 giugno 2009 causa C 480/0 Commissione c. Germania. La giurisprudenza richiamata ritiene che "esulano dal campo di applicazione delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici i contratti stipulati da un'amministrazione aggiudicatrice qualora, da un lato, l'ente pubblico eserciti sulla sua controparte contrattuale, soggetto giuridicamente distinto da esso, un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e qualora, dall'altro, tale soggetto realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico (v., in tal senso, sentenza Teckal, cit., punti 49 e 50). Quindi rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche "autoprodurre" beni, servizi o lavori mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una "relazione organica" (c.d. affidamento *in house*). Il meccanismo dell'affidamento diretto a soggetti *in house*, deve, però, essere strutturato in modo da evitare che esso possa risolversi in una ingiustificata compromissione dei principi che presiedono al funzionamento del mercato e, dunque, in una violazione delle prescrizioni contenute nel Trattato a tutela della concorrenza. In altri termini, il modello operativo *in house* non deve costituire il mezzo per consentire alle autorità pubbliche di svolgere, mediante la costituzione di apposite società, attività di impresa in violazione delle regole concorrenziali, che richiedono

che venga garantito il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private (art. 345 TFUE).

I principi dettati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia trovano una formulazione normativa nell'art. 12 della nuova direttiva in materia di appalti, approvata il 15 gennaio 2014 dal Parlamento europeo. In questa disciplina si ritrovano le linee guida di quella giurisprudenza, cui si aggiungono elementi specifici, come la quantificazione percentuale dell'attività prevalente, l'esclusione del concorso di partecipazioni non pubbliche ad eccezione di quelle che non si traducono in poteri di veto e non incidono su decisioni strategiche, nonché il controllo analogo sia in holding che in forma congiunta.

Quindi l'art. 12, al paragrafo 1, esclude dal proprio ambito applicativo, l'affidamento in cui siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi (lett. a)), oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice (lett. b)); nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata (lett.c)). Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice. L'esclusione si applica anche quando una persona giuridica controllata che è un'amministrazione aggiudicatrice aggiudica un appalto alla propria amministrazione aggiudicatrice controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. A questi casi di esclusione si aggiunge anche la fattispecie caratterizzata dal ricorso di tutte le seguenti condizioni: l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica affidataria analogo a quello esercitato sui propri servizi, oltre l'80% delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici; nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto

prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Ai fini dell'ultima fattispecie esclusa dall'ambito della nuova direttiva, si ha controllo congiunto da parte delle amministrazioni aggiudicatrici quando gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti e singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Ai fini della stessa fattispecie, le amministrazioni aggiudicatrici devono essere in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative del soggetto controllato e quest'ultimo non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti. Sono esclusi dalla nuova direttiva appalti anche i casi di contratti che realizzino la cooperazione tra più amministrazioni per il raggiungimento di obiettivi comuni nei servizi pubblici ad esse riconducibili in funzione di un interesse pubblico, se le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione.

## Il referendum sui servizi pubblici locali e la giurisprudenza costituzionale

La disciplina dei servizi pubblici locali è stata oggetto negli ultimi anni di numerosi e profondi interventi legislativi, volti a consentire una (sia pure parziale) liberalizzazione del comparto, incentivando la gestione in concorrenza dei servizi. Nel corso della XVI legislatura, tale disciplina ha subito diversi interventi di modifica, per effetto non solo di disposizioni normative, ma anche del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 e di una pronuncia della Corte costituzionale.

### La riforma dei servizi pubblici locali nel D.L. 112/2008

La disciplina dei servizi pubblici locali (SPL), contenuta principalmente nell'articolo 113 D.Lgs. 267/2000, recante testo unico degli enti locali (TUEL), è stata profondamente modificata all'inizio della XVI legislatura dall'articolo 23-**bis** del D.L. n. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 133/2008) che, con il comma 11, ne ha disposto l'abrogazione.

Questo articolo ha previsto una disciplina di (parziale) liberalizzazione del settore, con incentivazione della gestione in concorrenza dei servizi, sostituendo la normativa precedente, anche settoriale. Infatti, le disposizioni in esso contenute si applicano a tutti i servizi pubblici locali prevalendo sulle relative discipline di settore con esse incompatibili.

Quanto ai contenuti, questa riforma ha posto, come regola generale, il principio della gara, prevedendo due modalità di affidamento: una, ordinaria, mediante gara pubblica, l'altra, in deroga, senza gara attraverso un conferimento diretto; sono state disciplinate le situazioni in deroga e il regime transitorio degli affidamenti non conformi, per le fattispecie che "non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato" sono state quindi specificamente disciplinate. Inoltre, è stata prevista (comma 10) un'ampia delegificazione del settore.

L'abrogazione delle disposizioni del TUEL è stata disposta (comma 11) con una formula di abrogazione esplicita innominata: "é abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni del presente articolo", rinviando (comma 10, lettera *m*) al regolamento di delegificazione l'individuazione puntuale delle norme abrogate. Quindi non necessariamente solo (ma presumibilmente anche) quelle dell'art. 113. Certamente va ritenuto abrogato il comma 5 dell'art. 113 TUEL, relativo alle forme di gestione dei servizi, in quanto la stessa Corte costituzionale, con [sent. 325/2010](#), l'ha ritenuto palesemente incompatibile con i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*.

L'impianto della disciplina stabilita dall'art. 23-*bis* è passato indenne dallo scrutinio di legittimità effettuato dalla citata sentenza n. 325/2010 della Corte costituzionale, che ha ritenuto che l'ordinamento comunitario, in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici, costituisce solo un minimo inderogabile per i legislatori degli Stati membri e, pertanto, non osta a che la legislazione interna disciplini più rigorosamente, nel senso di favorire l'assetto concorrenziale di un mercato, le modalità di tale affidamento.

Il D.L. 112/2008 ha previsto con l'art. 18 disposizioni di rilievo per la materia dei SPL, perché ha stabilito una disciplina per il reclutamento del personale delle società pubbliche, poi novellata dal D.L. 78/2009, che obbliga le società che gestiscono SPL a totale partecipazione pubblica:

- ad adottare criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa in materia impiego presso le pubbliche amministrazioni;
- ad adeguarsi alle disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni pubbliche, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale e ad adeguare le proprie politiche di personale alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze;
- a sottostare al patto di stabilità interno.

La disciplina dell'art. 23-*bis* è stata successivamente novellata, in vari punti, dall'articolo 15 del D.L. 135/2009 e completata dal regolamento di delegificazione adottato con D.P.R. 168/2010. Le novelle hanno introdotto un'ulteriore forma di affidamento a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, aventi ad oggetto sia la qualità di socio sia l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio, e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento. Inoltre, in caso di affido diretto le novelle hanno previsto obblighi di pubblicità e sottoposizione della relativa scelta al parere dell'Antitrust. Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche.

Il referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011

L'intera disciplina prevista dall'art. 23-*bis*, come successivamente modificato, integrata dal regolamento di delegificazione, è stata travolta dall'esito delle

consultazioni referendarie del 12 e 13 giugno 2011, aventi ad oggetto quattro quesiti, tra cui uno di abrogazione dell'art. 23-*bis* del D.L. 112/2008 sui servizi pubblici locali. La partecipazione al voto di quasi il 55% degli elettori ha consentito il raggiungimento del quorum necessario per la validità del referendum, e oltre il 95% dei votanti si è espresso in senso favorevole all'abrogazione.

La disciplina dei SPL nell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 e successive modifiche

Per colmare il vuoto normativo lasciato dall'abrogazione dell'articolo 23-*bis*, il legislatore è nuovamente intervenuto sulla materia con l'articolo 4 del D.L. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla L. n. 148 del 2011, che ha previsto una nuova disciplina generale dei servizi pubblici locali che, tuttavia, a differenza della precedente - per tenere conto dell'esito di uno dei quesiti della consultazione popolare - escludeva espressamente il settore idrico.

Quanto al campo di applicazione delle nuove regole, si prevedeva una clausola di generale applicazione ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, con prevalenza sulle relative discipline di settore incompatibili. Accanto a ciò si stabiliva l'esclusione, oltre che del servizio idrico integrato, dei seguenti servizi, disciplinati da normative di settore:

- servizio di distribuzione di gas naturale;
- servizio di distribuzione di energia elettrica;
- servizio di trasporto ferroviario regionale;
- gestione delle farmacie comunali.

Le linee portanti del nuovo impianto normativo riprendevano quelle della disciplina varata nel 2008, successivamente modificata e integrata in sede di delegificazione. A sua volta, tale disciplina ha subito ulteriori parziali modifiche ad opera dell'articolo 9, co. 2, della L. n. 183/2011 (legge di stabilità 2012), dell'articolo 25, co. 1, del D.L. n. 1/2012 (convertito da L. n. 27/2012) e dell'articolo 53 del D.L. 83/2012 (convertito da L.

In base a tale disciplina, gli enti locali hanno l'obbligo di procedere, in via preliminare e con cadenza periodica o comunque prima del conferimento, alla verifica della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando i diritti di esclusiva alle sole ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità. A tal fine è prevista l'adozione di una delibera quadro da pubblicizzare e trasmettere alla Autorità Antitrust. Qualora l'ente giunga alla conclusione di procedere al conferimento della gestione del servizio in esclusiva, sono previste tre forme di affidamento: 1) conferimento, mediante gara pubblica, in favore di imprenditori e società in qualunque forma costituiti; 2) affidamento a società a capitale misto pubblico-privato, purché il socio privato sia selezionato attraverso gare cosiddette "a doppio oggetto" (sulla persona e sull'attività); 3) affidamento diretto, ossia senza gara, in casi eccezionali, con modalità *in house*, qualora il valore del servizio non superi i 200.000 euro annui.

Le modifiche introdotte dopo il 2011 non hanno riguardato solo la disciplina degli affidamenti della gestione dei SPL, ma anche altri aspetti della disciplina del comparto. In particolare, è stato introdotto nel D.L. 138/2011 l'art. 3-*bis*, che

disciplina gli ambiti territoriali e i criteri di organizzazione dei servizi pubblici locali prevedendo:

- l'obbligo delle regioni e delle le province autonome di Trento e di Bolzano di organizzare i servizi per ambiti territoriali almeno provinciali istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012; sono fatti salvi gli ambiti già organizzati e, in caso di inutile decorso del termine, per quelli da organizzare, è previsto l'intervento sostitutivo del Governo (comma 1);
- l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione come elemento di valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio con procedura ad evidenza pubblica (comma 2);
- meccanismi premiali per gli affidamenti mediante gara stabilendone la rilevanza come parametro di virtuosità dell'ente (comma 3), cui è associata la destinazione dei finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione; tali finanziamenti sono infatti prioritariamente attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa (comma 4);
- assoggettamento delle società affidatarie in house: al patto di stabilità interno (comma 5), peraltro indirettamente già previsto dall'art. 18 del D.L. 112/2008; all'obbligo di effettuare acquisti di beni e servizi in conformità al Codice dei contratti pubblici (comma 6); a criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del D.Lgs. 165/2001 (disposizione anch'essa già prevista dall'art. 18 del D.L. 112/2008), nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori (comma 6);
- il termine del 30 giugno 2012 per l'individuazione degli ambiti da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri è autorizzato ad esercitare i poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 13, a tutela dell'unità giuridica ed economica: pertanto, nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari, decorso il quale, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.



La sentenza n. 199/2012 della Corte costituzionale

Il 19 luglio 2012, la Corte costituzionale, con [sentenza 191/2012](#) ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni adottate, dopo il referendum del giugno 2011, con l'art. 4 del D.L. 138/2011, in quanto dirette a ripristinare norme abrogate dalla volontà popolare col suddetto referendum e così in contrasto con il divieto desumibile dall'art. 75 Cost..

La Corte ha infatti rilevato che, 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* e l'identità della *ratio* ispiratrice".

La declaratoria di illegittimità ha riguardato non solo l'art. 4, ma anche le successive modificazioni dello stesso articolo disposte dalle seguenti fonti sopra illustrate:

- art. 9, co. 2, della legge 183/2011, legge di stabilità 2012;
- art. 25 del decreto-legge 1/2012, cd. liberalizzazioni;
- art. 53 del decreto-legge 83/2012, c.d. crescita.

Invece, non risulta incluso nel perimetro dell'illegittimità l'art. 3-*bis*, introdotto dall'art. 25 del D.L. 1/2012.

Nella sentenza la Corte costituzionale ha rilevato come il suddetto art. 23-*bis*, abrogato a seguito del *referendum* popolare, si caratterizzava per il fatto di dettare una normativa generale di settore, inerente a quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, fatta eccezione per quelli espressamente esclusi, volta a restringere, rispetto al livello minimo stabilito dalle regole concorrenziali comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione *in house* dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, consentite solo in casi eccezionali ed al ricorrere di specifiche condizioni, la cui puntuale regolamentazione veniva demandata ad un regolamento governativo (adottato con il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010 n. 168). La Corte ha quindi ricordato come con la suddetta consultazione referendaria tale normativa veniva abrogata e si realizzava, pertanto, l'intento referendario di «escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-*bis* che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione *in house* di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)» (sentenza n. 24 del 2011) e di consentire, conseguentemente, l'applicazione diretta della normativa comunitaria conferente.

A distanza di meno di un mese dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23-*bis* del D.L. n. 112 del 2008, si è intervenuti sulla materia con il richiamato art. 4, il quale ha dettato una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che - ha ritenuto la Corte - "non solo è contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti *in house*, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-*bis* e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-*bis* contenuto nel d.P.R. n. 168 del 2010".

La Corte ha rilevato come venisse resa ancor più remota l'ipotesi dell'affidamento diretto dei servizi, in quanto non solo limitava, in via generale, «l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità» (comma 1), analogamente a quanto disposto dall'art. 23-*bis* (comma 3) del D.L. n. 112 del 2008, ma la ancorava anche al rispetto di una soglia commisurata al valore dei servizi stessi, il superamento della quale determinava automaticamente l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti. Tale effetto – ha precisato la Corte - si verifica a prescindere da qualsivoglia valutazione dell'ente locale, oltre che della Regione, ed anche – in linea con l'abrogato art. 23-*bis* – in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo "analogo" (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

In conclusione, ad avviso della Corte le poche novità introdotte dall'art. 4 rispetto all'abrogato art. 23-*bis* accentuavano la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere. Al contempo, la Corte ha rilevato come, tenuto 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 è possibile ritenere che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica sia soddisfattiva della volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che il suddetto art. 4 costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il *referendum* del 12 e 13 giugno 2011.

#### La disciplina europea dei servizi pubblici locali

In materia trova applicazione quanto stabilito in sede comunitaria, sia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE) sia dalla giurisprudenza comunitaria.

Quanto alla prima fonte, l'[articolo 14 TFUE \(ex articolo 16 del TCE\)](#) sottolinea l'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale. Da ciò discende un obbligo per gli Stati membri e l'Unione di garantirne lo svolgimento, prevedendone principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie. Perciò la disciplina comunitaria in tema di aiuti dichiara compatibili con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio ([art. 93 TFUE](#)), in tema di diritti speciali o esclusivi sottopone le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale alle norme dei Trattati, e in particolare alle regole di

concorrenza, solo nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata ([art. 106 TFUE](#)).

Si può notare che l'art. 14 TFUE fa riferimento a servizi di interesse economico generale e non a servizi pubblici locali, ma, come rilevato dalla Corte costituzionale, [sent. 325/2010](#), "in ambito comunitario non viene mai utilizzata l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica», ma solo quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (*ex multis*, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo»" (conf. [Corte cost., sentenza n. 272/2004](#)).

La natura meramente terminologica della differenza tra la nozione comunitaria e quella nazionale dei servizi in questione è evidenziata dalla richiamata sentenza n. 325/2010 rilevando che entrambe le nozioni "fanno riferimento infatti ad un servizio che: a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK Bundesverband, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44); b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV)".

In particolare nella citata pronuncia la Consulta afferma che "le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica".

Per effetto delle disposizioni comunitarie ricordate, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la gestione diretta del SPL da parte dell'ente pubblico è ammessa se lo Stato membro ritiene che l'applicazione delle regole di concorrenza sia un ostacolo, in diritto od in fatto, alla speciale missione del servizio pubblico restando riservato all'ordinamento comunitario il sindacato sull'eventuale "errore manifesto" alla base della decisione dello Stato.

In tal senso, e *plurimis*, può ricordarsi la [sentenza della Corte di giustizia UE 11 gennaio 2005](#) (C-26/03, Stadt Halle, punti 48 e 49, e 10 settembre 2009, C-573/07, Sea s.r.l.), che ha riconosciuto che rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche "autoprodurre" beni, servizi o lavori mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una "relazione organica" (*c.d.* affidamento *in house*).

Il meccanismo dell'affidamento diretto a soggetti *in house*, deve, però, essere strutturato in modo da evitare che esso possa risolversi in una ingiustificata compromissione dei principi che presiedono al funzionamento del mercato e, dunque, in una violazione delle prescrizioni contenute nel Trattato a tutela della concorrenza. In altri termini, il modello operativo in esame non deve costituire il mezzo per consentire alle autorità pubbliche di svolgere, mediante la costituzione di apposite società, attività di impresa in violazione delle regole concorrenziali, che richiedono che venga garantito il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private ([art. 345 TFUE](#)).

La giurisprudenza della Corte di giustizia – proprio al fine di assicurare il rispetto di

tali regole e sul presupposto che il sistema dell'affidamento *in house* costituisca un'eccezione ai principi generali del diritto comunitario – ha imposto l'osservanza di talune condizioni legittimanti l'attribuzione diretta della gestione di determinati servizi a soggetti "interni" alla compagine organizzativa dell'autorità pubblica.

Con la [sentenza Teckal 18 novembre 1999 \(C-107/98\)](#) la V Sezione della Corte di giustizia ha ritenuto applicabile la [direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/36/CEE](#), che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, ad amministrazioni aggiudicatrici, quali gli enti locali, che stipulino con enti formalmente distinti con autonomia decisionale, contratti a titolo oneroso aventi ad oggetto la fornitura di prodotti, "indipendentemente dal fatto che tale ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno".

Con la [sentenza 6 aprile 2006 \(C-410/04\)](#), la I Sezione della Corte di giustizia ha ritenuto che "gli artt. 43 CE, 49 CE e 86 CE, nonché i principi di parità di trattamento, di non discriminazione sulla base della nazionalità e di trasparenza non ostano a una disciplina nazionale che consente ad un ente pubblico di affidare un servizio pubblico direttamente ad una società della quale esso detiene l'intero capitale, a condizione che l'ente pubblico eserciti su tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la detiene".

In altri termini, quando un contratto sia stipulato tra un ente locale ed una persona giuridica distinta, l'applicazione delle direttive comunitarie sulla concorrenza può essere esclusa nel caso in cui l'ente locale eserciti sulla persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la persona giuridica realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano. Segnatamente, ad avviso delle istituzioni comunitarie per controllo analogo s'intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica; tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario. In detta evenienza, pertanto, l'affidamento diretto della gestione del servizio è consentito senza ricorrere alla procedure di evidenza pubblica prescritte dalle disposizioni comunitarie innanzi citate. Al contrario, ove non ricorra un siffatto controllo gestionale ed economico dell'ente pubblico sul soggetto gestore ma l'affidamento riguardi un servizio in cambio della gestione dello stesso come corrispettivo (e dunque configuri, secondo l'interpretazione della commissione, una concessione di servizi) l'aggiudicazione del servizio deve in ogni caso avvenire nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza e di parità di trattamento che impongono la necessità di seguire procedure di evidenza pubblica".

Secondo la citata sentenza *Stadt Halle* dell'11 gennaio 2005, il controllo analogo non sussiste quando la società sia partecipata da privati, perchè «qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati», rifuggendo da «considerazioni ed esigenze proprie del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico» che devono caratterizzare «il rapporto tra un'autorità pubblica (...) ed i suoi servizi».

Occorre notare che la Commissione UE, con il [Libro verde del 30 aprile 2004](#), aveva rilevato che la normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio, senza gara, alle società miste, cioè con capitale in parte pubblico ed in parte privato (PPP, partenariato pubblico e privato) costituite a seguito di gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato; tuttavia la medesima normativa richiede, ad avviso della Commissione, che tale socio sia un socio «industriale» e non meramente «finanziario» senza prescrivere un limite, minimo o massimo, alla sua partecipazione al capitale.

La giurisprudenza costituzionale ha ripreso tale orientamento giurisprudenziale comunitario in alcune pronunce quali la [sent. 439/2008](#) e la [sent. 325/2010](#).

Quest'ultima sentenza, con riferimento all'art. 23-bis del D.L. 112/2008, ha evidenziato che: "a) la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale; b) lo Stato italiano, facendo uso della sfera di discrezionalità attribuitagli dall'ordinamento comunitario al riguardo, ha effettuato la sua scelta nel senso di vietare di regola la gestione diretta dei SPL ed ha, perciò, emanato una normativa che pone tale divieto"; inoltre, per le società in house, ha rilevato che "secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni".

La stessa sentenza ha rilevato che il legislatore nazionale, richiedendo espressamente, per l'affidamento diretto in house, non solo la sussistenza delle suddette tre condizioni poste dal diritto comunitario, ma anche ulteriori condizioni (di pubblicità e motivazione della scelta, con analisi di mercato, trasmissione di relazione dall'ente affidante all' autorità di settore per il parere, sussistenza di situazioni peculiari di contesto, che non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato) che restringono la possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica, ha fatto una precisa scelta che " reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario", non in contrasto "con la normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri". È infatti innegabile, ad avviso della Corte, "l'esistenza di un "margine di apprezzamento" del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza "nel" mercato e "per" il mercato. Ne deriva, in particolare, che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario".

Le disposizioni emanate dopo la sentenza n. 199/2012

Sul comparto SPL sono intervenute, sul finire della legislatura, ancora due fonti normative, l'art. 34 del D.L. n. 179/2012, commi 20-25 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 221/2012) e l'art. 3 del D.L. n. 174/2012 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012), la prima recante disposizioni di natura generale, l'altra ispirata ad esigenze di controllo della spesa regionale e locale.

I commi 20-25 dell'art. 34 del D.L. n. 179/2012

Questa disciplina basa l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica su una relazione dell'ente affidante da rendere pubblica sul sito internet dell'ente stesso. Infatti, ai sensi del comma 20, costituisce contenuto necessario della relazione:

- l'indicazione delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- la definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale.

Costituisce invece contenuto eventuale della stessa relazione:

- l'indicazione di compensazioni economiche a fronte dei suddetti obblighi.

Obiettivi dell'obbligo di pubblicare la relazione sono:

- il rispetto della disciplina europea;
- la parità tra gli operatori;
- l'economicità della gestione;
- l'adeguata informazione della collettività di riferimento.

Dalla disposizione risulta rimessa alla valutazione dell'ente affidante la scelta della modalità di affidamento, nel presupposto che la discrezionalità in merito sia esercitata nel rispetto dei "paletti" comunitari sopra illustrati. Il vincolo della pubblicazione della relazione è esteso dal comma 21 anche agli affidamenti già effettuati e tuttora in corso, con prescrizione di renderli conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea a carico degli enti affidanti. Uno specifico adeguamento per gli affidamenti in essere è costituito dalla previsione di un termine di scadenza, in mancanza del quale, alla stessa data del 31 dicembre 2013, si determina, di diritto, la cessazione dell'affidamento.

La fissazione della scadenza non è rimessa interamente alla discrezionalità dell'affidante, perché il comma 22 limita la discrezionalità dell'affidante in caso di affidamenti "diretti", cioè senza gara, se:

- siano stati assentiti alla data del 1° ottobre 2003;
- riguardino società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, nonchè quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

In tale caso, infatti - fermo restando che se la scadenza è in atti l'affidamento diretto cessa a quella data - in mancanza di scadenza, l'affidamento diretto cessa, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.

Tale limitazione dovrebbe riguardare il termine massimo dell'affidamento, restando impregiudicata la discrezionalità dell'affidante nello stabilire un termine diverso e più ristretto.

Il comma 23, introduce una nuova disposizione dopo il comma 1 dell'articolo 3-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni. In particolare la disposizione riserva esclusivamente agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, per tutti i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli del settore dei rifiuti urbani, le funzioni seguenti:

- organizzazione del servizio;
- scelta della forma di gestione;
- affidamento della gestione;
- controllo della gestione;
- determinazione delle tariffe all'utenza.

Il comma 24 ha abrogato l'articolo 53, comma 1, lettera *b*) del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, che aveva introdotto modifiche nell'art. 4 del D.L. 138/2011 che la richiamata sentenza 199/2012 ha dichiarato illegittimo. Poiché, come sopra evidenziato, la declaratoria di illegittimità ha compreso le successive modifiche dell'art. 4, anche le disposizioni dell'art. 53 cui si riferisce il comma 25 devono

ritenersi investite dalla pronuncia di illegittimità. Alla luce dell'art. 136 Cost., secondo il quale la norma dichiarata incostituzionale "cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione" e dell'art. 30, terzo comma della L. 87/1953, "le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione", la Corte costituzionale ha evidenziato l'efficacia retroattiva delle declaratorie d'illegittimità costituzionale, con il limite "nei rapporti ormai esauriti, la cui definizione - nel rispetto del principio di uguaglianza e di ragionevolezza - spetta solo al legislatore di determinare" (sent. 3/1996). La sostanziale diversità delle situazioni, illegittimità e abrogazione, è stata già posta in luce dalla giurisprudenza della Corte in varie sentenze (nn. 1 del 1956, 43 del 1957, 4 del 1959, 11 e 12 del 1960, 1 del 1962, 77 del 1963 e 38 del 1965), che ha rilevato (sentenza n. 1 del 1956) che "i due istituti dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale non sono identici fra loro, si muovono su piani diversi con effetti diversi e con competenze diverse". Principi questi, secondo la sent. n. 127 del 1966 "che hanno indotto questa Corte ad ammettere il controllo di costituzionalità anche rispetto a norma già abrogata, quando ne permanessero gli effetti nel vigore della nuova Costituzione. Da ciò e dal carattere sostanzialmente invalidante della dichiarazione di illegittimità deriva la conseguenza (pure accolta dalla dottrina quasi unanime) che la dichiarazione stessa produce conseguenze assimilabili a quelle dell'annullamento. Con incidenza quindi, in coerenza con gli effetti di tale istituto, anche sulle situazioni pregresse, verificatesi nello svolgimento del giudizio nel quale è consentito sollevare, in via incidentale, la questione di costituzionalità, salvo il limite invalicabile del giudicato, con le eccezioni espressamente previste dalla legge, e salvo altresì il limite derivante da situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili." Alla luce della giurisprudenza costituzionale non risulta quale sia il presupposto dell'abrogazione prevista dal comma 25, che riguarda disposizione modificativa di altra già dichiarata incostituzionale.

Ai sensi del comma 25, le disposizioni illustrate (commi 20-22) non si applicano a i seguenti servizi:

- servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164;
- servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e alla legge 23 agosto 2004, n. 239,;
- gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475.

Restano inoltre ferme le disposizioni di cui all'articolo 37 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 in tema di disciplina delle gare per la distribuzione di gas naturale e nel settore idroelettrico. Questo articolo, con il comma 1, lettera a), interviene sulle norme che disciplinano le gare per la distribuzione gas, contenute nel D.Lgs. n. 164/2000, prevedendo che alle gare per ambito territoriale siano ammessi tutti i soggetti, con la sola esclusione di quelli che, a livello di gruppo societario, gestiscono al momento della gara servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica; si specifica altresì che tale divieto non vale per le società quotate in mercati regolamentati e per le società da queste direttamente o indirettamente controllate, nonché al socio selezionato ed alle società a

partecipazione mista, pubblica e privata. Con il comma 2 si chiarisce che la generale disciplina degli ambiti, individuati a livello provinciale dall'art. 25 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27, non si applica agli ambiti già determinati per le gare per la distribuzione del gas. Il comma 3 prescrive che per le gare per la distribuzione del gas resta fermo l'obbligo di assumere una quota parte del personale del distributore uscente, in deroga alla nuova normativa recata dall'art. 25 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27. Al comma 4 si modificano la tempistica ed i criteri di aggiudicazione delle gare per le concessioni idroelettriche: si contempla la possibilità che la durata delle concessioni per grandi derivazioni idroelettriche salga dai 20 anni previsti dal testo originario a 30 anni, a seconda dell'entità degli investimenti ritenuti necessari. I commi 5 e 6 disciplinano il trasferimento del ramo d'azienda dal concessionario uscente al nuovo aggiudicatario per garantire la continuità gestionale della concessione: i rapporti giuridici contemplati sono decadenza, rinuncia o termine dell'utenza idroelettrica; il rientro degli investimenti effettuati, inoltre, avviene con riferimento al valore di mercato, per i beni materiali diversi da quelli pubblici identificati dall'articolo 25, comma 1, del Testo Unico e non ammortizzati alla scadenza della concessione. In relazione a tale nuova disciplina il comma 8 abroga i commi 489 e 490 dell'articolo 1 della legge 266/2005 (finanziaria 2006). Il comma 7 prevede un decreto ministeriale, d'intesa con la Conferenza permanente, per stabilire i criteri generali per la determinazione e l'aggiornamento da parte delle regioni di valori massimi dei canoni di concessione ad uso idroelettrico, secondo criteri di economicità e ragionevolezza: con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono fissate le modalità mediante le quali le regioni e le province autonome possono destinare una percentuale di valore non inferiore al 20 per cento del canone di concessione pattuito alla riduzione dei costi dell'energia elettrica a beneficio dei clienti finali.

La disciplina contenuta nei commi 20-25 dell'art. 34 è completata dal comma 3-**bis** dell'articolo 33, che estende alle società operanti nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica la normativa concernente l'emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto di cui all'articolo 157 del decreto legislativo n. 163 del 2006, c.d. Codice degli appalti.

Il D.L. n. 174/2012

L'art. 3 del D.L. n. 174/2012 ha modificato il TUEL in più punti, tra cui i seguenti che rilevano in tema di SPL:

- l'art. 147 TUEL, come modificato, prevede che i controlli interni degli enti locali devono garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente, con effetto a regime per tutti gli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015;
- l'art. 147-**quater** prevede controlli degli enti locali, con effetto a regime per tutti gli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015, sulle società partecipate non quotate; i controlli sono esercitati



dalle strutture proprie degli enti stessi in base a preventiva definizione degli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata e ad un sistema informativo che rilevi i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica; in questo perimetro, l'ente locale monitora periodicamente l'andamento delle società, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi e individua le opportune azioni correttive. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato. secondo la competenza economica.

- all'articolo 243 TUEL è aggiunto un comma *3-bis* in base al quale "i contratti di servizio, stipulati dagli enti locali con le società controllate, con esclusione di quelle quotate in borsa, devono contenere apposite clausole volte a prevedere, ove si verificano condizioni di deficitarietà strutturale, la riduzione delle spese di personale delle società medesime, anche in applicazione di quanto previsto dall'articolo 18, comma *2-bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008".

L'attuazione di queste disposizioni è oggetto di altre due novelle, contenute negli articoli 148 e 148-*bis* Tuel che prevedono, rispettivamente, il controllo da parte della Corte dei conti e la verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

La disposizione è ispirata all'obiettivo di controllo della spesa pubblica che costituisce la base anche di un'altra disposizione contenuta nello stesso D.L. che riguarda le società controllate dalle regioni che gestiscono servizi pubblici locali o servizi strumentali.

Si tratta dell'art. 1, comma 4, che prevede che, in sede di controllo dei rendiconti delle regioni, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano che gli stessi rendiconti tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla regione.

Tale previsione, tendente a consolidare nei documenti di bilancio regionali gli effetti finanziari derivanti da partecipazioni societarie e dal settore sanitario, appare rispondente ad esigenze specifiche evidenziate dalla stessa Corte dei conti in propri documenti, come [delibera 241/2011 e la relazione allegata](#) della Sezione regionale di controllo delle Marche, relative alla necessità di "ricognizione degli Enti ed organismi dipendenti e, in particolare, delle partecipazioni societarie, di cui andrebbe riconsiderata l'effettiva economicità ed utilità in coerenza con i fini istituzionali e le esigenze del territorio", in particolare consentendo anche "uno stringente monitoraggio, anche in corso di esercizio, soprattutto per ciò che riguarda le società a partecipazione regionale totalitaria, in ordine all'evoluzione dell'indebitamento e della spesa per il personale".

In tema di riduzione di spese per personale la Corte dei conti, sezioni riunite, con

">pareri 3 febbraio 2012, n. 3 e 4, ha ritenuto che se gli enti locali rinunciano a gestire SPL con società partecipate, non possono immettere nei loro ruoli il personale assunto dalle società.

## La nuova disciplina delle società partecipate

*Dal 23 settembre 2016 è in vigore in Testo unico sulle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche (decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175), attuativo della delega recata dall'articolo 18 della legge n.124/2015 di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Il provvedimento mira alla semplificazione e ricomposizione delle regole sulle società partecipate, introducendo una disciplina organica finalizzata all'efficiente gestione delle partecipazioni stesse ed alla promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica.*

*Un decreto correttivo è stato pubblicato in gazzetta ufficiale il 26 giugno 2017 (DPCM 16 giugno 2017, n. 100).*

*Qui il [dossier](#) di documentazione sul Testo unico, nella formulazione attualmente vigente.*

### La necessità di una disciplina organica per le partecipate pubbliche

Il ruolo e le funzioni delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, particolarmente diffuse nel comparto delle amministrazioni locali, è stato nel corso del tempo oggetto di numerosi interventi finalizzati alla razionalizzazione del settore, sia per aumentarne la trasparenza che per ridurre il numero, anche allo scopo di un contenimento della relativa spesa.

Al fine di superare la frammentarietà del quadro normativo che nel corso del tempo si è determinato nel settore delle partecipazioni societarie pubbliche e di pervenire ad una ricomposizione della disciplina delle società a partecipazione pubblica è stata emanata nel 2015 una delega (la legge n. 124/2015 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche") che in particolare [all' articolo 18](#) reca i criteri di delega per il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni.

Nell'esercizio della delega, si prevedeva di: differenziare le tipologie societarie; ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni da parte di amministrazioni pubbliche; creare un preciso regime che regoli le responsabilità degli amministratori e del personale delle società; individuare la composizione e i criteri di nomina degli organi di controllo societario, al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari; rafforzare i criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive. Uno specifico criterio di delega era infine dettato con riferimento alle sole società partecipate dagli enti locali, ed è a sua volta articolato in sette diversi principi, attinenti all'adeguatezza della forma societaria da adottare, ai criteri e strumenti di gestione, alla razionalizzazione delle partecipazioni societarie da parte degli enti territoriali interessati, alla trasparenza e confrontabilità dei dati economico patrimoniali, agli strumenti di tutela occupazionale

nei processi di ristrutturazione societaria, all'introduzione di un sistema sanzionatorio per gli enti territoriali che riducono le società partecipate; alla trasparenza e rendicontazione da parte delle società partecipate nei confronti degli enti locali.

Nel 2016 si è giunti al Testo Unico sulle società partecipate ([decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175](#)) che, oltre a riassumere in un quadro organico le disposizioni in materia già vigenti, contiene anche disposizioni volte alla razionalizzazione del fenomeno della partecipazione pubblica.

Successivamente, la [sentenza della Corte costituzionale n.251 del 2016](#) ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune delle disposizioni dell'articolo 18 della legge delega n. 124/2015, nella parte in cui prevedono, in violazione delle competenze delle regioni, che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata Stato-regioni.

Anche se la pronuncia era circoscritta alle norme di delega, e non ha investito direttamente il Testo unico, il Governo ha predisposto, d'intesa con la Conferenza unificata, un decreto correttivo, che è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 26 giugno 2017 ([DPCM 16 giugno 2017, n. 100](#)). Il decreto legislativo di modifica conferma sostanzialmente gli obiettivi ed i contenuti del decreto legislativo n.175 del 2016. Le modifiche principali sono tese a prevedere il coinvolgimento degli enti territoriali mediante lo strumento dell'intesa in Conferenza unificata, e a posporre, per lo più al 30 settembre o al 31 dicembre 2017, alcuni termini che erano già scaduti o prossimi alla scadenza. Sono previste inoltre modifiche e integrazioni alle norme del testo unico, più puntualmente analizzate in uno specifico [dossier](#).

## Il contenuto del Testo Unico

L'intervento normativo operato dal [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175](#), nel testo risultante dalle modifiche apportate dal decreto correttivo [D.P.C.M. 16 giugno 2017, n.100](#), nel riassumere in un quadro organico le numerose disposizioni finora vigenti in materia, ne ridisegna la disciplina con la finalità di ridurre e razionalizzare il fenomeno delle società a partecipazione pubblica, avendo anche riguardo ad una efficiente gestione delle partecipazioni medesime ed al contenimento della spesa pubblica.

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

- disposizioni introduttive recanti: l'indicazione dell'oggetto e dell'ambito di applicazione del T.U. (art. 1); la formulazione delle definizioni (art. 2); l'individuazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (art. 3). L'individuazione delle tipologie di società è completata dagli artt. 16, 17 e 18, dedicati, rispettivamente, alle società in house, alle società miste pubblico-private, al procedimento di quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati;
- disposizioni volte a stabilire condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche, nonché a ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, e di alienazione di partecipazioni pubbliche (artt. da 4 a 10);

- disposizioni in materia di organi di amministrazione e di controllo delle società a controllo pubblico, con riferimento ai seguenti profili: governance societaria, requisiti dei componenti degli organi di amministrazione e compensi dei membri degli organi sociali (art. 11); regime di responsabilità dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti (art. 12); regime di controllo, con riguardo all'attivazione del controllo giudiziario (art. 13), alla prevenzione della crisi di impresa (art. 14), al controllo e monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 15);
- disposizioni volte a incentivare l'economicità e l'efficienza mediante l'introduzione di procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria (artt. 20 e 24), di gestione del personale (artt. 19 e 25), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (art. 21) e di promozione della trasparenza (art. 22).

Completano l'intervento le norme transitorie e quelle di coordinamento con la legislazione vigente (artt. 26 e 27), la clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le disposizioni abrogative (artt. 23 e 28).

### ***Ambito di applicazione***

Le norme del T.U. hanno ad oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta. Alle società quotate, nonché alle società da esse partecipate (salvo che queste ultime siano - non per il tramite di società quotate - controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche) le disposizioni del T.U. si applicano solo se espressamente previsto (articolo 1).

La partecipazione pubblica, i cui elementi definitivi sono riportati nell'articolo 2, è ammessa esclusivamente in società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa. In merito all'organo di controllo, nelle società a responsabilità limitata a controllo pubblico l'atto costitutivo o lo statuto devono in ogni caso prevedere la nomina dell'organo di controllo o di un revisore. Nelle società per azioni a controllo pubblico la revisione legale dei conti non può essere affidata al collegio sindacale (articolo 3).

Per le società in house (società in controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici), l'articolo 16 richiede, in accordo con la disciplina europea ([direttiva 2014/24/UE](#) sugli appalti pubblici), che:

- per ricevere affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi non deve esservi partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata;
- gli statuti devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul

complesso dell'attività principale della società.

Per quanto riguarda le società a partecipazione mista pubblico-privata, l'articolo 17 richiede che nelle società miste costituite per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio di interesse generale, avente ad oggetto esclusivo l'attività inerente all'appalto o alla concessione, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al 30% e lo stesso deve essere selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica c.d. a doppio oggetto (sottoscrizione o acquisto di quote societarie da parte del privato e contestuale affidamento del contratto di appalto o di concessione).

La durata della partecipazione privata alla società non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione. Lo statuto deve prevedere meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto societario in caso di risoluzione del contratto di servizio.

Oltre ad alcune facoltà conferite agli statuti delle società di cui al medesimo articolo 17 (clausole di deroga, emissioni di speciali categorie di azioni ed altre), si dispone che per le società che non siano organismi di diritto pubblico, costituite per la realizzazione di lavori o opere o per la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di concorrenza, alla realizzazione dell'opera pubblica o alla gestione del servizio per i quali sono state specificamente costituite non si applicano le disposizioni del Nuovo Codice degli appalti ([decreto legislativo n. 50 del 2016](#)), se la scelta del socio privato - che ha i requisiti di qualificazione previsti dal Codice medesimo in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita - è avvenuta nel rispetto di procedure di evidenza pubblica, e se la società provvede in via diretta alla realizzazione dell'opera o del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo.

L'articolo 18 prevede e disciplina la possibilità per le società a controllo pubblico di quotazione in mercati regolamentati di azioni o altri strumenti finanziari.

### ***Condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche***

L'articolo 4 fissa il divieto generale, per le amministrazioni pubbliche, di costituire, anche indirettamente, società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché di acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Nei limiti di tale principio, lo stesso articolo 4 elenca le finalità perseguibili dalle amministrazioni mediante le società partecipate: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore privato selezionato secondo specifiche procedure; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

L'articolo 4 ammette tuttavia la costituzione e la partecipazione a specifiche tipologie societarie: società di sperimentazione nel settore sanitario, società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni, nonché società elencate nell'allegato A al Testo Unico.

L'articolo in esame attribuisce inoltre al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti di Regione e Province autonome, qualora ricorrano taluni presupposti, la facoltà di deliberare l'esclusione (totale o parziale) dell'applicazione delle disposizioni del medesimo articolo a specifiche società a partecipazione pubblica (la competenza dei Presidenti di Regione e delle Province autonome è circoscritta alle società partecipate dall'ente territoriale di appartenenza). I provvedimenti eventualmente assunti sono trasmessi alle Camere e, nel caso di deliberazioni dei Presidenti di Regione o delle Province autonome, anche alla Corte dei conti e alla struttura del Ministero dell'economia preposta all'attività di indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del Testo Unico.

Con la legge di bilancio 2018 (legge n. 2015/2017, articolo 1, comma 891) si è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in società bancarie di finanza etica e sostenibile.

Per la costituzione delle società partecipate o l'acquisto di quote l'articolo 5 richiede:

- una motivazione analitica, con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali sopra richiamate;
- una comunicazione alla della Corte dei Conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che valuta gli aspetti che potrebbero determinare distorsioni della concorrenza.

Vengono anche dettate norme specifiche sulla *governance*, sulla costituzione delle società o sull'acquisto di partecipazioni in società già costituite. L'articolo 6 definisce infatti gli elementi basilari dell'organizzazione e della gestione delle società a controllo pubblico, gli articoli 7 e 8 disciplinano, rispettivamente, la costituzione di tali società e l'acquisto di partecipazioni in società già costituite.

In particolare, la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società e le operazioni che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono adottate con: a) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di partecipazioni statali; b) provvedimento del competente organo della regione, in caso di partecipazioni regionali; c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali; d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche.

L'articolo 9 individua i soggetti deputati a esercitare i diritti dell'azionista: per le partecipazioni statali, il Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministeri competenti per materia; per le partecipazioni regionali, la Presidenza della regione, salvo diversa disposizione di legge della regione titolare delle partecipazioni; per le partecipazioni degli enti locali, il sindaco o il presidente o un loro delegato; in tutti gli altri casi le partecipazioni sono gestite dall'organo amministrativo dell'ente.

L'articolo 10, infine, riguarda la procedura di alienazione delle partecipazioni sociali.

### ***Amministrazione e controllo delle società a partecipazione pubblica***

I requisiti dei componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a

controllo pubblico sono previsti dall'articolo 11, che richiede, tra l'altro, che nella scelta degli amministratori delle società sia assicurato il rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo. In ogni caso i componenti degli organi medesimi devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia da stabilirsi con DPCM, previa intesa in Conferenza unificata.

Fra le principali novità, l'articolo stabilisce che l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico, ferma restando la possibilità da parte della società interessata di stabilire, con delibera da trasmettersi alla Corte dei conti e alla struttura del Ministero dell'economia preposta all'attività di indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del T.U., di ricorrere ad una diversa forma di governance.

L'articolo detta norme sui compensi da corrispondere ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo e ai dipendenti delle società in controllo pubblico. Al riguardo, stabilisce che i compensi debbano dipendere dalla fascia di appartenenza della società, nell'ambito delle cinque fasce individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, sulla base di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi. Per le società controllate dalle Regioni o dagli enti locali, tale decreto è adottato previa intesa in Conferenza unificata. Il limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo non potrà comunque eccedere i 240.000 euro annui. Sono altresì stabilite disposizioni in tema di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi presso gli organi amministrativi e di controllo in questione (in particolare, l'incompatibilità tra l'incarico di amministratore di società a controllo pubblico e quello di dipendente delle amministrazioni controllanti). Per quanto concerne le società a partecipazione pubblica ma non a controllo pubblico, l'amministrazione titolare di una partecipazione superiore al 10 per cento potrà proporre agli organi societari l'introduzione di misure analoghe a quelle sopradette in materia di compensi. Sono poi previste norme specifiche sulla responsabilità civile e contabile della società e dei componenti degli organi societari, anche con definizione della fattispecie che determina l'insorgere del danno erariale nei confronti della società (articolo 12), nonché in merito al controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico (articolo 13).

Nei casi di crisi d'impresa (articolo 14), le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi. Qualora emergano indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta un idoneo piano di risanamento. Si fa divieto, per le amministrazioni pubbliche di sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti o rilasciare garanzie a favore delle società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. L'adozione delle richiamate misure di risanamento è comunque consentita: i) se inquadrata nell'ambito di un piano di risanamento della società (preposta allo svolgimento di servizi di interesse pubblico o alla realizzazione di investimenti) che conduca all'equilibrio finanziario entro tre anni; ii) se necessaria per evitare gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, conseguenti all'eventuale interruzione dei servizi di pubblico interesse (in questo



caso occorre un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri).

Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita.

Si prevede infine l'individuazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ambito del Ministero medesimo, di una struttura centrale con funzioni di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del T.U., attraverso poteri di indirizzo e ispettivi nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica, di diffusione di migliori pratiche, nonché di tenuta di un elenco pubblico di dette società (articolo 15).

Tale struttura è stata individuata con il D.M. 16 maggio 2017, articolo 1, nella Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro.

### ***Gestione del personale delle società a partecipazione pubblica***

In materia di gestione del personale delle società a controllo pubblico, il Testo Unico (articolo 19) stabilisce, salvo specifiche disposizioni recate nel provvedimento, che i rapporti di lavoro siano disciplinati dalle medesime disposizioni che si applicano al settore privato, mentre al reclutamento si applichino i principi previsti per l'accesso alle pubbliche amministrazioni.

In particolare, ai rapporti di lavoro dei dipendenti si applicano - per quanto non espressamente disciplinato - le disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, ai sensi della vigente normativa e del CCNL di riferimento.

Le società a controllo pubblico stabiliscono con propri provvedimenti criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi normativi validi per le pubbliche amministrazioni. È inoltre previsto che le amministrazioni pubbliche socie debbano fissare obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate anche mediante contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello.

Viene inoltre definito uno specifico meccanismo di gestione dei processi di mobilità. Prima di effettuare nuove assunzioni, le amministrazioni pubbliche, nel caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi prima affidati ad una società partecipata, procedono - nel rispetto delle vacanze organiche e delle risorse disponibili - al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti dall'amministrazione e transitate alle dipendenze delle società interessata dalla reinternalizzazione. Al fine di non incidere negativamente sulla programmazione del turn over di personale dell'ente interessato, si dispone che la spesa per il riassorbimento del personale a tempo indeterminato non rileva nell'ambito delle facoltà assunzionali dell'ente medesimo. In conseguenza di dette norme, si prevede che le vigenti disposizioni in materia di gestione delle eccedenze di personale delle società partecipate introdotte dalla legge di stabilità per il 2014 continuino ad applicarsi fino all'adozione del decreto del Ministro del lavoro (di cui all'art.25, comma 1) relativo alle modalità con cui l'elenco del personale in esubero è trasmesso alle Regioni, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017.

Alle nuove regole sul personale dettate dall'articolo 19 si affiancano

le disposizioni transitorie contenute nell'articolo 25, in cui si stabilisce che le società a controllo pubblico effettuino (entro il 30 settembre 2017) una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, e che l'elenco del personale eccedente, sia trasmesso - secondo modalità da stabilire con decreto del Ministro del lavoro previa intesa in Conferenza unificata - alla regione nel cui territorio la società ha sede legale. Le regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e agevolano processi di mobilità in ambito regionale. Decorsi sei mesi dalla scadenza del termine di cui sopra, le regioni trasmettono gli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro. A partire dalla data di pubblicazione del citato decreto ministeriale e fino al 30 giugno 2018, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato, se non attingendo ai predetti elenchi, ad eccezione di specifici casi di infungibilità. Sono escluse dall'applicazione di tali disposizioni le società a prevalente capitale privato (di cui all'articolo 17) che producono servizi di interesse generale e che nei tre esercizi precedenti abbiano ottenuto un risultato positivo.

Con la legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017, articolo 1, comma 872), si è sancita l'applicabilità delle disposizioni degli articoli 19, comma 8 (sul riassorbimento) e 25 del Testo Unico, salva diversa disciplina normativa a tutela dei lavoratori, anche ai dipendenti dei consorzi costituiti dagli enti locali per la gestione associata di servizi e delle aziende speciali degli enti locali che, alla data di entrata in vigore del Testo Unico risultino già posti in liquidazione da parte delle amministrazioni pubbliche.

Si segnala che con il [decreto 9 novembre 2017](#) del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la PA e il MEF, recante "Disposizioni di attuazione dell'articolo 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, in materia di personale delle società a partecipazione pubblica" (pubblicato nella gazzetta ufficiale n. 299 del 23 dicembre 2017) sono state individuate le modalità di ricognizione del personale in servizio presso le società a controllo pubblico (articolo 2), di formazione e gestione degli elenchi e agevolazione dei processi di mobilità in ambito regionale (articolo 3) e per attingere agli elenchi per le assunzioni a tempo indeterminato fino al 30 giugno 2018 (articolo 4).

Peraltro, i termini stabiliti dall'articolo 2 del decreto, entro i quali dichiarare le eccedenze di personale e inviare i dati alla Regione, erano già scaduti al momento della pubblicazione in gazzetta ufficiale del medesimo decreto.

### ***Procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria***

L'articolo 20 del Testo Unico introduce nell'ordinamento una procedura di carattere ordinario che gli enti pubblici sono chiamati ad attivare nella gestione delle società partecipate con cadenza annuale, pena una sanzione amministrativa da cinquemila a cinquecentomila euro, oltre al danno erariale provocato. Alla procedura di razionalizzazione periodica - che fa seguito alla revisione straordinaria prevista dal successivo articolo 24 - si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017.

Le amministrazioni pubbliche devono svolgere annualmente un'analisi in relazione dell'assetto complessivo delle proprie partecipazioni societarie, predisponendo un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, qualora rilevino:

- partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art.

- 4;
- società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
  - società che svolgano attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
  - partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (a decorrere dal triennio 2017-2019, mentre tale soglia è pari a 500 mila euro per i trienni 2015-2017 e 2016-2018);
  - partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale (si pensi in particolare alle società strumentali) che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
  - necessità di contenimento dei costi di funzionamento ovvero necessità di aggregazione.

L'articolo 24 introduce la procedura di revisione straordinaria delle partecipazioni, stabilendo che entro il 30 settembre 2017 ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del T.U. (23 settembre 2016), individuando quelle che devono essere alienate, nel caso in cui:

- non siano riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'art. 4;
- non soddisfino i requisiti motivazionali e di compatibilità con la normativa europea di cui all'art. 5, rispettivamente, commi 1 e 2;
- ricadano nelle ipotesi per le quali l'articolo 20, comma 2, prevede la predisposizione di piani di riassetto finalizzati alla dismissione.

Le operazioni di alienazione individuate dal piano di ricognizione devono essere effettuate entro un anno dalla ricognizione stessa, e vanno effettuate anche nel caso di partecipazioni societarie acquistate in conformità ad espresse previsioni normative, statali o regionali.

Si segnala che la direzione VIII del MEF, responsabile del controllo dell'attuazione del Testo Unico, ha reso disponibile fino al 31 ottobre 2017 (fermo restando l'obbligo per le Amministrazioni di adottare i provvedimenti motivati di ricognizione entro il termine del 30 settembre 2017 previsto dalla norma) un [applicativo](#) per la comunicazione dell'esito della ricognizione in merito alla revisione straordinaria delle partecipazioni dirette e indirette detenute al 23 settembre 2016 da parte delle amministrazioni pubbliche. Tale ricognizione si è conclusa il 10 novembre 2017. Secondo una prima analisi dei dati, le società a partecipazione diretta delle amministrazioni sono 4.701 e, secondo il Governo (per approfondimenti si veda il relativo [comunicato stampa](#)), circa una su tre di queste sarà interessata da interventi di dismissione. Nello specifico, il Governo evidenzia che:

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

Si segnala inoltre che la Corte dei conti ha pubblicato le [linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni](#), ai sensi dell'articolo 24.

### ***Disposizioni finali del T.U.***

Completano l'intervento di ridisegno della disciplina sulle società partecipate dettata dal Testo Unico: la clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 23 per le regioni a statuto speciale e le province autonome; l'elenco delle disposizioni in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche che vengono abrogate, in quanto confluite nel T.U. o comunque ritenute non più necessarie rispetto al nuovo quadro dallo stesso delineato (articolo 28); gli interventi di coordinamento con la normativa vigente, nell'ambito dei quali vengono fatte salve alcune norme risalenti ad anni precedenti (articolo 27) .

Una specifica disposizione è prevista dall'articolo 21 in tema di contabilità finanziaria delle società partecipate dalle amministrazioni locali: qualora dette società presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti sono tenute ad accantonare, nell'anno successivo (salve disposizioni di prima applicazione per il triennio 2015-2017) in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

Quanto, infine, alle numerose disposizioni transitorie recate dall'articolo 26, si richiamano, oltre a quelle che prevedono il mantenimento delle partecipazioni in società quotate detenute dalle amministrazioni al 31 dicembre 2015 ed il termine del 31 luglio 2017 per l'adeguamento degli statuti societari alle disposizioni del Testo Unico, le seguenti:

- la previsione che gli obblighi di dismissione conseguenti all'applicazione dell'art. 4 non valgono per le società individuate dall'Allegato A, nonché per le società che gestiscono fondi europei per conto dello Stato ovvero la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell'Unione europea;
- una disciplina transitoria di esclusione dall'applicazione del T.U. volta ad agevolare la quotazione di società che abbiano già avviato il relativo percorso: il Testo Unico non si applica alle società che abbiano deliberato la quotazione delle proprie azioni in mercati regolamentati e trasmesso il provvedimento alla Corte dei conti, per un termine di diciotto mesi, ovvero fino alla conclusione del procedimento di quotazione anche oltre detto termine, a condizione che sia stata presentata domanda di ammissione alla quotazione;
- l'esclusione, in presenza di determinati presupposti, dall'applicazione del T.U. (nei dodici mesi successivi alla data della sua entrata in vigore), delle società in partecipazione pubblica che, entro la data del 30 giugno 2016, abbiano adottato atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati;
- il trasferimento della titolarità delle partecipazioni societarie delle altre amministrazioni statali al Ministero dell'economia e delle finanze - anche in deroga alla previsione normativa originaria riguardante la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione - tramite D.P.C.M., qualora entro il 31 ottobre 2016 sia pervenuta la proposta dei relativi ministri;
- l'esclusione dall'applicazione del T.U. delle società destinatarie dei provvedimenti adottati sulla base del codice delle leggi antimafia nonché della Società per la Gestione di Attività S.G.A. S.p.A. (operante nel settore della gestione e del recupero di crediti deteriorati);
- la possibilità, in deroga alle previsioni contenute nell'articolo 4, dell'acquisizione

e del mantenimento delle partecipazioni nelle società che risultano già costituite e autorizzate alla gestione delle case da gioco ai sensi della legislazione vigente.

FOCUS:

La dimensione complessiva del fenomeno

74

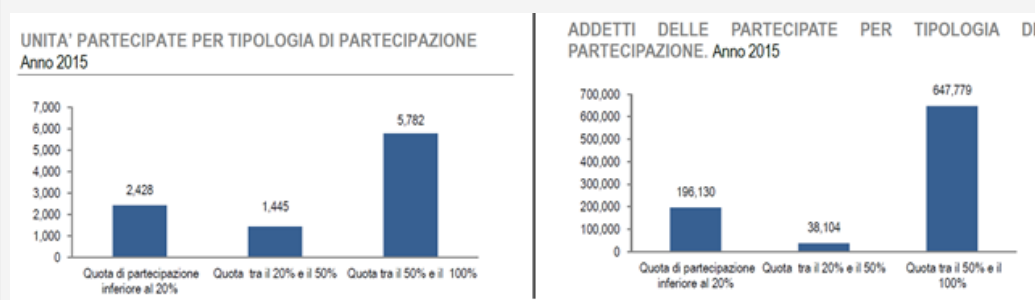
### La dimensione complessiva del fenomeno

I dati più recenti sul fenomeno delle società partecipate sono disponibili nel report dell'Istat "[Le partecipate pubbliche in Italia](#)", diffuso nell'ottobre 2017 e basato su dati 2015.

Nel 2015 le unità economiche partecipate dal settore pubblico sono 9.655 ed impiegano 882.012 addetti. Rispetto al 2014 sono meno numerose (-2,1%) ma con più addetti (+4,3%). I settori in cui si concentra la partecipazione pubblica si confermano quelli energetici, infrastrutturali e dei servizi avanzati.

Le imprese attive partecipate da almeno una amministrazione pubblica regionale o locale si riducono del 12,7% rispetto all'anno precedente, con una flessione in termini di addetti del 12% (-46.847 addetti).

Il 59,9% delle unità economiche partecipate è a controllo pubblico. Le imprese attive a controllo pubblico sono 4.249 con 621.926 addetti. Al netto delle attività finanziarie e assicurative, generano quasi 54 miliardi di valore aggiunto, pari al 10% di quello realizzato dal complesso delle imprese dell'industria e dei servizi. Il 76,5% delle controllate pubbliche ha registrato un utile d'esercizio, il 23,5% una perdita.



Tra le società partecipate da amministrazioni centrali, preminente rilievo assumono le partecipate statali, ed in particolare quelle a controllo diretto del Ministero dell'economia e finanze, il principale azionista per conto dello Stato. Per le società partecipate dal MEF, sia quotate che non quotate, i [dati sulle partecipazioni dirette](#) di maggioranza e controllo sono costantemente

aggiornati e disponibili sul sito del Ministero.  
 A gennaio 2018, la situazione è la seguente:



Per quanto riguarda, più in generale, le società, anche non controllate, partecipate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni centrali, nel [Rapporto 2017](#) (dati 2015) del MEF esse sono riassunte nella tabella seguente, da cui si evince che 7 sono partecipate dalle Agenzie fiscali (nello specifico l'Agenzia delle Entrate), 122 dal Ministero dell'economia, e 127 dal Ministero dello sviluppo economico. Un consistente numero di società (367) è partecipato dalle amministrazioni centrali diverse dai Ministeri, quali Enti produttori di servizi economici, Enti e Istituzioni di ricerca ed altre. Le prime due colonne riguardano i dati comunicati sulle partecipazioni detenute. Le ultime due colonne indicano i dati a seguito dell'esercizio di ricostruzione delle quote di partecipazione indiretta non dichiarate dalle Amministrazioni, per cui il numero complessivo sale a 801 partecipazioni in 609 società.

AMMINISTRAZIONI CENTRALI	Società Partecipate	Partecipazioni	Società Partecipate a seguito esercizio ricostruzione	Partecipazioni a seguito esercizio ricostruzione
	(numero)	(numero)	(numero)	(numero)
<b>Stato e Agenzie Fiscali</b>	<b>241</b>	<b>241</b>	<b>279</b>	<b>279</b>
<i>di cui:</i>				
<b>Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri</b>	<b>240</b>	<b>240</b>	<b>272</b>	<b>272</b>
<i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>	2	2	9	9
<i>Ministero della Difesa</i>	1	1	1	1
<i>Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti</i>	2	2	2	2
<i>Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali</i>	4	4	6	6
<i>Ministero dell'Economia e delle Finanze</i>	99	99	122	122
<i>Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca</i>	4	4	4	4
<i>Ministero dello Sviluppo Economico</i>	127	127	127	127
<i>Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo</i>	1	1	1	1
<b>Agenzie Fiscali</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
<i>Agenzia delle Entrate</i>	1	1	7	7
<b>Altre Amministrazioni Centrali</b>	<b>318</b>	<b>383</b>	<b>367</b>	<b>522</b>
<i>di cui:</i>				
<i>Enti a struttura associativa</i>	33	33	52	53
<i>Enti di regolazione dell'attività economica</i>	5	5	5	5
<i>Enti e istituzioni di ricerca</i>	201	247	238	348
<i>Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali</i>	10	21	10	21
<i>Enti produttori di servizi economici</i>	60	60	65	69
<i>Istituti zooprofilattici sperimentali</i>	17	17	26	26
<b>TOTALE AMMINISTRAZIONI CENTRALI</b>	<b>557</b>	<b>624</b>	<b>609</b>	<b>801</b>

Nel medesimo [Rapporto](#) 2017 del MEF sono anche indicati i settori di attività in cui operano le partecipate.

Il fenomeno delle società a partecipazione pubblica è diffuso in misura largamente prevalente nell'ambito degli enti territoriali, atteso che le partecipate locali sono pari a circa il 95 per cento del totale e, tra queste, la gran parte è a partecipazione comunale, come risulta dal [Rapporto](#) del MEF e si evince dalla tabella che segue:

AMMINISTRAZIONI LOCALI	Società partecipate	Partecipazioni	Numero medio di partecipazioni sulla stessa società	Società Partecipate a seguito esercizio ricostruzione	Partecipazioni a seguito esercizio ricostruzione	Numero medio di partecipazioni sulla stessa società	Società Partecipate - variazione a seguito esercizio ricostruzione	Partecipazioni - variazione a seguito esercizio ricostruzione
	(numero)	(numero)	(numero)	(numero)	(numero)	(numero)	(%)	(%)
<i>Regioni</i>	810	831	1,03	996	1.208	1,21	23%	45%
<i>Città Metropolitane e Province</i>	1.823	2.402	1,32	2.130	4.310	2,02	17%	79%
<i>Comuni</i>	6.572	46.105	7,02	6.738	87.377	12,97	3%	90%
<i>Unioni di Comuni e Comunità Montane</i>	365	607	1,66	650	1.406	2,16	78%	132%
<i>Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura ed Unioni Regionali delle Camere di Commercio</i>	1.293	3.241	2,51	1.471	5.860	3,98	14%	81%
<i>Enti Locali del Servizio Sanitario</i>	156	317	2,03	171	375	2,19	10%	18%
<i>Università</i>	1.012	2.104	2,08	1.051	2.750	2,62	4%	31%
<i>Altre Amministrazioni Locali</i>	263	295	1,12	459	553	1,20	75%	87%
<b>TOTALE AMMINISTRAZIONI LOCALI</b>	<b>8.922</b>	<b>55.902</b>	<b>6,27</b>	<b>8.936</b>	<b>103.839</b>	<b>11,62</b>	<b>0,16%</b>	<b>85,75%</b>

Circa i principali settori di operatività, il 69,6 per cento delle società opera nel settore terziario e il 23,8 per cento in quello secondario. Tra le società attive in quest'ultimo, sono prevalenti le partecipate nel settore delle *utilities* (gestione rifiuti, acqua, energia elettrica, gas, ecc.).

Una specifica analisi sul tema delle partecipate locali viene prodotta dalla Corte dei conti- Sezione Autonomie: l'ultima Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali presentata al Parlamento dal giudice contabile è del [novembre 2017](#).



## Regioni e finanza regionale

### Assetto ordinamentale e autonomia regionale

Alle regioni è riconosciuta ampia autonomia statutaria, legislativa, organizzativa e finanziaria. Le funzioni amministrative sono attribuite in prima istanza ai comuni, in ossequio al principio di sussidiarietà, e, solo ove necessario per assicurarne l'esercizio unitario, possono essere assegnate agli enti territoriali di livello superiore, fino allo Stato.

Lo strumento per delimitare le sfere di attribuzione legislativa è rappresentato dalla elencazione delle materie individuate nei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione, in base alle quali si possono distinguere la competenza esclusiva dello Stato, la competenza concorrente delle regioni e la competenza normativa residuale delle regioni per le materie non comprese nei due elenchi.

Tale ripartizione ha posto, fin dall'entrata in vigore della riforma del 2001, la difficoltà di far emergere una chiara individuazione del contenuto delle materie, che consentisse una netta linea di demarcazione tra competenza statale e competenza regionale. Le numerose questioni interpretative che tale ripartizione ha posto sono state oggetto di una copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale – raccolta anche nelle [Relazioni annuali](#) del Presidente - ed è stata al centro del dibattito parlamentare degli ultimi anni l'esigenza di una rideterminazione dei confini tra attribuzioni legislative statali e regionali. Nella XVII legislatura, tale tematica era inclusa tra gli ambiti di intervento del [testo di riforma costituzionale](#), approvato dal Parlamento nel mese di aprile 2016, non confermato dall'esito referendario.

In tale sede il riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni il predetto testo di riforma costituzionale rivedeva ampiamente la vigente impostazione: in particolare, veniva soppressa la competenza concorrente, con una redistribuzione delle relative materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale. L'elenco delle materie di competenza esclusiva statale era inoltre profondamente modificato, con l'enucleazione di nuovi ambiti materiali. Al contempo, era introdotta nell'ordinamento la «clausola di supremazia», che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie di competenza regionale a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale. Sempre nell'ambito delle modifiche al Titolo V veniva disposta la soppressione dal testo costituzionale delle province, tenendo conto del processo di riforma degli enti territoriali in atto.

La riforma del Titolo V era incluso tra gli ambiti di intervento del legislatore anche nel testo di riforma costituzionale del [2005](#), giunto all'approvazione definitiva del Parlamento ma non confermato dall'esito referendario.

Per quanto attiene ai profili ordinamentali, oggetto di una specifica attività conoscitiva in sede parlamentare, negli ultimi anni, sono state in particolare esaminate le tematiche del [c.d. regionalismo differenziato](#) e delle [forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»](#).

## La finanza delle regioni a statuto ordinario

L'ordinamento finanziario delle regioni a statuto ordinario si basa da un lato sul regime delle entrate ancora non completamente riformato e fermo sostanzialmente al 2011 e dall'altro sul controllo della spesa effettuato attraverso le regole del patto di stabilità interno (fino al 2015) e del [pareggio di bilancio](#), ma soprattutto attraverso il contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni a statuto ordinario dalle manovre di finanza pubblica che si sono succedute.

Il sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario è sostanzialmente quello precedente al decreto legislativo n. 68 del 2011 di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Il nuovo regime delineato per la fiscalità regionale dal citato decreto, infatti, ha avuto seguito solo in parte; la sua attuazione è stata rinviata più volte e da ultimo la legge di bilancio 2018 ha fissato la data del 2020. A decorrere da tale anno le fonti di finanziamento delle regioni per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (per la spesa di parte capitale) dovranno essere costituite da entrate di tipo tributario (opportunamente rimodulate ed eventualmente perequate) ed entrate proprie, vale a dire che dovrebbe essere completamente superato il sistema dei trasferimenti erariali e della perequazione basata sulla spesa storica.

Nell'attuale regime le fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario sono costituite dai tributi propri, dalla compartecipazione al gettito dell'IVA, dalle entrate proprie (quelle derivanti da beni, attività economiche della regione e rendite patrimoniali), dai trasferimenti perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante e, infine, dalle entrate da indebitamento, che sono però riservate a spese di investimento (art. 119, Cost.).

Le [entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario](#) sono costituite principalmente dal gettito di IRAP, dall'addizionale IRPEF, dalla cosiddetta tassa automobilistica. Gli altri tributi minori, compresa l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (ARISGAM) e il tributo speciale il deposito in discarica dei rifiuti costituiscono una piccola parte dell'intero gettito tributario. Le possibilità di manovra sulla leva fiscale da parte regionale sono limitate. Ciascuna regione può determinare l'aliquota entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP). Ciascuna regione, inoltre, provvede alla disciplina ed alla gestione degli aspetti amministrativi: riscossione, rimborsi, recupero della tassa e l'applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti e principi fissati dalla legge dello Stato.

Altra entrata importante è costituita dalla compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, istituita dal D.Lgs. 56/2000 e determinata annualmente con DPCM., che entra nel meccanismo di perequazione previsto dallo stesso decreto 56, ai fini del finanziamento del servizio sanitario nazionale. Ciascuna regione riceve la quota di compartecipazione all'IVA a seguito delle operazioni di perequazione, e quindi in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale (effettuato peraltro sulla media triennale dei consumi stimati dall'Istat del rispettivo territorio). Poiché alimenta il fondo perequativo per il [finanziamento del Servizio sanitario nazionale](#), la compartecipazione all'IVA non può essere considerata propriamente una entrata

tributaria, bensì un trasferimento dello Stato.

La parte più cospicua dei trasferimenti dello Stato alle regioni a statuto ordinario è costituito, infatti, dal finanziamento della sanità (il fondo perequativo di cui sopra) e del trasporto pubblico locale. Quest'ultimo finanziato attraverso il [Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale](#) anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario (dal 2013 al 2017 alimentato, tra l'altro, dal gettito della compartecipazione all'accisa sulla benzina e sul gasolio per autotrazione attribuita alle regioni, destinata anch'essa al finanziamento della sanità fino al 2012). Gli altri trasferimenti sono stati via via soppressi nell'ambito del contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni.

Come agli altri enti del sistema pubblico, alle regioni a statuto ordinario è stato chiesto di contribuire al risanamento dei conti pubblici. Le manovre di finanza pubblica hanno stabilito, per ciascun anno, la quota di risparmio richiesto alle regioni a statuto ordinario sia in termini di indebitamento netto (vale a dire per contribuire alla riduzione del debito complessivo della PA) sia in termini di saldo netto da finanziare (riduzione di risorse erogate dallo Stato). La realizzazione del risparmio è stata attuata principalmente attraverso il taglio di trasferimenti statali, la revisione della spesa regionale, la rinuncia ad altri tipi di contributi erogati dallo Stato. Dal 2014 le misure specifiche per la realizzazione del risparmio, l'entità di ciascuna, nonché il riparto delle stesse tra le regioni sono concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni. Per l'anno 2015 (accordo del 26 febbraio 2015) il contributo richiesto, per complessivi 2.202 milioni di euro, è stato realizzato attraverso la riduzione di risorse destinate al Fondo per lo sviluppo e la coesione, all'edilizia sanitaria e al materiale rotabile e attraverso l'utilizzo delle risorse attribuite alle regioni per il patto verticale incentivato. Per l'anno 2016, è stato concordato (11 febbraio 2016) di realizzare il contributo, per complessivi 2.208,6 milioni di euro, attraverso la riduzione di risorse destinate all'edilizia sanitaria e la riduzione di due contributi attribuiti alle regioni uno per l'abbattimento del debito e l'altro per il pagamento degli interessi sui mutui. L'intesa del 23 febbraio 2017 stabilisce, per l'anno 2017, che il contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario, per una cifra complessiva pari a 2.691,8 milioni di euro, sia realizzato attraverso la riduzione di tre contributi statali precedentemente attribuiti alle regioni (abbattimento del debito, fondo per gli investimenti, pagamento degli interessi sui mutui) e la riduzione di trasferimenti (erogazione gratuita libri di testo, interventi miglioramento genetico bestiame, interventi in agricoltura, edilizia sanitaria, fondo per le non autosufficienze, fondo inquilini morosi, fondo politiche sociali). Dal 2015, inoltre, i tagli per la realizzazione delle manovre di finanza pubblica, concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni, hanno interessato anche il finanziamento del servizio sanitario nazionale. In particolare con l'intesa del 26 febbraio 2015 è stata concordata una riduzione a regime delle risorse destinate al finanziamento del settore sanitario di 2.000 milioni di euro e con l'intesa del 11 febbraio 2016 è stata concordata una riduzione del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale pari a 3.500 milioni per l'anno 2017 e 5.000 milioni a decorrere dal 2018.

Per una illustrazione dettagliata delle manovre di finanza pubblica che hanno interessato le regioni a statuto ordinario dal 2010 al 2017, si rinvia al testo dell'audizione "[Le manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti](#)

locali" (febbraio 2018), resa dai rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato alla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale. Da tale testo (pag. 17) è tratta la seguente tabella che illustra l'entità delle manovre di finanza pubblica che hanno interessato le regioni a statuto ordinario dal 2010 al 2017 (ad esclusione della sanità).

<b>Regioni a statuto ordinario</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
articolo 14, comma 2, DL 78 del 2010	4.000	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500
articolo 16, comma 2, DL 95 del 2012	0	700	1.000	1.000	1.050	0	0
articolo 1, commi 522 – 525 legge n. 147/2013	0	0	0	560	0	0	0
articolo 46, comma 6, DL 66 del 2014	0	0	0	500	2202	2208,6	2211,8
articolo 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015	0	0	0	0	0	0	480
<b>Totali</b>	<b>4.000</b>	<b>5.200</b>	<b>5.500</b>	<b>6.560</b>	<b>7.752</b>	<b>6.709</b>	<b>7.192</b>

Da ultimo la legge di bilancio 2018 (commi 775-777) interviene nel concorso da parte delle regioni a statuto ordinario alla finanza pubblica, riducendo la misura complessiva del concorso alla finanza pubblica relativo al settore non sanitario (per un importo di 300 milioni di euro nel 2018 e 200 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020). Le norme stabiliscono inoltre che detto concorso dovrà essere realizzato, per il 2018, mediante il contributo (pari a 2.300 milioni di euro) attribuito alle regioni ai fini della riduzione del debito regionale e il taglio delle risorse destinate all'edilizia sanitaria (per 94,10 milioni).

L'accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni il 31 gennaio 2018, recepisce tali disposizioni. Il riepilogo del contributo delle regioni a statuto ordinario illustrato nell'accordo, nonché la relativa copertura, è il seguente:

**Accordo 31 gennaio 2018***in milioni di euro*

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
	IND.NETTO/SNF	IND.NETTO/SNF	IND.NETTO/SNF
<b>Contributo alla finanza pubblica</b> (manovre 2014, 2015 e 2016)	<b>9.694,10*</b>	<b>9.696,20*</b>	<b>9.696,20*</b>
Intese Stato-Regioni anni 2015 – 2016	- 7.000,00	- 7.000,00	- 7.000,00
Riduzione contributo FP (L. 205/2017, co. 776)	- 300,00	- 300,00	- 300,00
<b>Tagli da coprire</b>	<b>2.394,10</b>	<b>2.396,20</b>	<b>2.396,20</b>
<b>Copertura</b>			
Riduzione trasferimento edilizia sanitaria (L. 205/2017, co. 776 lett. b))	- 94,00		
Contributo alla riduzione del debito (L. 205/2017, co. 775)	- 2.300,00 (SNF)		
Avanzo (L. 205/2017, co. 776 lett. a))	- 2.300,00 (IND.NETTO)		

Si segnala infine l'ultima [relazione della Corte dei conti](#) sulla gestione finanziaria delle regioni e delle province autonome (riguarda sia le regioni a statuto ordinario che le regioni a statuto speciale), relativa all'esercizio 2015 (Corte dei conti – Sezione delle autonomie Delibera n. 17/SEZAUT/2017/FRG del 12 luglio 2017). Nella prima parte della relazione sono illustrati i vincoli di finanza pubblica delle regioni e analizzate gli equilibri di bilancio, le entrate e le spese regionali, l'indebitamento e la situazione patrimoniale. La seconda parte è interamente dedicata al finanziamento del servizio sanitario nazionale e all'analisi della spesa sanitaria regionale.

Per un esame dettagliato della gestione finanziaria di ogni singola regione, inoltre, si rinvia alle relazioni annuali che le sezioni regionali della Corte dei conti (disponibili nel sito web della Corte dei conti, [Banca dati del controllo](#)) predispongono nell'ambito delle funzioni di controllo ad esse attribuite (da ultimo dal decreto legge 174/2012, art. 1, comma 5), in particolare per quanto concerne la verifica del rendiconto della regione.

## L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario

*Il tema del riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si è imposto al centro del dibattito sul rapporto tra Stato e Regioni dopo l'esito non confermativo del referendum sulla riforma costituzionale, anche a seguito delle iniziative intraprese nel corso del 2017 dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.*

### L'art. 116, terzo comma, della Costituzione

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre), ferme restando le particolari forme di cui godono le Regioni a statuto speciale (art. 116, primo comma).

L'ambito delle materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concernono:

- tutte le materie che l'art. 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente;
- un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso art. 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato:
  - a. organizzazione della giustizia di pace
  - b. norme generali sull'istruzione
  - c. tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con legge rinforzata, che, dal punto di vista sostanziale, è formulata sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. in tema di autonomia finanziaria, mentre, dal punto di vista procedurale, è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Dall'introduzione di tali disposizioni in Costituzione, avvenuta con la riforma del titolo V prevista dalla legge cost. n. 3/2001, il procedimento previsto per l'attribuzione di autonomia differenziata non ha mai trovato completa attuazione.

Si ricorda che il [testo di riforma costituzionale](#), approvato dal Parlamento nel corso della XVII legislatura e non confermato dall'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, conservava l'impianto vigente dell'art. 116, terzo comma, con alcune modifiche. In primo luogo, il testo di riforma riduceva l'ambito delle materie nelle quali poter attribuire particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie. Inoltre, ai fini dell'attribuzione dell'autonomia, oltre al rispetto dei principi di autonomia finanziaria

degli enti territoriali, si richiedeva alla regione interessata anche l'equilibrio tra entrate e spese del proprio bilancio.

## L'implementazione dell'autonomia differenziata

Nel corso della XVII legislatura il Parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario.

In particolare, la legge di stabilità per il 2014, contestualmente ad un'ulteriore revisione dei contenuti delle autonomie speciali, ha previsto un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ([art. 1, comma 571, L. n. 147/2013](#)). Il termine decorre dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa. Tali disposizioni si collocano quindi "a monte" del procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma, Cost., ferma restando, a tal fine, la fonte ivi prevista, costituita da una legge rinforzata, il cui contenuto è determinato in base ad un'intesa tra regione e Stato e al parere degli enti locali interessati, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere.

Il riferimento al coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'inciso iniziale del comma della legge di stabilità 2014 sembra aggiungere una chiave di lettura ulteriore rispetto a quella dell'obiettivo dell'impulso procedurale rispetto ai procedimenti costituzionalmente previsti: in questa prospettiva l'autonomia differenziata risulterebbe funzionale anche al coordinamento della finanza pubblica.

Il tema del riconoscimento di forme di «autonomia differenziata» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si è imposto al centro del dibattito sul rapporto tra Stato e Regioni dopo l'esito non confermativo del *referendum* sulla riforma costituzionale, a seguito delle iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Le prime due Regioni hanno infatti svolto il 22 ottobre 2017, con esito positivo, due referendum consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. La Regione Emilia-Romagna si è invece attivata, su impulso del Presidente della Regione, con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale, il 3 ottobre 2017, di una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo richiesta dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

E' seguita la sottoscrizione – il 28 febbraio 2018 – di un [accordo preliminare](#) per l'attribuzione di maggiori forme di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione tra il Governo e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Successivamente, altre regioni hanno avviato, in tale quadro, un confronto con il Governo.

Su questi temi, alla fine della XVII legislatura, è stata svolta un'[indagine conoscitiva](#) in seno alla Commissione bicamerale per le questioni regionali. In particolare, nel [documento conclusivo](#) la Commissione ha evidenziato

come il percorso autonomistico delineato dall'articolo 116, terzo comma, miri ad arricchire i contenuti e completare l'autonomia ordinaria, nell'ambito del disegno delineato dal Titolo V della parte II della Costituzione e come l'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia presenti significative opportunità per il sistema istituzionale nel suo complesso, oltre che per la singola Regione interessata. La valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali determinano infatti l'inserimento di elementi di dinamismo nell'intero sistema regionale e, in prospettiva, la possibilità di favorire una competizione virtuosa tra i territori. L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, non deve peraltro essere intesa in alcun modo come lesiva dell'unitarietà della Repubblica e del principio solidaristico che la contraddistingue. Uno dei punti più delicati del dibattito riguarda il tema delle risorse finanziarie che devono accompagnare il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale. Al riguardo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva è emersa come centrale l'esigenza del rispetto del principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, della necessaria correlazione tra funzioni e risorse.



## Le regioni a statuto speciale

*Nel corso della XVII legislatura sono state apportate modifiche a due statuti speciali concernenti, per la regione Friuli-Venezia Giulia, un nuovo assetto istituzionale e la soppressione delle province e per la regione Trentino-Alto Adige il rafforzamento della tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano.*

*Sul versante finanziario sono stati raggiunti accordi tra lo Stato e ciascuna autonomia con i quali sono state stabilite le misure e le modalità del concorso di ciascuna regione agli obiettivi di finanza pubblica, l'attribuzione di nuove funzioni, la variazione delle aliquote di compartecipazioni ai tributi erariali.*

## Gli Statuti speciali ed i profili ordinamentali

La specialità regionale è prevista dalla Carta Costituzionale, all'articolo 116 secondo cui «il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale».

L'ordinamento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano è disciplinato dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione degli stessi. Gli statuti – che hanno forma di legge costituzionale – stabiliscono ambiti e limiti della autonomia, le singole competenze legislative e amministrative e l'ordinamento finanziario di ciascuna regione.

Gli statuti speciali possono attualmente essere modificati secondo la procedura di cui all'[art. 138 Cost.](#) per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali con alcune peculiarità introdotte dalla [L. Cost. n. 2 del 2001](#), volte a garantire la partecipazione degli organi della regione nell'iter legislativo. Le norme di attuazione sono emanate dal Governo con decreto legislativo (in precedenza con decreto del Presidente della Repubblica) in forza della competenza loro riservata in via esclusiva dagli statuti speciali e secondo una procedura che ne prevede l'istruttoria ed il parere, o l'intesa, da parte di Commissioni paritetiche, i cui membri sono designati dal Governo e dalla rispettiva regione. A differenza di quanto solitamente avviene per gli atti di legislazione delegata, le norme di attuazione non sono sottoposte al parere parlamentare.

Per la modifica delle norme statutarie concernenti la finanza di ciascuna regione gli statuti (ad eccezione di quello per la Regione siciliana) contengono disposizioni specifiche, secondo le quali le modifiche possono essere apportate con legge ordinaria (su proposta del Governo, della Regione e di ciascun parlamentare), in 'accordo' con la regione interessata. Per tale ragione la finanza delle regioni a statuto speciale è connotata dal carattere pattizio delle relazioni di ciascuna autonomia con lo Stato.

Nel corso della XVII legislatura sono giunti a conclusione due *iter* di modifica di

Statuti di regioni ad autonomia speciale: nel 2016 per il Friuli-Venezia Giulia e nel 2017 per il Trentino-Alto Adige. L'[articolo 116 della Costituzione](#) individua, infatti, prevede infatti che le regioni c.d. a statuto speciale "dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale".

In particolare, con la [legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1](#) sono state apportate modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia (adottato con legge costituzionale 1 del 1963) delineando un assetto istituzionale che contempla solo due livelli di governo: la regione ed i comuni, anche nella forma di città metropolitane. In tale regione è disposta dunque la soppressione delle province e le conseguenti modifiche dell'assetto istituzionale.

Con la [Legge costituzionale n. 1 del 4 dicembre 2017](#) è stato modificato lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige con la finalità di rafforzare la tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano.

Negli ultimi anni il tema delle "problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi" è stato oggetto di una specifica indagine conoscitiva svolta dalla Commissione per le questioni regionali che ha approvato, al termine, un [documento finale](#) sul tema. La medesima Commissione ha altresì svolto una [relazione all'Assemblea](#) della Camera e del Senato sulle forme di [raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali](#).

Sotto altro profilo, al volgere della XVII legislatura è stata approvata in via definitiva dal Parlamento la [legge 182/2017](#), ex art. 132, secondo comma, della Costituzione di distacco di un comune (Sappada) dalla regione Veneto alla regione Friuli-Venezia Giulia. Per la prima volta è così giunto a conclusione il procedimento previsto dalla Costituzione, con riferimento ad una regione a statuto speciale, per il mutamento dei confini regionali attraverso il distacco di un comune da una regione e l'aggregazione ad altra regione.

### [La finanza delle regioni a statuto speciale](#)

L'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, come già ricordato, è disciplinato dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione degli stessi. Le norme statutarie stabiliscono ambiti e limiti della potestà impositiva, tributaria, finanziaria e contabile di ciascuna regione, riconoscono la titolarità del demanio e del patrimonio regionali, elencano i tributi erariali il cui gettito è devoluto, interamente o in parte, alla regione, attribuiscono ad essa la potestà legislativa e amministrativa sull'ordinamento finanziario degli enti locali del rispettivo territorio. Attraverso gli accordi tra lo Stato e ciascuna autonomia, nel corso della XVII legislatura, sono state stabilite le misure e le modalità del concorso di ciascuna regione agli obiettivi di finanza pubblica, l'attribuzione di nuove funzioni, la variazione delle aliquote di compartecipazioni ai tributi erariali.

Per quanto concerne il contributo richiesto alle autonomie speciali al risanamento dei conti pubblici, attuato principalmente attraverso tre azioni:

- accantonamenti effettuati dallo Stato a valere sulle risorse spettanti alla regione come quote di compartecipazioni ai tributi erariali;
- assunzioni da parte regionale di oneri in relazione a funzioni trasferite dallo Stato alla regione (ad esempio le province autonome di Trento e di Bolzano hanno assunto – in parte o interamente - gli oneri relativi alle rispettive Università degli studi, al Parco nazionale dello Stelvio, al finanziamento di progetti per i territori confinanti; la regione Valle d'Aosta ha assunto gli oneri per l'esercizio delle funzioni statali relative ai servizi ferroviari di interesse locale);
- applicazione, prima, del patto di stabilità interno variamente modulato, e successivamente del [pareggio di bilancio](#), applicato a decorrere dal 2018 a tutte le autonomie.

Riguardo agli accantonamenti, si tratta della misura che è stata più utilizzata ai fini del concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica ed è la misura corrispondente ai tagli dei trasferimenti o alla riduzione di risorse operata nei confronti delle regioni a statuto ordinario, in ragione del fatto che il sistema di finanziamento delle autonomie speciali non prevede trasferimenti di risorse dallo Stato ma è basato su quote di gettito dei tributi erariali (stabilite da norme statutarie) riscossi nella regione. La misura complessiva delle risorse accantonate per ciascun anno, dal 2012 al 2017, è esposta a seguire e illustrata più nel dettaglio nel testo dell'audizione "[Le manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali](#)" (febbraio 2018, si veda in particolare il capitolo 3) *Gli obiettivi di finanza pubblica per le Autonomie speciali*).

Totale accantonamenti (in milioni di euro)

2012	1.769,7
2013	2.500,4
2014	3.452,6
2015	3.857,2
2016	3.702,0
2017	3.789,0

Da ultimo con la legge di bilancio 2018 sono state adottate misure concernenti il contributo alla finanza pubblica di singole regioni, in particolare è stato ridotto il contributo precedentemente pattuito, ovvero ridotti gli accantonamenti (Valle d'Aosta) nelle more di una ridefinizione dei rapporti Stato-Regione e anche a seguito della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017):

- alla regione Friuli-Venezia Giulia, che dal 2018 è assoggettata alla disciplina del pareggio di bilancio (comma 815), per un importo di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 (comma 816);
- alle Province autonome, per un importo di 10,5 milioni di euro per la Provincia autonoma di Trento e di 12,5 milioni di euro per la Provincia

autonoma di Bolzano per ciascuno degli anni 2019 e 2020 (comma 831).

- alla regione Valle d'Aosta sono ridotti gli accantonamenti a titolo di concorso della finanza pubblica della regione stessa di 45, 100 e 200 milioni di euro rispettivamente per l'anno 2018, 2019 e a decorrere dall'anno 2020 (comma 841).

Alla regione Sardegna, inoltre, è attribuito un contributo pari a 15 milioni di euro per l'anno 2019 (comma 851), anche in questo caso in attesa di una ridefinizione dei rapporti finanziari Stato-Regione.

In relazione alla Regione siciliana, infine, sono escluse alcune tipologie di spesa dal calcolo della riduzione della spesa corrente a cui la regione si è impegnata con l'accordo del 2016 e sua volta la regione si impegna a riquilibrare la propria spesa attraverso il progressivo aumento degli investimenti (commi 829 e 830).

Quanto al sistema di finanziamento delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, le quote di compartecipazione ai tributi erariali rappresenta sicuramente il connotato più forte dell'autonomia finanziaria di tali enti. Ogni statuto elenca le imposte erariali delle quali una quota percentuale è attribuita alla regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di imposta, la base di computo, le modalità di attribuzione. Talune specificazioni di dettaglio sono rimesse poi alle norme di attuazione. Le compartecipazioni possono essere considerate tributi regionali solo ai fini della destinazione del gettito (in tal senso sono "tributi propri"). Non sono regionali, però, per alcun punto della loro disciplina: istituzione, soggetti passivi e base imponibile, sanzioni, contenzioso, eccetera.

Nella regione Sicilia tutti i tributi erariali – le quote di compartecipazione ai tributi erariali - sono riscossi direttamente dalla regione stessa; in questo caso la riscossione è disciplinata anche da norme della regione. A decorrere dal 2008 la regione Friuli-Venezia Giulia (D.Lgs. 137/2007) e a decorrere dal 1° gennaio 2011 la regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano (L. 191/2009, art. 2, comma 108) provvedono anch'esse alla riscossione diretta, vale a dire che le entrate corrispondenti alle quote di compartecipazione ai tributi erariali ad esse spettanti, sono versate direttamente sui conti infruttiferi ordinari intestati alla regione o alla provincia autonoma, istituiti presso le tesorerie dello Stato. Per la Regione Sardegna, con il D.Lgs. 114/2016, è stata avviata la definizione delle modalità di riscossione del gettito tributario spettante alla Regione, procedimento non ancora concluso per tutte le entrate tributarie. Per la Regione Valle d'Aosta, invece, i tributi erariali sono riscossi dallo Stato che provvede poi a 'devolvere' alla regione la quota spettante.

Tutte le regioni a statuto speciale e le province autonome collaborano - secondo le specificazioni dei propri Statuti - all'accertamento delle imposte erariali riscosse o prodotte sul proprio territorio.

Di seguito è illustrato in sintesi il quadro delle entrate tributarie spettanti a ciascuna autonomia, nonché le modifiche all'ordinamento finanziario più rilevanti adottate nel corso della XVII legislatura.

Sicilia

Spettano alla regione 5,61 decimi per il 2016, 6,74 decimi per il 2017 e 7,10 decimi a decorrere dal 2018 del gettito IRPEF (calcolato secondo il criterio del 'maturato' in luogo del 'riscosso') a seguito dell'accordo del 2016 (e della conseguente norma di

attuazione adottata con il D.Lgs. n. 251 del 2016) e i 3,64 decimi del gettito dell'IVA, calcolato anch'esso sulla base del maturato, a decorrere dal 2017 (a seguito dell'accordo del luglio 2017 e della conseguente norma di attuazione adottata con il D.Lgs. n. 16 del 2018). Per i restanti tributi, rimane invariata la norma che attribuisce alla regione l'intero gettito di tutte le altre entrate tributarie, ad eccezione delle imposte di produzione (ora, accise) e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto esplicitamente attribuite allo Stato.

#### Sardegna

Sono attribuiti alla regione: i 7 decimi dell'IRPEF e dell'IRPEG, i 9 decimi delle imposte ipotecarie, bollo e registro, concessioni, energia elettrica, fabbricazione (accise), i 5 decimi delle imposte sulle successioni e donazioni e, con la finanziaria 2007 (ma in vigore dal 2010), i 9 decimi dell'IVA e i 7 decimi di tutte le altre entrate erariali. La norma di attuazione dello statuto adottata con D. Lgs. n. 114 del 2016, definisce ora le modalità di determinazione e di attribuzione delle quote spettanti alla Regione; in via generale le entrate spettanti alla Regione sono determinate sulla base dell'ammontare riscosso dallo Stato nel territorio regionale e dalle entrate di pertinenza regionale affluite al di fuori del territorio regionale.

#### Valle d'Aosta

A decorrere dal 2011, è attribuito l'intero gettito delle imposte erariali sul reddito e sul patrimonio (IRPEF, imposta sul reddito delle società, imposta sulle successioni), dell'IVA (compresa quella all'esportazione), dell'accisa sulla benzina e sugli altri prodotti energetici, sui tabacchi, sull'energia elettrica; i 9 decimi delle imposte erariali sugli affari (registro, bollo, ipotecarie, concessioni), nonché dei proventi del lotto; con il D.Lgs. 184/2017 sono state adottate norme di attuazione dello statuto in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale e in materia di autonomia impositiva.

#### Friuli-Venezia Giulia

Con la legge di bilancio 2018, a seguito di intesa con la regione, viene completamente ridisegnato il quadro delle compartecipazioni spettanti alla regione; a seguito della modifica delle modalità di calcolo del gettito spettante, basato ora sul maturato, viene infatti stabilita un'unica aliquota (inferiore a quelle precedenti, ad eccezione dell'IRES) ed estesa la compartecipazione a quasi tutti i tributi erariali. A decorrere dal 2018 spettano alla regione i 5,91 decimi dell'IRPEF (fissata precedentemente a 6/10), dell'IRES (fissata precedentemente a 4,5/10), dell'IVA (fissata precedentemente a 9,1/10), delle accise sull'energia elettrica e sui tabacchi (fissati precedentemente a 9/10) e su tutti gli altri tributi erariali ad eccezione di alcune accise, dell'imposta sugli oli lubrificanti, delle entrate derivanti dai giochi, della tassa sulle emissioni di anidride solforosa e ossidi di azoto e della tassa automobilistica; rimane invece invariata la misura delle compartecipazioni al gettito dell'accisa sulle benzine (2,975/10) e dell'accisa sul gasolio (3,034/10) consumati nella regione, già stabilite dalla legge finanziaria 2008.

#### Trentino-Alto Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano

Le entrate tributarie spettanti ai tre enti sono state riviste, da ultimo, a seguito dell'accordo con il Governo dell'ottobre 2014. Con la legge di stabilità 2015, che ha dato attuazione all'accordo, è stata rimodulata l'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IVA tra la Regione e le Province, è stata attribuita alle Province la facoltà di disciplinare interventi di credito d'imposta e sono state quantificate le quote delle

accise sugli 'altri prodotti energetici'. In sintesi, alla Regione Trentino-Alto Adige spetta l'intero gettito delle imposte ipotecarie, i 9 decimi delle imposte sulle successioni e donazioni e dei proventi del lotto e un decimo dell'IVA generale. Alle Province autonome di Trento e di Bolzano spettano gli 8 decimi dell'IVA generale e i 9 decimi di tutte le altre imposte erariali (compresa l'IVA all'importazione), ad eccezione delle imposte devolute alla Regione Trentino Alto Adige. La legge di bilancio 2018 ha infine riscritto la disciplina delle concessioni delle grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico (art. 13 dello statuto); in particolare la norma statutaria attribuisce alle province autonome la potestà legislativa in merito alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni e stabilisce il trasferimento in proprietà alle province stesse delle opere in stato di regolare funzionamento.

Si segnala infine l'ultima [relazione della Corte dei conti](#) sulla gestione finanziaria delle regioni e delle province autonome (riguarda sia le regioni a statuto ordinario che le regioni a statuto speciale), relativa all'esercizio 2015 (Corte dei conti – Sezione delle autonomie Delibera n. 17/SEZAUT/2017/FRG del 12 luglio 2017). Nella prima parte della relazione sono illustrati i vincoli di finanza pubblica delle regioni e analizzate gli equilibri di bilancio, le entrate e le spese regionali, l'indebitamento e la situazione patrimoniale. La seconda parte è interamente dedicata al finanziamento del servizio sanitario nazionale e all'analisi della spesa sanitaria regionale.

In relazione a ciascuna autonomia, inoltre, la sezione competente della Corte dei conti, in occasione della annuale verifica del rendiconto generale della regione o della provincia autonoma, svolge una dettagliata relazione sulla gestione amministrativa del bilancio e del patrimonio regionale. Di seguito sono elencate le ultime relazioni disponibili, relative all'esercizio 2016:

- Sezioni Riunite per la regione Trentino-Alto Adige/ *Südtirol* – [Relazione allegata](#) alla parifica del rendiconto 2016 della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (deliberazione SSRRTN/1/2017/PARI del 29 giugno 2017)
- Sezioni Riunite per la regione Trentino-Alto Adige/ *Südtirol* – [Relazione allegata](#) alla parifica del rendiconto 2016 della Provincia autonoma di Bolzano (deliberazione SSRRTN/2/2017/PARI del 29 giugno 2017)
- Sezioni Riunite per la regione Trentino-Alto Adige/ *Südtirol* – [Relazione allegata](#) alla parifica del rendiconto 2016 della Provincia autonoma di Trento (deliberazione SSRRTN/3/2017/PARI del 29 giugno 2017)
- Sezione di controllo della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. [Relazione](#) sul rendiconto 2016 della Regione Friuli Venezia Giulia (Deliberazione SRCFVG/51/2017/PARI del 30 giugno 2016)
- Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede di controllo. [Relazione](#) sul rendiconto 2016 della Regione siciliana (Deliberazione n. 3/2017/SS.RR./PARI del 19 luglio 2017)
- Sezione di controllo della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. [Relazione al Consiglio regionale](#) sul rendiconto generale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'esercizio finanziario 2016 (Deliberazione SRCVDA/16/2017/FRG del 24 novembre 2017)
- Sezione regionale di controllo per la Sardegna - [Verifica del rendiconto 2016](#) della Regione autonoma della Sardegna (SRCSAR/11/2018/PARI del 26 febbraio 2018)

FOCUS:

## Accordi in materia finanziaria tra lo Stato e le regioni a statuto speciale

La caratteristica 'pattizia' dell'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale deriva dalla particolare fonte normativa dello stesso. Le norme statutarie - statuto adottato con legge costituzionale e norme di attuazione adottate con decreto legislativo ma formate nell'ambito di Commissioni paritetiche al di fuori del Parlamento - elencano i tributi erariali il cui gettito è devoluto, interamente o in parte, alla regione e stabiliscono ambiti e limiti della potestà impositiva, tributaria, finanziaria e contabile di ciascuna regione e possono essere modificate solo con l'accordo della regione stessa.

Si ricorda infatti che per la modifica delle norme statutarie concernenti la finanza di ciascuna regione a statuto speciale, gli statuti (ad eccezione di quello per la Regione siciliana) contengono disposizioni specifiche, secondo le quali le modifiche possono essere apportate con legge ordinaria (su proposta del Governo, della regione e di ciascun parlamentare), in 'accordo' con la regione interessata. In tal senso sono state interpretate le diverse formulazioni contenute negli statuti, dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale.

Di seguito sono illustrati i contenuti principali dei più recenti accordi in materia finanziaria tra lo Stato e ciascuna autonomia.

### Regione Valle d'Aosta

L'accordo sottoscritto con la Regione Valle d'Aosta il 21 luglio 2015, riguarda la definizione del patto di stabilità interno per il 2014 e 2015 per la regione e gli enti locali del suo territorio e la definizione dei rapporti finanziari concernenti il subentro della regione allo Stato nei rapporti attivi e passivi con Trenitalia S.p.A. per i servizi di trasporto ferroviari locali in ambito regionale, nonché la definizione dei contenziosi pendenti tra Stato e regione. I contenuti principali dell'accordo sono stati recepiti dall'art. 8-bis del D.L. 78/2015. In particolare il comma 1 stabilisce l'obiettivo del patto di stabilità interno della regione per il 2015 (in riduzione rispetto a quanto previsto a legislazione vigente) e il comma 2 stabilisce il subentro della regione Valle d'Aosta allo Stato nei rapporti con il gestore dei servizi di trasporto ferroviario regionale (Trenitalia S.p.A.), di cui la regione medesima assume in via definitiva gli oneri a far data dal 1° gennaio 2011; a tal fine viene corrisposto alla regione un contributo aggiuntivo per il 2015 di circa 120 milioni, anche a compensazione di minori entrate derivanti da modifiche di aliquote di gettiti ad essa spettanti.

La legge di bilancio 2017 (L. 232/2016, art. 1, comma 518) ha provveduto (ancora in attuazione dell'accordo) a compensare definitivamente la regione Valle d'Aosta della perdita di gettito subita dalla regione negli anni 2011-2014 causata dalla diversa determinazione dell'accisa sull'energia elettrica e sugli alcolici (imposte che spettano alla regione rispettivamente per l'intero gettito e per i 9 decimi) e, in relazione al concorso agli obiettivi di finanza pubblica,

stabilisce l'applicazione, anche alla regione Valle d'Aosta delle norme sul pareggio di bilancio a decorrere dal 2017 (comma 484). La legge di bilancio 2017 ha altresì stabilito (comma 517) la restituzione alla regione Valle d'Aosta delle somme che lo Stato aveva trattenuto a titolo di concorso della regione stessa alla riduzione del fabbisogno sanitario per gli anni dal 2012 al 2015, sulla base di norme censurate dalla Corte costituzionale.

Le norme in questione (dall'articolo 15, comma 22, del decreto-legge 95/2012 e dall'articolo 1, comma 132, della legge 228/2012) hanno stabilito che, in attesa delle definizioni delle procedure pattizie o degli accordi, l'importo del concorso alla riduzione del fabbisogno sanitario, è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. La regione Valle d'Aosta, che finanzia interamente il Servizio sanitario nazionale nel suo territorio senza oneri a carico del bilancio dello Stato (ai sensi dell'articolo 34, comma 3 della legge 724/1994), ha impugnato le suddette norme e con sentenza n. 125 del 2015 la Corte costituzionale ne ha dichiarato la illegittimità costituzionale nella parte in cui si applicano alla regione Valle d'Aosta, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto le norme incidono in modo unilaterale nell'ordinamento finanziario della regione.

La procedura pattizia ha portato successivamente all'adozione delle norme di attuazione dello statuto in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale, con il D.Lgs. 20 novembre 2017, n. 184, esplicitamente adottato - oltre che in considerazione della normativa nazionale, statutaria ed europea - «tenendo presenti gli svantaggi strutturali permanenti del territorio montano». La norma disciplina la capacità impositiva della regione in relazione all'istituzione di tributi propri e nuovi tributi locali e la capacità di manovra sui tributi locali istituiti con legge statale e sui tributi erariali devoluti, in special modo su quei tributi afferenti alle attività più strettamente connesse con l'agricoltura montana.

In particolare la regione può istituire tributi propri con riguardo ai presupposti non altrimenti assoggettati ad imposizione e nuovi tributi locali; può modificare aliquote e prevedere esenzioni e detrazioni per i tributi interamente devoluti alla regione e disciplinare criteri, modalità e limiti di applicazione nel proprio territorio di tutti i tributi locali istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge. Con riferimento ai tributi erariali devoluti, inoltre, la norma stabilisce la possibilità per la regione di prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni anche totali in materia di tasse e tributi relativi all'agricoltura, alle attività di trasformazione dei prodotti della stessa e al settore agro silvo pastorale. Vengono inoltre trasformati in tributi regionali propri, ferma restando la possibilità per la regione di non istituirli, una serie di tributi 'minori' (abilitazione professionale, occupazione spazi e aree pubbliche, concessioni regionali, emissioni sonore aeromobili) ed è attribuita alla regione la competenza di disciplinare la tassa automobilistica (fermo restando i limiti previsti dalla legislazione statale) come già avvenuto per le regioni a statuto ordinario con il D.Lgs. 68/2011 (articolo 8).

In relazione all'ordinamento finanziario della regione, l'articolo 6 della norma di attuazione stabilisce che gli effetti finanziari della norma contenuta nella legge di stabilità 2015 - che attribuisce alla regione un trasferimento di 70 milioni di euro annui a decorrere dal 2015, a compensazione della perdita di gettito subita nella determinazione della accisa sull'energia elettrica (L. 190/2014, comma 525) - sono modificabili esclusivamente con la procedura per la formazione delle norme di attuazione (art. 48-bis statuto) e non invece con la procedura 'semplificata' prevista dallo statuto (art. 50, comma 5) per l'emanazione e la modifica dell'ordinamento finanziario della regione (legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale).

Si ricorda che l'articolo 48-bis dello statuto (L.cost. 4/1948) stabilisce che le norme di attuazione dello statuto sono emanate con decreti legislativi sulla base del testo elaborato nell'ambito della sede concertativa della Commissione paritetica (costituita in modo paritario da rappresentanti del Governo e della regione) e sottoposto al parere del Consiglio regionale. L'art. 50 dello statuto disciplina invece la revisione dello statuto stesso; il comma 5, in riferimento all'ordinamento finanziario, stabilisce che



l'ordinamento finanziario della regione è disciplinato e modificato - «con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale».

Con la legge di bilancio 2018 (comma 841), infine, sono stati ridotti gli accantonamenti a carico della Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica di 45 milioni per il 2018, di 100 milioni per il 2019 e di 120 milioni annui a decorrere dal 2020. Tale disposizione è adottata nelle more della definizione dei rapporti tra lo Stato e la Regione, che tenga conto anche delle sentenze della Corte costituzionale n.77 del 2015 e n.154 del 2017.

Le sentenze citate riassumono in qualche modo l'ampia e ormai consolidata giurisprudenza costituzionale sul concorso delle regioni a statuto speciale alla finanza pubblica. Le regioni a statuto speciale sono tenute come tutti gli altri enti a contribuire alla riduzione del debito; esse non possono per la loro specialità sottrarsi ai doveri costituzionali di solidarietà politica, economica e sociale di cui il coordinamento della finanza pubblica è espressione. Il loro ordinamento costituzionale fa sì che i rapporti finanziari tra Stato e singola regione debbano essere regolati dal principio dell'accordo inteso come «vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione». Anche se tale principio, in casi particolari, può anche essere derogato (nella forma consentita dagli statuti); permangono comunque dei limiti all'azione unilaterale dello Stato come la transitorietà delle misure e la possibilità per la regione di continuare a svolgere le funzioni ad essa attribuite.

La Corte esorta inoltre il Governo ad evitare iniziative che si limitino ad estendere di volta in volta il limite temporale del concorso alla finanza pubblica, anziché ridefinire il quadro delle relazioni economiche e ribadisce il «principio dell'eguale riconoscimento e della parità di posizione di tutte le autonomie differenziate».

## Regione Trentino-Alto Adige e Province autonome di Bolzano e di Trento

L'ultimo accordo con il quale sono stati ridefiniti i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano è stato siglato il 15 ottobre 2014 ed è stato recepito dalla legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art. 1, commi da 406 a 413). Il precedente accordo in materia finanziaria, sottoscritto in data 30 novembre 2009, è stato recepito dalla legge finanziaria 2010 (legge 191/2010, art. 2, commi da 106 a 125), con esso si è esplicitamente adeguato l'ordinamento finanziario dei tre enti agli obiettivi di perequazione e solidarietà stabiliti per le regioni a statuto speciale e le province autonome dall'articolo 27 della legge 42/2009 sul federalismo fiscale.

L'accordo del 2014 modifica l'ordinamento finanziario dei tre enti (le norme dello statuto speciale che lo disciplinano, indicate tra parentesi a seguire) secondo le procedure concordate previste dall'articolo 104 dello statuto (DPR 670/1972) ed interviene nei medesimi ambiti dell'accordo precedente: entrate tributarie, riserva all'erario e concorso della regione e delle province autonome agli obiettivi di finanza pubblica.

In relazione alle entrate tributarie spettanti alla regione e alle province sono apportate le seguenti modifiche:

- è rimodulata l'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IVA tra la regione e le province (è abbassata da due a un decimo l'aliquota spettante alla regione e, conseguentemente, aumentata da sette a otto l'aliquota spettante alle province, art. 69, comma 2, lettera b) e art. 75, lettera d);
- è attribuita alle province la facoltà di disciplinare interventi di credito d'imposta (art. 73, comma 1-bis);
- interviene nella quantificazione del gettito della quota di accise

sugli 'altri prodotti energetici', spettante alle province nella misura dei nove decimi (art. 75 statuto, lettera f)) ed ora determinato annualmente sulla base delle immissioni in consumo nel territorio di ciascuna provincia autonoma (L. 190/2014, comma 411).

Per quanto attiene alla riserva all'erario viene integrata la disciplina generale (comma 3-bis, art. 75-bis, statuto) e quantificata la restituzione della specifica riserva all'erario di cui al comma 508 della legge di stabilità 2014 nella misura di 20 milioni annui a decorrere dal 2019 (L. 190/2014, comma 412).

In relazione alla disciplina generale, il nuovo comma 3-bis dell'articolo 75-bis, conferma la possibilità di riservare allo Stato il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, solo nel caso in cui sia destinato per legge alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province e purché risulti temporalmente delimitato, nonché quantificabile. In aggiunta alla normativa vigente, viene specificato che non sono ammesse riserve di gettito destinate al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

L'accordo del 2014, come detto, interviene nella disciplina e nella quantificazione del concorso della regione e delle province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, integrando l'articolo 79 dello statuto (già riscritto a seguito dell'accordo del 2009), al fine di specificare funzioni e limiti della regione e delle province ed inserire la definizione della quantità e modalità del contributo dei tre enti alla finanza pubblica. In particolare la norma definisce il sistema territoriale regionale integrato, elenca le misure per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e solidarietà; attribuisce alle province l'attuazione del coordinamento della finanza pubblica provinciale nei confronti degli enti locali e dei propri enti e organismi pubblici e privati; stabilisce che agli enti del sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili altri obblighi, oneri, o concorsi comunque denominati, diversi da quelli previsti dalle norme statutarie. La norma stabilisce inoltre il passaggio alla disciplina del pareggio di bilancio in via definitiva a decorrere dal 2018, determina il contributo alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare, quale concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico, per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022 e detta disposizioni sulle modalità di modifica del contributo stesso e sulle modalità di definizione del contributo a decorrere dal 2023.

Il nuovo articolo 79 definisce al comma 1 il sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla Regione, dalle Province autonome, dagli enti locali e da tutti gli altri enti dipendenti da questi (aziende sanitarie, università, camere di commercio), che nel suo complesso deve garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e solidarietà, nonché i vincoli economici e finanziari posti dall'ordinamento dell'Unione europea. Sono quindi elencate le misure specifiche attraverso cui realizzare tali obiettivi:

- a) la soppressione della imposta sostitutiva dell'IVA all'importazione e dei (lettera a);
- b) la soppressione della quota variabile (art. 78 dello Statuto) e la rinuncia, a partire dal 2010, alla partecipazione alla ripartizione di fondi speciali assegnati anche alle Province autonome;
- c) con l'assunzione da parte delle Province autonome degli oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, senza corrispettivo da parte dello Stato; nonché attraverso il finanziamento di iniziative e progetti del Ministero dell'Economia e delle finanze relativi anche ai territori confinanti, per un importo complessivo di 100 milioni di euro annui, a decorrere dal 2010, per ciascuna provincia;
- d) con le modalità di coordinamento della finanza pubblica stabilite dal comma 3.

Il comma 2 specifica che le misure elencate possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato soltanto secondo la procedura di intesa prevista dall'articolo 104 dello Statuto speciale, vale a dire con

l'accordo dei tre enti.

Il nuovo comma 3 specifica che le Province, fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato, attuano il coordinamento della finanza pubblica provinciale nei confronti degli enti locali e dei propri enti e organismi pubblici e privati. Spetta alle stesse Province definire il concorso alla finanza pubblica e gli obblighi dei propri enti in relazione al conseguimento del saldo obiettivo.

Il comma 4 stabilisce che non sono applicabili alla Regione ed alle Province (e a tutti agli enti del sistema territoriale regionale integrato) disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dalle norme dello statuto sull'ordinamento finanziario delle stesse e che spetta a Regione e Province provvedere alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, adottare misure di contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico.

Il comma 4- *bis* determina il contributo alla finanza pubblica, riferito al sistema territoriale regionale integrato, in termini di saldo netto da finanziare, in complessivi 905,315 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022, di cui 15,9091 posti in capo alla Regione. Il contributo così rideterminato è ripartito tra le Province sulla base dell'incidenza del prodotto interno lordo del territorio di ciascuna provincia sul prodotto interno lordo regionale. Regione e Province autonome possono concordare l'attribuzione alla Regione di una quota maggiore del contributo. Il comma 4- *sexsies* stabilisce che il contributo in termini di saldo netto da finanziare stabilito nell'accordo (per gli anni dal 2015 al 2017, la quantificazione del contributo è contenuta nella legge 190/2014, comma 410) a decorrere dall'anno 2015 è versato all'erario entro il 30 aprile di ciascun anno.

Il contributo illustrato sopra - pari a complessivi 905 milioni - a decorrere dall'anno 2023 è rideterminato annualmente applicando al predetto importo la variazione percentuale degli oneri del debito delle PA; il contributo così rideterminato è ripartito tra le Province sulla base dell'incidenza del prodotto interno lordo del territorio di ciascuna provincia sul prodotto interno lordo regionale (comma 4- *ter*)..

I commi 4- *quater* e 4- *quinques* disciplinano invece il passaggio dalla disciplina del patto di stabilità interno, per cui gli obiettivi di risparmio erano calcolati in riferimento al saldo programmatico, al pareggio del bilancio. A decorrere dal 2016, in via transitoria e in via definitiva a decorrere dal 2018, il conseguimento del pareggio del bilancio è il nuovo obiettivo anche per la Regione e le Province autonome.

A decorrere dall'anno 2018, lo Stato per far fronte ad eccezionali esigenze di finanza pubblica, potrà modificare i contributi richiesti - sia in termini di saldo netto da finanziare che di indebitamento - solo per un periodo limitato e per un importo massimo del 10 % dei contributi già stabiliti; un ulteriore incremento - sempre per un periodo limitato di tempo e per ulteriori sopravvenute esigenze (come assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio di bilancio) non potrà anch'esso superare il 10 % (per un incremento complessivo non superiore al 20 per cento, stabilito in due tranches (comma 4- *septies*).

Il comma 4- *octies*, infine, stabilisce che Regione e Province autonome sono tenute a recepire nel proprio ordinamento le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal D.Lgs. 118/2011 .

Successivamente la legge di bilancio 2017 (commi 502–505) ha apportato ulteriori modifiche, in accordo con le procedure statutarie, all'ordinamento finanziario delle province autonome di Trento e di Bolzano, concernenti l'assegnazione di spazi finanziari per investimenti e una diversa modalità di attuare il concorso alla finanza pubblica a carico delle due province.

Il comma 502 assegna spazi finanziari alle due province autonome, al fine di consentire gli investimenti attraverso l'utilizzo degli avanzi di amministrazione degli esercizi precedenti, per un importo, per ciascuna provincia, di 70 milioni di euro per il 2017 e 50 milioni di euro per ciascun anno dal 2018 al 2030.

Il comma 503 stabilisce che le due province possono attuare il concorso alla finanza pubblica - consistente in contributi a carico delle province autonome quantificati dal citato articolo 79 dello statuto -

anche attraverso compensazioni a valere su somme dovute dallo Stato a qualsiasi titolo (con esclusione dei residui passivi perenti).

Il contributo alla finanza pubblico dovuto dalle province autonome è stato ridotto, infine, con la legge di bilancio 2018 (comma 831) per ciascuno degli anni 2019 e 2020, per un importo pari a 10,5 milioni di euro per la provincia autonoma di Trento e 12,5 milioni di euro per la provincia autonoma di Bolzano.

La legge di stabilità 2018 (commi da 832 a 834), ha modificato (secondo le procedure dell'art. 104 dello statuto) le disposizioni in materia di concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico nei territori delle province di Bolzano e di Trento dettate dall'articolo 13 dello statuto. La nuova disciplina (in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2018) indica i criteri per l'esercizio della potestà legislativa affidata alle province e viene previsto, alla scadenza delle concessioni, il trasferimento in proprietà alle province delle opere in stato di regolare funzionamento, nonché disciplinati gli indennizzi riconosciuti ai concessionari. Viene inoltre disposta la proroga di diritto delle concessioni accordate nelle province autonome di Trento e di Bolzano, in forza di disposizioni che prevedono un termine di scadenza anteriore al 31 dicembre 2022, ancorché scadute, per il periodo utile al completamento delle procedure di evidenza pubblica e comunque non oltre tale data. È altresì prevista, in materia di sistema idrico, la previa consultazione delle province per l'emanazione degli atti dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA).

#### Regione Friuli-Venezia Giulia

Con la Regione Friuli-Venezia Giulia è stato siglato un Protocollo di intesa il 23 ottobre 2014, al fine di regolare i rapporti finanziari tra lo Stato e la regione e definire il concorso della regione agli obiettivi di finanza pubblica per gli anni dal 2014 al 2017. L'accordo è stato recepito dalla legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art. 1, commi da 512 a 523) e modifica la precedente intesa sottoscritta il 29 ottobre 2010, a sua volta recepita dalla legge di stabilità 2011 (legge n. 220 del 2010, art. 1, commi 151-159).

In particolare i commi 513 - 516 e 522 - 523 della legge di stabilità 2015, determinano il contributo della regione agli obiettivi di finanza pubblica per gli anni 2014, 2015, 2016 e 2017 in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto, rimodulando il contributo della regione al federalismo fiscale già stabilito dalla citata legge di stabilità 2011.

I commi da 517 - 521 riguardano il patto di stabilità interno della regione e degli enti locali del proprio territorio, basato sul contenimento della spesa complessiva, espressa in competenza eurocompatibile; sono infatti definiti gli obiettivi programmatici, vale a dire il limite alle spese, per l'esercizio 2014, nonché gli obiettivi per ciascuno degli anni del triennio 2015-2017.

Successivamente la legge di bilancio 2017 interviene nel contenzioso tra lo Stato e la regione sulla quantificazione delle spettanze inerenti le modifiche dell'IMU, in attuazione della sentenza n. 188 del 2016 della Corte costituzionale. I commi 519 e 520, stabiliscono infatti la necessità dell'intesa per la quantificazione delle spettanze della regione Friuli-Venezia Giulia (per i comuni del proprio territorio) e dello Stato in relazione alle variazioni di gettito conseguenti

le modifiche dell'imposizione locale immobiliare (IMU), sia in relazione agli anni 2012-2015, per i quali lo Stato ha già operato l'accantonamento di somme (comma 519), sia per gli anni 2016-2020, per i quali occorre concordare misure alternative all'accantonamento. Nelle more della definizione dell'intesa, inoltre, la norma quantifica 'provvisoriamente' e 'salvo congruaggio' le spettanze dello Stato in 72 milioni di euro annui (comma 520).

Gli accantonamenti operati dallo Stato, che sono stati restituiti alla regione, erano basati su quanto stabilito dalla legge di stabilità 2014 (articolo 1, commi 711, 712 e 729) e riguardano la determinazione delle spettanze della regione (per i comuni del proprio territorio) e dello Stato in relazione alle variazioni di gettito conseguenti le modifiche intervenute nella fiscalità territoriale, in particolare nella imposizione locale immobiliare (IMU). Si tratta in sostanza della determinazione dell'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alla regione, stabilito prima dal comma 17 dell'art. 13 DL 201/2011 e confermato dal comma 729 della legge 147/2013, che lo Stato opera nei confronti della regione Friuli-Venezia Giulia per il presunto maggior gettito risultante dalle modifiche apportate alla fiscalità territoriale. A seguito del ricorso della regione Friuli Venezia Giulia, la Corte costituzionale con sentenza n. 188 del 2016 ha dichiarato la illegittimità costituzionale dei commi 711, 712 e 729 della legge 147/2013 nella parte in cui si applicano alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Le norme sono dichiarate illegittime in quanto contrastano con i principi statutari della necessità dell'accordo e del contraddittorio con la regione per le modifiche concernenti le entrate erariali della regione, nonché con il principio di leale collaborazione.

A seguito della modifica statutaria che sopprime il livello amministrativo delle province, inoltre, la legge di bilancio 2017 (comma 534) attribuisce alla regione Friuli-Venezia Giulia, a decorrere dal 2017, l'imposta di trascrizione, iscrizione ed annotazione dei veicoli al PRA, già spettante alle province.

La legge di bilancio 2018 (commi da 815 a 826), a seguito di intesa con la regione, successivamente definita e formalizzata in data 30 gennaio 2018, interviene in ambiti importanti dell'ordinamento finanziario della regione.

In relazione al concorso alla finanza pubblica, viene innanzitutto sancito il passaggio, anche per la regione Friuli-Venezia Giulia, alla disciplina del pareggio di bilancio a decorrere dal 2018 (comma 815). Al fine di dare seguito all'accordo del 2014, inoltre, viene in sostanza ridotto il contributo alla finanza pubblica richiesto alla regione per le annualità 2018 e 2019, di un importo pari a 120 milioni di euro per ciascun anno (comma 816).

Con riguardo alle entrate tributarie della regione, la legge di bilancio 2018 (commi 817-820) apporta le modifiche più rilevanti. Le norme, infatti, ridefiniscono il quadro delle compartecipazioni ai tributi erariali spettanti alla regione e, conseguentemente, riscrivono l'articolo 49 dello statuto (Legge cost. 1/1963) che elenca, appunto, i tributi erariali che spettano in tutto o in parte alla regione. A seguito della modifica delle modalità di calcolo del gettito spettante, basato ora sul maturato, viene infatti stabilita un'unica aliquota (inferiore a quelle precedenti, ad eccezione dell'IRES) ed estesa la compartecipazione a quasi tutti i tributi erariali. A decorrere dal 2018 spettano alla regione i 5,91 decimi dell'IRPEF (fissata precedentemente a 6/10), dell'IRES (fissata precedentemente a 4,5/10), dell'IVA (fissata precedentemente a 9,1/10), delle accise sull'energia elettrica e sui tabacchi (fissati precedentemente a 9/10) e su tutti gli altri tributi erariali ad eccezione di alcune accise, dell'imposta sugli oli lubrificanti, delle entrate derivanti dai giochi, della tassa sulle emissioni di anidride solforosa e ossidi di azoto e della tassa automobilistica; rimane invece invariata la

misura delle compartecipazioni al gettito dell'accisa sulle benzine (2,975/10) e dell'accisa sul gasolio (3,034/10) consumati nella regione, già stabilite dalla legge finanziaria 2008. Oltre alla definizione di aspetti contabili, viene specificato che la modifica dell'art. 49 segue la procedura stabilita dallo statuto per le norme finanziarie (con legge ordinaria sentita la regione) e rinvia alle norme di attuazione per la definizione dei criteri di determinazione del gettito dei tributi erariali.

Altri interventi sulle entrate riguardano:

- l'attribuzione alla regione, a seguito della modifica statutaria che sopprime il livello amministrativo delle province, del gettito e della disciplina del tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente (TEFA), a decorrere dal 1° gennaio 2017 (comma 822)
- la soppressione dall'anno 2018, anche per i comuni del Friuli Venezia Giulia delle disposizioni che prevedono il rimborso della minore ICI sulla prima casa e la soppressione di altri rimborsi sempre correlati all'ICI (commi 823-825).

### Regione siciliana

L'accordo sottoscritto il 20 giugno 2016 tra lo Stato e la Regione siciliana risponde alla necessità di ridefinire i rapporti finanziari tra lo Stato e la regione al fine di superare lo stato di grave sofferenza finanziaria del bilancio regionale. I contenuti principali dell'accordo riguardano il concorso della regione agli obiettivi di finanza pubblica, le misure per la riduzione della spesa corrente regionale e la rideterminazione della misura della compartecipazione regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). L'accordo, inoltre, risolve il contenzioso costituzionale pendente in materia finanziaria tra Stato e regione. Precedentemente, con la Regione siciliana era stato sottoscritto un accordo il 9 giugno 2014 con il quale si stabilivano gli obiettivi della regione per il rispetto del patto di stabilità per gli anni dal 2014 al 2017 e veniva definito il contenzioso in materia di riserva all'erario tra lo Stato e la regione.

L'accordo del 20 giugno 2016 è stato recepito dal decreto legge 113/2016 (art. 11 comma 4) e dalla legge di bilancio 2017 (art. 1, commi 509-516), in relazione al concorso agli obiettivi di finanza pubblica, stabilisce l'applicazione, anche alla Regione siciliana, della normativa sul pareggio di bilancio. Per gli esercizi 2016 e 2017, tuttavia, per bilanciare le maggiori entrate attribuite con l'accordo, il saldo obiettivo dovrà essere pari rispettivamente a 227,88 e 577,51 milioni di euro. A decorrere dal 2018, invece, la regione è tenuta a garantire il pareggio di bilancio inteso come saldo non negativo, in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali.

Altro punto importante dell'accordo riguarda le misure per la riduzione della spesa corrente regionale. La regione si impegna ad attuare riduzioni strutturali della spesa corrente in misura non inferiore al 3 per cento annuo dal 2017 al 2020, attraverso provvedimenti legislativi e/o amministrativi di razionalizzazione delle spese (anche in recepimento della legislazione nazionale) concernente i servizi pubblici locali, il pubblico impiego regionale, la riorganizzazione della struttura amministrativa della regione, gli spazi occupati dagli uffici pubblici, l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze, la dirigenza pubblica, la semplificazione ed efficientemente del procedimento disciplinare (in caso

specialmente di falsa presenza in servizio), la semplificazione del procedimento amministrativo e la riduzione dei costi della politica in recepimento della legge 56/2014 in tema di province, città metropolitane, incentivazione alle unioni di comuni. Sono escluse dall'obbligo di riduzione alcune voci di spesa tra cui la spesa sanitaria, il concorso alla finanza pubblica, gli oneri per i rinnovi contrattuali. In caso di non raggiungimento dell'obiettivo annuale di risparmio, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a trattenere il corrispettivo importo a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla regione.

La rideterminazione della misura della compartecipazione regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche è altro fondamentale contenuto dell'accordo. Le parti convengono che il gettito dell'IRPEF di spettanza regionale venga calcolato sulla base del 'maturato' e non del riscosso come avvenuto fino ad oggi. La differenza sostanziale delle due modalità di calcolo fa sì che la misura della compartecipazione possa essere rideterminata a ribasso rispetto ai 10 decimi spettanti prima della modifica e portare comunque alla regione un maggiore introito. La quota della compartecipazione è così fissata in 5,61 decimi per il 2016, 6,74 decimi per il 2017 e 7,10 decimi a decorrere dal 2018.

Come già ricordato, la legge di bilancio del 2017 (art. 1, commi da 509 a 516), da applicazione normativa ai contenuti dell'accordo: viene definito il saldo obiettivo ai fini del pareggio di bilancio (comma 509); sono disciplinate la verifica e le sanzioni in caso di inadempienza delle misure di riduzione della spesa regionale (commi 510-512); sono estese agli enti locali siciliani le norme sulla raccolta dei dati per la definizione dei fabbisogni standard (comma 513); viene attribuito alla regione, un importo pari a 6,74 decimi per l'anno 2017 e pari a 7,10 decimi a decorrere dall'anno 2018 dell'IRPEF, determinata con riferimento al gettito maturato nel territorio regionale (commi 514 e 515); viene determinato in quota fissa quanto dovuto dalla regione allo Stato per il regime IVA cd. "split payment" nel caso questo sia ancora in vigore nel 2018 (comma 516).

Successivamente è intervenuta la norma di attuazione dello statuto speciale, emanata con il decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, che ha provveduto a modificare la norma statutaria che disciplina l'ordinamento finanziario della regione (D.P.R. 1074/1965). Secondo quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del D.P.R. 1074/1965, a decorrere dal 2018 sono attribuiti alla regione i 7/10 dell'IRPEF afferente al territorio regionale, compresa quella affluita ad uffici situati fuori del territorio regionale.

La norma statutaria specifica che la quota spettante alla regione è costituita da:

- «1) dall'imposta netta risultante dalle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti di imposta, nonché dalle certificazioni sostitutive presentate dai contribuenti e per conto dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale;
- 2) dall'imposta sui redditi a tassazione separata delle persone fisiche aventi domicilio fiscale nel territorio regionale;
- 3) dalle somme riscosse a seguito delle attività di accertamento e di controllo effettuate dalle amministrazioni finanziarie statali e regionali nei confronti dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale».

Con il successivo accordo del 12 luglio 2017 è stata rideterminata la misura della compartecipazione regionale all'IVA, stabilito il contributo della regione ai liberi consorzi di comuni (enti che hanno sostituito le province siciliane) e istituito

un tavolo tecnico per la definizione del contenzioso finanziario pendente tra Stato e Regione al 31 dicembre 2016. La regione si è impegnata inoltre a dare seguito al calcolo dei fabbisogni standard degli enti locali siciliani, tema già presente nell'accordo del 20 giugno 2016 e recepito dalla legge di bilancio 2017 (comma 513).

In relazione alla compartecipazione regionale all'IVA, l'accordo è stato successivamente formalizzato con la norma di attuazione dello statuto speciale adottata con il decreto legislativo 25 gennaio 2018, n. 16 che va a modificare l'articolo 2 del D.P.R. 1074/1965, norma di attuazione che disciplina l'ordinamento finanziario della Regione siciliana. Il modificato articolo 2 stabilisce ora che alla Regione siciliana sono attribuiti, a decorrere dal 2017, i 3,64 decimi del gettito dell'IVA afferente al territorio regionale e che le spettanze regionali, come per la compartecipazione all'IRPEF, sono calcolate sulla base del maturato (in luogo del riscosso); in particolare il gettito spettante alla regione deve essere determinato «applicando annualmente al gettito nazionale IVA complessivo affluito al bilancio dello Stato, esclusa l'IVA all'esportazione, al netto dei rimborsi, delle compensazioni e della quota riservata all'Unione Europea a titolo di risorse proprie IVA, l'incidenza della spesa per consumi finali delle famiglie in Sicilia rispetto a quella nazionale, così come risultante dai dati rilevati dall'ISTAT nell'ultimo anno disponibile».

Per quanto concerne i liberi consorzi di comuni la regione si impegna a destinare a tali enti un contributo di 70 milioni a partire dal 2017 (aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016). Nell'accordo si precisa l'esclusione di tale contributo dal computo della riduzione della spesa corrente del 3 per cento annuo, nonché l'esclusione delle spese sostenute per l'assistenza ai disabili gravi e gravissimi e in generale non autosufficienti (esclusioni recepite dalla legge di bilancio 2018, art. 1, comma 829).

### Regione Sardegna

L'accordo con la Regione Sardegna, sottoscritto il 21 luglio 2014, nell'ambito della definizione del patto di stabilità interno per il 2013, oltre a definire la misura del concorso alla finanza pubblica della regione, stabilisce per essa il passaggio alla disciplina del pareggio di bilancio a decorrere dall'anno 2015. Con quell'accordo, inoltre, è stata avviata la definizione della cosiddetta 'vertenza entrate', il contenzioso esistente tra lo Stato e la regione concernente la quantificazione di entrate tributarie dovute alla regione sulla base delle norme statutarie.

La procedura 'concordataria' ha portato successivamente all'adozione delle norme di attuazione dello statuto in materia finanziaria, con il D.Lgs. 9 giugno 2016, n. 114, con le quali è stata definita la vertenza entrate e data piena attuazione a quanto stabilito all'art. 8 dello statuto (riscritto con la legge finanziaria 2007 e in vigore dal 2010) dove sono elencate le quote dei tributi erariali di spettanza regionale. Le norme disciplinano, infatti, le modalità di attribuzione delle quote delle entrate erariali, nonché la determinazione delle quote di gettito per ciascuna tipologia di tributo: tasse automobilistiche, IRPEF, IRES, IVA, ritenute e imposte sostitutive sui redditi di capitale accise, entrate derivanti dalla raccolta del gioco, imposte e tasse sugli



affari, imposta sulle assicurazioni diverse dall'imposta sulla RC Auto e imposta sulle riserve matematiche. La norma di attuazione stabilisce inoltre le competenze della regione in materia di agevolazioni fiscali e definisce in quali casi sono legittime riserve all'erario di gettito in relazione alle partecipazioni ad essa spettanti.

In via generale le entrate spettanti alla regione sono determinate sulla base dell'ammontare riscosso dallo Stato nel territorio regionale (riferito allo stesso territorio) e dalle entrate di pertinenza regionale affluite al di fuori del territorio regionale. Le suddette entrate comprendono le indennità, le maggiorazioni e gli interessi per mancato o ritardato pagamento del tributo ma non includono le sanzioni amministrative. La norma inoltre (art. 2) rinvia ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la regione, per stabilire tempi, procedure e modalità per arrivare alla riscossione diretta da parte della regione, delle quote erariali spettanti (vale a dire il riversamento diretto sul conto infruttifero intestato alla regione istituito presso la tesoreria centrale dello Stato). L'articolo 18 stabilisce infine che le norme del decreto legislativo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2010 e dunque alla regione dovranno essere ricalcolate le spettanze sulla base delle norme suddette.

Con la legge di bilancio 2018, infine, sono stati attribuiti alla regione due contributi. Il primo riguarda le province e la città metropolitana di Cagliari (comma 840) viene infatti aumentato, di 15 milioni nel 2018 e 20 milioni annui dal 2019, il contributo già attribuito alle province della Sardegna e alla città metropolitana di Cagliari dall'art.15 del decreto legge 50/2017 (pari a 20 milioni a decorrere dal 2018)

Il secondo (comma 851) è un contributo pari a 15 milioni di euro per l'anno 2019, in attesa della definizione del complesso dei rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sardegna, anche in relazione alle sentenze della Corte costituzionale n.77 del 2015 e n.154 del 2017 (sulle quali si rinvia a quanto scritto in relazione alla regione Valle d'Aosta).

## Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale

*I continui aggiustamenti del sistema della fiscalità municipale rispetto a quanto delineato dal decreto legislativo n. 23 del 2011 (attuativo della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale) hanno dato luogo ad un quadro normativo mutevole e di complessa interpretazione, che ha determinato, di conseguenza, frequenti modifiche della disciplina di alimentazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale, ai fini dell'assegnazione ai comuni del gettito IMU di loro spettanza in forma territorialmente equilibrata. Dal 2015 ha inoltre preso avvio l'applicazione di criteri di riparto di tipo perequativo, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, per l'assegnazione di quote via via crescenti del Fondo, in un'ottica di progressivo abbandono della spesa storica.*

### Il Fondo di solidarietà comunale

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

Già nello stesso anno di approvazione del decreto legislativo n. 23/2011, l'intensificarsi dell'emergenza finanziaria aveva comportato una revisione del regime sperimentale dell'imposta municipale, istituita dal D.Lgs. n. 23/2011, allo scopo di reperire risorse finanziarie. Le modifiche apportate alla disciplina dell'IMU - dapprima dall'articolo 13 del D.L. n. 201/2011 (che ha anticipato "in via sperimentale" la decorrenza dell'IMU al 2012, estendendola anche all'abitazione principale e destinandone il gettito per circa la metà direttamente allo Stato) e poi dall'articolo 1, commi da 380 a 394, dalla legge n. 228/2012 (stabilità per il 2013) - hanno determinato una ridefinizione profonda dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e comuni rispetto a quanto disegnato dal D.Lgs. n. 23/2011, e di conseguenza ha portato alla soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio, istituito ai sensi del D.Lgs. n. 23/2011, e alla istituzione di un Fondo di solidarietà comunale, alimentato da una quota dell'imposta municipale propria (IMU), da ripartirsi sulla base di criteri espressamente indicati dalla legge, tenendo conto dei costi e fabbisogni standard (criteri perequativi) nonché della variazione di gettito e delle variazioni nelle risorse disponibili comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri

compensativi).

Durante la XVII legislatura, dopo il complessivo riordino della [tassazione immobiliare](#) disposto con la legge n. 147/2013 (art. 1, commi 639 e seguenti) - con l'istituzione della Imposta Unica Comunale (IUC), e la conferma a regime dell'attribuzione ai comuni dell'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato, come già delineato dalla legge n. 228/2012 – l'ordinamento della fiscalità municipale è stato nuovamente rivisto con la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015, art. 1, commi 10-20), che ha apportato modifiche sostanziali all'assetto della tassazione immobiliare e al regime fiscale delle imposte sui trasferimenti immobiliari, prima fra tutte, l'esenzione dalla TASI per l'abitazione principale.

In relazione al minor gettito derivante ai comuni dal nuovo sistema di esenzione IMU e TASI, è stata rideterminata la dotazione del Fondo di solidarietà comunale al fine di garantire, nel suo ambito, le risorse necessarie a compensare i comuni. Più in dettaglio:

- la dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale è stata incrementata di 3.767,45 milioni di euro a decorrere dal 2016, quale ristoro del mancato gettito delle esenzioni IMU/TASI. Questa quota "ristorativa" viene ripartita tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI derivante dagli immobili esentati relativo all'anno 2015;
- al tempo stesso, è stata rideterminata la quota parte dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni che lo alimenta, ridotta da 4.717,9 a 2.768,8 milioni di euro, da versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

Con la successiva legge di bilancio per il 2017 (art. 1, commi 446-452, legge n. 232/2016) è stata definita una disciplina a regime del Fondo, che ha fissato:

- la dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale in 6.197,2 milioni di euro a decorrere dal 2017, fermo restando la quota parte dell'IMU di spettanza dei comuni che in esso confluisce annualmente, come quantificata dalla legge n. 208/2015 (2.768,8 milioni). La dotazione è stata peraltro lievemente incrementata dal recente D.L. n. 50/2017 (di 11 milioni di euro);
- i criteri di ripartizione del Fondo medesimo, definendo gli importi delle diverse componenti del Fondo da distribuire – tolta la quota ristorativa - sulla base di criteri di tipo compensativo rispetto all'allocazione storica delle risorse ovvero secondo logiche di tipo perequativo;
- al 31 ottobre dell'anno precedente il termine per l'emanazione del decreto di riparto del Fondo (anticipandolo dunque rispetto al 30 novembre precedentemente previsto), ai fini di una più tempestiva quantificazione delle risorse da considerare nel bilancio di previsione.

Va sottolineato che i tagli di risorse, per oltre 8 miliardi di euro, determinati dalle misure di finanza pubblica poste a carico dei comuni a partire dall'anno 2010, esposti nella tabella che segue, anche se applicati sulla base di criteri diversi (*spending review*, revisione base imponibile dell'IMU, riduzione del Fondo di

solidarietà comunale) hanno inciso profondamente anche sotto il profilo distributivo sulle risorse effettivamente disponibili per ciascun comune.

Si riporta di seguito un prospetto riepilogativo delle principali misure di finanza pubblica a carico dei comuni, che esplicano i loro effetti, cumulativamente, nell'anno 2017, in termini di riduzione delle spese e delle risorse attribuite al comparto comunale.

*Dati in milioni di euro*

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

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

### Il riparto del Fondo e la perequazione

Circa i criteri di ripartizione del Fondo di solidarietà, la legge n. 232/2016 (comma 449) distingue le modalità di riparto delle due diverse componenti del Fondo di solidarietà: quella tradizionale, destinata al riequilibrio delle risorse storiche, e quella ristorativa, confermata nella misura stabilita dalla legge di bilancio 2016.

La quota "ristorativa" - pari a 3.767,45 milioni di euro - viene ripartita tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI relativo all'anno 2015, come derivante dall'applicazione del nuovo sistema di esenzione introdotto dalla legge di stabilità per il 2016. Si tratta della quota incrementale del Fondo assegnata, nell'importo sopra detto, a decorrere dal 2016 dalla legge n. 208/2015, a ristoro del minor gettito derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dalle esenzioni IMU e TASI. Già per l'anno 2016, tale quota è stata ripartita secondo queste modalità.

In aggiunta alla suddetta quota ristorativa va considerato l'accantonamento del Fondo (definito originariamente nell'importo massimo di 80 milioni, ora ridotto a 66 milioni dal D.L. n. 50/2017) destinato specificatamente ai comuni che necessitano di ulteriori compensazioni degli introiti derivanti dalla TASI sull'abitazione principale, nei casi in cui il riparto dell'importo incrementale di cui sopra non assicura il ristoro di un importo equivalente al gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base. Esso viene pertanto ripartito in modo da garantire a ciascuno dei comuni interessati l'equivalente del gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base.

La restante parte delle risorse del Fondo, che costituisce la c.d. componente "tradizionale", quella cioè destinata al riequilibrio delle risorse storiche, è stata quantificata dalla legge di bilancio 2017 in 1.885,6 milioni di euro per i comuni delle regioni a statuto ordinario e in 464,1 milioni per i comuni delle Regioni Siciliana e Sardegna.

Per il riparto di tale componente, la legge di bilancio 2017 ha confermato l'applicazione, per una sua quota parte, di criteri di tipo perequativo, basati sulla differenza tra **le capacità fiscali e i fabbisogni standard** come approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 30 settembre dell'anno precedente.

La restante parte del Fondo continua, invece, ad essere ripartito sulla base del criterio della compensazione della spesa storica.

Va ricordato che l'applicazione di criteri perequativi ai fini della ripartizione del Fondo di solidarietà comunale è stata avviata nel 2015, in attuazione della legge di stabilità 2014, con riferimento ad una quota parte del Fondo medesimo - originariamente il 10 per cento, poi innalzata al 20 per cento - appositamente accantonata per essere redistribuita sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali (criterio, quest'ultimo introdotto dall'articolo 14, comma 1, lett. a), del D.L. n. 16/2014). Con il D.L. n. 78/2015 (art. 3, comma 3), il criterio perequativo ha assunto a riferimento la differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard.

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

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

La legge di bilancio per il 2017 (comma 449, lettera c), legge n. 232/2016) ha confermato l'applicazione dei criteri di riparto di tipo perequativo per una quota percentuale via via sempre più ampia che, già fissata al 40% per l'anno 2017 e al 55% per l'anno 2018, è stata portata al 70% per l'anno 2019, all'85% per l'anno 2020 per arrivare al raggiungimento del 100% della perequazione nell'anno 2021, con una configurazione a regime dei meccanismi perequativi di riparto della componente tradizionale ("non ristorativa") del Fondo di solidarietà comunale.

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

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

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

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

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

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

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

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

Il meccanismo correttivo si attiva quando il differenziale di risorse a disposizione dei comuni, generato dall'applicazione del meccanismo della perequazione, presenti uno scarto del 4 per cento rispetto a quelle storiche di riferimento.

Tale meccanismo consiste in una redistribuzione delle risorse dai comuni che registrano un incremento delle risorse complessive superiore al 4 per cento rispetto alle risorse storiche di riferimento verso i comuni che registrano una riduzione di risorse superiore al 4 per cento, mediante la costituzione di un accantonamento nell'ambito del Fondo medesimo, alimentato dai comuni che presentano la variazione positiva.

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

Con il medesimo D.L. n. 50/2017, il meccanismo per la mitigazione della perequazione è stato ulteriormente stabilizzato, con la previsione di un ulteriore correttivo, per gli anni dal 2018 al 2021, attraverso l'impiego di un ammontare di risorse per massimo 25 milioni di euro annui derivanti da specifici fondi comunali non utilizzati, per evitare, nel periodo di transizione, eccessive penalizzazioni.

Dal 2021, tali risorse saranno destinate ad incremento del contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione.

Come ha più volte sottolineato la Corte dei conti (v. particolare l'[Audizione](#) della Corte dei Conti del 2 febbraio 2017 presso la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale), per una corretta valutazione del ruolo attribuito al sistema perequativo, andrebbe anche ricordata l'oggettiva contraddizione tra l'ampliamento della perequazione e il persistente blocco della leva fiscale, introdotto dal 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 26, della legge n. 208/2015 e poi esteso, da ultimo, all'anno 2018, dall'art. 1, comma 37, della legge di bilancio per il 2018 - che colpisce in misura più incisiva i comuni di piccole e medie dimensioni, a loro volta mediamente più colpiti da più alte percentuali di perequazione negativa.

FOCUS:

Fabbisogni standard e capacità fiscali

108

### Fabbisogni standard e capacità fiscali

I fabbisogni standard costituiscono i parametri cui correlare le spese degli enti locali che attengono ai diritti fondamentali di cittadinanza, mentre per le altre occorrenze di spesa la copertura dei fabbisogni finanziari viene affidata in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia

tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Introducendo un doppio canale perequativo nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, la legge n. 42 del 2009 ha in sostanza previsto che l'assegnazione delle risorse dovesse coprire integralmente i costi derivanti dall'esercizio delle funzioni fondamentali. I costi riconosciuti dovevano essere determinati sulla base di criteri standardizzati, in modo da superare le distorsioni insite nella distribuzione delle risorse storiche. I fabbisogni di spesa standardizzati relativi alle funzioni fondamentali hanno assunto, così, un ruolo centrale nell'attribuzione delle risorse agli enti locali.

Per quel che concerne specificamente i comuni, in attesa che andasse a regime il fondo perequativo definitivo, è stato istituito il [Fondo sperimentale di riequilibrio \(articolo 2 D.Lgs. n.23/2011\)](#), che non aveva obiettivi perequativi ma consentiva di "fiscalizzare" i trasferimenti statali preesistenti e realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare, alimentato dalla compartecipazione comunale ai tributi immobiliari statali. A seguito dei successivi interventi di modifica dell'impianto della fiscalità municipale, è stato poi istituito il [Fondo di solidarietà comunale \(FSC\)](#) in sostituzione del precedente Fondo sperimentale di riequilibrio, stabilendo che il suo riparto debba tener conto anche dei costi e fabbisogni standard (criteri perequativi), della variazione di gettito e delle variazioni nelle risorse disponibili comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri compensativi). Sia nel 2013 che nel 2014, tuttavia, il riparto è avvenuto in base ai soli criteri compensativi rispetto all'allocazione storica delle risorse. L'applicazione di criteri perequativi è stata avviata solo nel 2015 con l'[Accordo del 31 marzo 2015](#) in Conferenza Stato-Città, per una piccola quota percentuale del Fondo stesso. Per le province continua invece ad operare il Fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'[articolo 21 del D.Lgs. n.68/2011](#), secondo criteri di ripartizione compensativi previsti da tale norma.

Va sottolineato come l'istituzione del Fondo di solidarietà comunale costituisce di fatto una presa d'atto della perdurante difficoltà di effettiva applicazione dei principi originari della legge n.42 del 2009, vale a dire dei livelli essenziali di prestazione, fabbisogni standard, entrate standard e fondo perequativo. Ciò in quanto la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) non consente, tuttora, di disciplinare i fondi perequativi nei termini indicati dalla citata legge n. 42 del 2009. Inoltre, il Fondo di solidarietà in questione ha assunto la natura di un fondo perequativo orizzontale, in quanto alimentato esclusivamente dai Comuni attraverso il gettito dell'imposta municipale propria, e non anche dalla fiscalità generale, come previsto dalla legge n. 42 del 2009 in riferimento al fondo perequativo per le funzioni fondamentali.

Da segnalare che, presumibilmente anche in relazione al continuo rinvio del nuovo meccanismo previsto dal D.Lgs. n.68 del 2011 di finanziamento delle funzioni regionali, nonché alla mancata determinazione dei livelli essenziali delle



prestazioni (Lep) nelle materie diverse dalla sanità, con l'[articolo 24 del decreto-legge n.50 del 2017](#) si è previsto a decorrere dall'anno 2017 la predisposizione, da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, delle metodologie per la determinazione dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario, nelle materie diverse dalla sanità. Si è stabilito inoltre che a decorrere dal 2018 fabbisogni e capacità fiscali standard possano essere utilizzati per la ripartizione del concorso alla finanza pubblica stabilito dalle disposizioni vigenti a carico delle regioni medesime.

### I fabbisogni standard

I fabbisogni standard, introdotti con il [decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216](#), costituiscono i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Essi, inoltre, congiuntamente alle capacità fiscali, costituiscono i parametri sulla base dei quali è ripartita una crescente quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale (30 per cento nel 2016, e poi via via maggiore fino al 100 per cento dal 2021).

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione la norma definisce una serie di elementi da utilizzare e ne affida l'attuazione alla Soluzioni per il Sistema Economico – Sose s.p.a..

La legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015, articolo 1, commi da 29 a 34) ha semplificato la procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard, modificando altresì gli organi che intervengono nella procedura medesima, con l'istituzione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) e la soppressione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita con [D.P.C.M. 23 febbraio 2016](#), agisce come organo tecnico collegiale con l'obiettivo principale di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e di validare l'aggiornamento della base dati utilizzata. Le metodologie predisposte ai fini dell'individuazione dei fabbisogni possono essere sottoposte alla CTFS anche separatamente dalle elaborazioni relative ai fabbisogni standard. Conseguentemente la nota metodologica ed il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia possono essere adottati con D.P.C.M., anche distintamente tra loro. Il parere parlamentare è richiesto solo per l'adozione della nota metodologica, e non più per la sola adozione dei fabbisogni standard.

Il D.Lgs. n. 216 del 2010, il decreto legislativo che disciplina i fabbisogni standard, prevede che essi sono calcolati relativamente alle seguenti funzioni fondamentali dei comuni delle regioni a statuto ordinario: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; funzioni nel settore sociale. Per le province si tratta delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, di

istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica, del campo dei trasporti dell'agevolazione del territorio, della tutela ambientale, dello sviluppo economico relativamente ai servizi del mercato del lavoro.

Nel corso del triennio 2012-2015 sono stati adottati tre provvedimenti, vale a dire:

- il [D.P.C.M. del 21 dicembre 2012](#) recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di polizia locale per ciascun comune e dei servizi del mercato del lavoro per ciascuna provincia;
- il [D.P.C.M. 23 luglio 2014](#) recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo;
- il [D.P.C.M. 27 marzo 2015](#) recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per i comuni relativi alle funzioni di istruzione pubblica, e campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e del settore sociale (G.U. del 10 giugno 2015).

Successivamente, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) il 21 marzo 2016 ha approvato la [Revisione](#) a regime dei fabbisogni standard dei comuni a metodologie invariate con la quale sono stati rivisti i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni. Tale revisione ha riguardato soltanto la base dati, con l'aggiornamento delle annualità dal 2010 al 2013. I modelli di riferimento, approvati con i D.P.C.M. sopra citati, sono rimasti invariati. La stessa Commissione il 3 maggio 2016 ha approvato altresì la [Determinazione](#) dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane. La nota metodologica, redatta da SOSE, riporta le procedure di calcolo e i risultati relativi alla revisione dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane. Nel processo di revisione, oltre a seguire le norme del D.Lgs. 216/2010, si è tenuto conto delle disposizioni introdotte dalla legge n. 56 del 2014 in merito al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane. Le revisioni in questione sono state operate sulla base delle modalità previste dall'[articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010](#), nel quale si prevede che i fabbisogni standard vengano sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali.

Ad esito di tale monitoraggio nel corso del 2016 è intervenuto un nuovo provvedimento, costituito dal [D.P.C.M. 29 dicembre 2016](#) il quale ha previsto la revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard, nonché il conseguente aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario ([A.G. 341](#)). I nuovi parametri di spesa dei fabbisogni, congiuntamente alla capacità fiscale, si applicano dal 2017 per ripartire il 40 per cento del Fondo di solidarietà comunale. In particolare si tratta delle funzioni e dei servizi seguenti: Funzioni di istruzione pubblica; Servizio smaltimento rifiuti (per tale servizio si considerino anche le [Linee guida](#) pubblicate dal Dipartimento delle Finanze del MEF l'8 febbraio 2018); Servizi di asili nido; Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; Funzioni di polizia locale; Funzioni nel campo della viabilità; Funzioni nel campo dei trasporti; Funzioni nel settore sociale al netto del

servizio di asili nido.

Con il [D.P.C.M. 22 dicembre 2017](#) sono stati aggiornati i fabbisogni standard dei comuni per il 2018, a metodologie invariate.

Per quanto riguarda le province e le città metropolitane con il [D.P.C.M. 21 luglio 2017 \(A.G. 398\)](#) sono state adottate la nota metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard e i coefficienti di riparto dei fabbisogni per ciascuna provincia e città metropolitana per le funzioni fondamentali, anche sulla base anche di quanto stabilito dalla legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), che ha modificato il ruolo e l'organizzazione delle province. Il D.P.C.M. considera le seguenti funzioni: istruzione: programmazione provinciale della rete scolastica nel rispetto della programmazione regionale e la gestione dell'edilizia scolastica; territorio: costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; ambiente: pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente; trasporti: pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale; funzioni generali parte fondamentale: raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnicoamministrativa agli enti locali. Le competenti Commissioni parlamentari hanno espresso il proprio parere favorevole.

#### Le capacità fiscali

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega n. 42 del 2009 prevede che per le funzioni degli enti locali diverse da quelle fondamentali le necessità di spesa devono essere finanziate secondo un modello di perequazione delle capacità fiscali, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali. La legge delega evidenzia come debba essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale. La capacità fiscale, in sintesi, rappresenta il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale.

In proposito l'articolo 1, comma 380-*quater*, della [legge n.228/2012](#) dispone che, con riferimento ai comuni delle regioni a statuto ordinario, una quota percentuale dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale deve essere ripartito tra i comuni sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Detta quota percentuale, originariamente fissata al 10 per cento, è stata innalzata, a decorrere dall'anno 2015, come sopra precisato in relazione ai fabbisogni standard.

Tenuto conto che il [decreto legislativo n. 216 del 2010](#) reca le procedure di determinazione dei soli fabbisogni standard, con l'articolo 43, comma 5-*quater*, del [decreto-legge 12 settembre 2014, n.133](#), è stata introdotta la procedura per l'individuazione delle capacità fiscali dei comuni, da operarsi con una

nota metodologica da adottarsi con decreto del Ministro dell'economia, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da trasmettere alle Camere per il parere sia della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che delle Commissioni competenti per materia. Con il decreto-legge n.113 del 2016 (articolo 1-*bis*) è stata modificata la procedura di approvazione delle note metodologiche e della capacità fiscale. Sono previsti due distinti procedimenti di approvazione:

- un procedimento ordinario che viene adottato nel caso in cui cambia la metodologia di stima e che continua a prevedere il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. La norma stabilisce altresì la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali al fine di acquisirne l'intesa. Se questa non viene raggiunta entro trenta giorni lo schema di decreto è trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari;
- un procedimento semplificato che viene adottato nell'ipotesi in cui occorre rideterminare solamente la capacità fiscale al fine di tenere conto di eventuali mutamenti normativi, della variazione progressiva del tax gap e della variabilità dei dati assunti a riferimento. Anche in questa procedura la norma prevede la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, al fine di acquisirne l'intesa. Se questa non viene raggiunta entro trenta giorni si può comunque procedere all'emanazione del provvedimento con deliberazione motivata.

Con il [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015](#) sono state adottate la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. Il dato sintetico emerso dalla stima è che la capacità fiscale residuale per fascia di popolazione (espressa in euro per abitante) è crescente rispetto alla dimensione dei Comuni, ordinati in base alla popolazione residente. Allo stesso modo, la capacità fiscale residuale per regione (euro per abitante) è decrescente via via che ci si muove dal nord verso il sud della penisola. La capacità fiscale media standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario è risultata pari a 604 euro per abitante, di cui circa il 50% dovuto alla tassazione immobiliare in tutte le regioni a statuto ordinario. Si pongono al di sopra della media i comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1.000 abitanti).

Con il [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 maggio 2016](#) è stata poi adottata un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. L'aggiornamento si è reso necessario per effetto dei cambiamenti normativi in materia tributaria, in particolare per le variazioni intervenute in materia di IMU/TASI, e per tener conto dei nuovi redditi imponibili che costituiscono una base per il calcolo delle capacità fiscali dei comuni.

Con il [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 2 novembre 2016](#) è stata adottata la stima delle capacità fiscali 2017 per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, rideterminata tenendo conto dei mutamenti normativi intervenuti, del tax gap nonché della variabilità dei dati

assunti a riferimento. Lo schema di tale decreto non è stato trasmesso alle Camere, in quanto non è stata modificata la metodologia di calcolo.

Con il [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 novembre 2017](#) è stata adottata la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima della capacità fiscale 2018 dei comuni delle regioni a statuto ordinario (A.G. n. 438).

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

*La nuova disciplina del pareggio di bilancio per le regioni e gli enti locali prevede alcuni elementi di flessibilità volti ad evitare che il vincolo del rispetto del saldo di equilibrio possa influire negativamente sulla spesa per investimenti.*

### Gli elementi di flessibilità del vincolo di pareggio

Il superamento del Patto di stabilità interno ed il passaggio ad un vincolo univoco del **pareggio di bilancio** per Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane rappresenta per gli enti locali una occasione favorevole per riprendere una politica espansiva della spesa in conto capitale, sfavorita dal meccanismo del Patto che richiedeva risultati di avanzo che le amministrazioni conseguivano principalmente riducendo la spesa per investimenti.

Il raggiungimento di un saldo di sola competenza in pareggio, richiesto dalla nuova regola contabile (come dispone espressamente l'articolo 9, comma 1, della legge di attuazione del pareggio di bilancio - L. n. 243 del 2012), rappresenta già di per sé un elemento di flessibilità a vantaggio di una ripresa della spesa per investimenti, sia sotto il profilo dei pagamenti, resi ora liberi dai vincoli del Patto, sia sotto il profilo degli impegni, visto che il nuovo saldo di competenza richiede il conseguimento di un saldo in pareggio e non più di un saldo in avanzo come nel passato.

A ciò si aggiunge la flessibilità insita nei meccanismi stessi di calcolo del saldo, dovuta soprattutto all'inclusione, tra le entrate finali del saldo, del **Fondo Pluriennale Vincolato** (FPV) che rappresenta un elemento di raccordo intertemporale tra i bilanci annuali garantendo la copertura degli impegni finanziati in bilancio con entrate accertate negli anni precedenti. Inoltre, il riaccertamento straordinario dei residui (richiesto al fine di adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria, in base ai principi della contabilità armonizzata di cui al D.Lgs. n. 118 del 2011) ha consentito di far transitare al Fondo Pluriennale Vincolato risorse destinate ad investimenti - rendendole così valide ai fini dell'equilibrio di finanza pubblica - precedentemente confluite nell'avanzo di amministrazione.

Al di là della flessibilità insita nei meccanismi di calcolo, il nuovo vincolo di finanza pubblica prevede inoltre - in continuità con l'impianto già disegnato dal Patto di stabilità - meccanismi di compensazione di spazi finanziari all'interno del territorio regionale, e subordinatamente anche a livello nazionale, per consentire agli enti di utilizzare gli spazi finanziari in base alle effettive esigenze di spesa, riducendo l'eventualità che il rispetto del saldo si ripercuota negativamente sulle capacità di spesa dell'ente, come già accaduto in passato.

Per evitare dunque che il nuovo vincolo - spostato dai pagamenti agli impegni - possa riprodurre sulla programmazione degli investimenti le stesse tensioni generate dal Patto sui pagamenti, è prevista la possibilità di effettuare operazioni di indebitamento o di investimento attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sulla base di intese regionali che garantiscano, nell'anno considerato, il rispetto dell'equilibrio per il complesso degli enti della regione, compresa la regione stessa.

Il meccanismo, che interviene laddove le operazioni eccedano per gli enti locali interessati lo spazio finanziario consentito dal proprio equilibrio, riproduce lo scambio di spazi già sperimentato con successo dalle amministrazioni territoriali nel passato e del quale ancora nel 2016 residua un trascinarsi per le quote di recupero degli enti cedenti/acquirenti nel biennio precedente.

La disciplina di riferimento per i suddetti elementi di flessibilità è costituita dall'articolo 10 della legge n. 243 del 2012 sopra citata nel quale si prevede che: a) le operazioni di investimento realizzate attraverso l'indebitamento o l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione; b) le medesime operazioni, se non soddisfatte mediante le intese regionali, possono effettuarsi sulla base dei patti di solidarietà nazionale, anche in tal caso fermo restando il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali.

Va precisato che sia l'intesa regionale che il patto di solidarietà nazionale intervengono solo ad integrazione - e non in sostituzione - degli spazi finanziari già disponibili per ciascun ente territoriale, qualora non sufficienti all'effettuazione degli investimenti: i due istituti, pertanto, non sono attivabili per le operazioni di investimento effettuabili dagli enti interessati mediante il ricorso all'indebitamento ed all'avanzo di amministrazione nel rispetto del proprio saldo di equilibrio, come stabilito dall'articolo 9 sopra indicato.

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

Si rammenta che gli spazi finanziari acquisiti mediante le procedure delle intese regionali e dei patti di solidarietà nazionale sono attribuiti agli enti con un esplicito e specifico vincolo di destinazione. Ne consegue che gli spazi finanziari non utilizzati per le finalità ad essi sottese non possono essere utilizzati per altre finalità. Qualora gli spazi finanziari concessi in attuazione delle intese regionali e dei patti di solidarietà previsti dal richiamato D.P.C.M. non siano totalmente utilizzati, l'ente

territoriale non può beneficiare di spazi finanziari nell'esercizio finanziario successivo.

Il medesimo articolo 10 ha demandato l'attuazione delle norme ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M. 21 febbraio 2017, n. 21). Sul relativo schema (A.G. n.385) le Commissioni bilancio delle Camere hanno espresso il [parere](#) in data 7 febbraio 2017.

A partire dal 2018, i comuni facenti parte di un'unione di comuni, che hanno delegato le funzioni connesse alla realizzazione di opere pubbliche, possono richiedere spazi finanziari, nell'ambito delle intese regionali e dei patti nazionali, per la quota di contributi trasferita all'unione stessa per investimenti in opere pubbliche riferite alla medesima delega di funzioni (come introdotto dal comma 874, lett. b) dell'articolo 1 della legge di bilancio 2018 (L.n. 205/2017)).

### Le intese regionali

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

Il D.P.C.M. 21 febbraio 2017, n. 21, prevede che le regioni e le province autonome avviano l'iter delle intese regionali, entro il termine perentorio del 15 gennaio di ogni anno (15 marzo nel 2017 e 15 febbraio nel 2018), in modo che entro il successivo 28 febbraio (30 aprile nel 2017 e 31 marzo nel 2018) le regioni stesse e gli enti locali interessati possano cedere/richiedere, per uno o più esercizi successivi (fino ad un massimo di 5 anni), spazi finanziari finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti ed il ricorso all'indebitamento.

Ovviamente, le richieste si riferiscono a spazi aggiuntivi rispetto a quelli già disponibili per ciascun ente territoriale nel pieno rispetto del proprio saldo di equilibrio.

Nel caso di richiesta, l'ente territoriale interessato deve pertanto fornire alcune specifiche informazioni, volte a dar compiuto conto delle disponibilità di bilancio al fine di evidenziare che gli spazi richiesti risultino effettivamente aggiuntivi rispetto a quelli che l'ente può ordinariamente utilizzare nell'ambito del proprio saldo di equilibrio.

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

- i comuni fino a 1.000 abitanti;
- i comuni istituiti a seguito dei processi di fusione nel quinquennio precedente all'anno dell'intesa. Sono considerati esclusivamente i comuni per i



quali i processi di fusione si sono conclusi entro il 1° gennaio dell'anno dell'intesa stessa;

- gli enti territoriali che dispongono, contestualmente, di progetti esecutivi e di risorse finanziarie spendibili, e che, dunque, possono più facilmente di altri utilizzare gli spazi medesimi. Ciononostante, queste che si riscontrano sulla base della presenza di una liquidità di cassa e di una quota di avanzo di amministrazione già vincolato per l'investimento. In tali situazioni l'attribuzione di spazi finanziari consente all'ente interessato di utilizzare la liquidità disponibile per l'operazione di investimento, con un peggioramento del risultato di bilancio che viene compensato dal miglioramento del risultato medesimo da parte degli enti che cedono il proprio spazio disponibile, ad esempio perché in possesso di un avanzo di amministrazione non spendibile in mancanza di investimenti immediatamente avviabili.

La procedura di assegnazione degli spazi finanziari deve concludersi entro il termine perentorio del 31 marzo (31 maggio nel 2017 e 30 aprile nel 2018), termine entro il quale le regioni approvano, con delibera di Giunta, le intese per l'attribuzione degli spazi disponibili. Entro il medesimo termine, le regioni e le province autonome comunicano agli enti locali interessati i nuovi saldi obiettivo rideterminati e alla Ragioneria generale dello Stato tutti gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento del rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Gli enti che cedono/acquisiscono spazi finanziari indicano i tempi e le modalità di miglioramento/peggioramento del saldo negli esercizi successivi, da un minimo di 2 ad un massimo di 5 anni. La quota del primo anno non può superare il 50 per cento. Spetta, tuttavia, alla regione, in ultima analisi, definire tempi e modalità di peggioramento del saldo negli esercizi successivi degli enti che acquisiscono spazi, sulla base delle proposte avanzate dagli enti locali

Al fine di favorire gli investimenti nei settori strategici del proprio territorio, è consentito alle regioni di poter cedere agli enti locali del proprio territorio spazi finanziari per i quali non viene prevista la restituzione negli esercizi successivi.

L'articolo 2 del [D.P.C.M. 21/2017](#) ha previsto infine l'istituzione di un Osservatorio presso il Ministero dell'economia - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con l'obiettivo di monitorare gli esiti delle intese e favorire il pieno utilizzo degli spazi finanziari oggetto delle intese, finalizzati alla realizzazione degli investimenti. Le modalità di organizzazione e di funzionamento dell'Osservatorio, sono state stabilite con il [D.M. 23 novembre 2017, n. 207](#). A tal fine viene altresì previsto che gli enti beneficiari degli spazi trasmettano le informazioni relative agli investimenti effettuati a valere sui predetti spazi al sistema di monitoraggio opere pubbliche della [Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche \(BDAP-MOP\)](#).

In tale quadro normativo, si inserisce lo schema di decreto ([A.G. 495](#)), all'esame della [V Commissione bilancio](#), volto - con lo scopo, secondo quanto dichiarato nella relazione illustrativa, di una "*organicità di disciplina in un quadro di coerenza con il sistema delle fonti normative*" - ad inserire la disciplina dell'Osservatorio

direttamente nel D.P.C.M. n. 21 del 2017, sopprimendo, dunque, il D.M. n. 207/2017.

In caso di mancato avvio delle intese entro i termini stabiliti, viene previsto l'esercizio del [potere sostitutivo](#) da parte dello Stato, che, dopo diffida alle regioni per l'avvio dell'iter dell'intesa, in caso di inadempienza, adotta le misure necessarie a tal fine in modo da concludere la redistribuzione degli spazi finanziari entro il 15 maggio (15 luglio nel 2017 e 15 giugno nel 2018) ovvero nomina un apposito commissario (entro il 30 maggio), con deliberazione del Consiglio dei ministri. Il potere sostitutivo in questione può attivarsi altresì qualora le regioni avviino ma poi non proseguano la procedura di intesa, dovendosi in tal caso pervenire all'assegnazione degli spazi finanziari entro il 15 giugno (15 agosto nel 2017 e 15 luglio nel 2018).

Con riguardo alla questione del potere sostitutivo, si segnala che la Corte Costituzionale, con [sentenza n. 252 del 2017](#), ha dichiarato fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e da alcune Regioni in relazione all'articolo 2, comma 1, lett. c), della legge n. 164/2016, nella parte in cui, nel sostituire l'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, prevede che le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sia disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, atteso che le modalità attraverso le quali può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome devono essere previste da un atto fornito di valore di legge e non da un decreto. Di conseguenza, viene meno l'articolo 3 del ripetuto D.P.C.M. n. 21 del 2017, concernente appunto le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato in caso di mancato/ritardato avvio delle intese regionali.

Restano ferme, in ogni caso, le sanzioni previste a carico delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano che non sanciscono l'intesa regionale.

Si rammenta, infatti, che la disciplina sulle intese si completa con le regole sanzionatorie disposte in materia dalla [legge 11 dicembre 2016, n. 232](#) (legge di bilancio 2017) e richiamate dall'articolo 5 del D.P.C.M. n. 21 del 2017. Si tratta in particolare dei commi 506, 507 e 508 della legge di bilancio suddetta, che interessano la procedura di assegnazione degli spazi finanziari con riguardo alle tre diverse fattispecie in cui non si sancisca l'intesa regionale ovvero non si utilizzino gli spazi ottenuti o, infine, non si effettuino le comunicazioni previste.

In tali circostanze i commi dispongono:

- che alle regioni che non sanciscono l'intesa regionale si applicano, nell'esercizio della mancata intesa, alcune sanzioni sul divieto di assunzione di personale, nonché sul limite all'assunzione di impegni per spese correnti;
- che qualora gli spazi finanziari concessi ai sensi delle intese e dei patti di solidarietà nazionale non siano totalmente utilizzati, l'ente territoriale non può beneficiare di spazi finanziari nell'esercizio successivo;
- che ove l'ente territoriale beneficiario degli spazi finanziari non effettui la trasmissione delle informazioni richieste dal D.P.C.M., lo stesso non può

procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbia adempiuto.

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

## I patti di solidarietà nazionale

Il comma 4 dell'articolo 10 della legge n. 243 del 2012, prevede che le operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento che non hanno potuto essere soddisfatte sulla base degli spazi prodotti dalle intese regionali, possano essere effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionale, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli enti territoriali.

Il D.P.C.M. 21 febbraio 2017, n. 21, all'articolo 4, introduce la disciplina generale in materia di patti di solidarietà nazionale e relativo avvio dell'iter (c.d. Patto di solidarietà nazionale "orizzontale"), specificando il soggetto (Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), i termini di avvio e le modalità, nonché i contenuti minimi delle domande di richiesta/cessione degli spazi finanziari.

In particolare, si dispone che entro il 1° giugno di ciascun anno la Ragioneria generale dello Stato avvia l'iter dei patti di solidarietà nazionale, al fine di consentire alle regioni e agli enti locali interessati di cedere, ovvero richiedere, per uno o più esercizi successivi, spazi finanziari finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti ed il ricorso all'indebitamento. Entro il 15 luglio, le regioni e gli enti locali comunicano le domande di cessione e acquisizione degli spazi finanziari, e la Ragioneria generale dello Stato provvede entro il successivo 31 luglio alla distribuzione degli spazi stessi, distintamente per regioni, città metropolitane, province e comuni. L'assegnazione deve essere effettuata secondo i seguenti criteri di priorità delle richieste:

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

Qualora l'entità delle richieste pervenute dagli enti superi l'ammontare degli spazi finanziari residui, l'attribuzione è effettuata a favore degli enti che presentano la

maggiore incidenza del fondo di cassa rispetto all'avanzo di amministrazione, nel rispetto del saldo di equilibrio.

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

Si dispone infine che, come già per le intese regionali, gli enti beneficiari degli spazi finanziari trasmettono le informazioni relative agli investimenti effettuati a valere sui predetti spazi al sistema di monitoraggio opere pubbliche della [Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche](#) (BDAP-MOP).

Da ultimo, si ricorda che il comma 1 dell'articolo 43-bis del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, prevede che, per gli anni 2017, 2018 e 2019, agli enti locali colpiti dal sisma del 2016 nel centro Italia sono assegnati spazi finanziari nell'ambito dei patti di solidarietà nazionale in misura pari alle spese sostenute per favorire gli investimenti connessi alla ricostruzione, al miglioramento della dotazione infrastrutturale nonché al recupero degli immobili e delle strutture destinati a servizi per la popolazione, da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito.

Al riguardo, nella circolare n. 5 del 2018 della RGS si precisa che per "miglioramento della dotazione infrastrutturale nonché al recupero degli immobili e delle strutture destinati a servizi per la popolazione" si intendono tutti gli interventi su immobili e infrastrutture, ivi incluse le nuove costruzioni, ancorché non legati alla ricostruzione post sisma. Gli spazi finanziari concessi saranno pari agli investimenti effettuati. Di conseguenza, non occorre effettuare ex ante alcuna richiesta di spazi finanziari né per l'esercizio 2017, né per gli esercizi 2018 e 2019.

L'unico obbligo in capo ai comuni sarà quello di attestare, in sede di certificazione del saldo di equilibrio, che l'eventuale differenza negativa tra saldo conseguito e saldo obiettivo deriva dall'applicazione delle citate disposizioni.

### I patti di solidarietà nazionale "verticali"

Con la legge di bilancio per il 2017 ([legge n. 232/2016](#)), è stato definito uno specifico [patto di solidarietà nazionale "verticale"](#) - che interessa sia gli [enti locali](#) (art. 1, comma 485 - 494) che le [regioni](#) (art. 1, commi da 495 - 501) - al fine di favorire le spese di investimento da realizzare attraverso l'uso dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito, che rientra negli ambiti dei patti nazionali, di cui all'art. 10, comma 4, della legge n. 243/2012.

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

risorse del bilancio dello Stato.

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

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

La norma dispone poi, per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023 un ulteriore stanziamento – sempre riferito all'assegnazione di spazi finanziari agli enti locali nell'ambito dei patti di solidarietà nazionale, pari a 700 milioni di euro annui.

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

Tale disposizione mira, infatti, a favorire gli investimenti degli enti virtuosi, quelli cioè che non riescono ad utilizzare gli avanzi di amministrazione rispettando nel contempo il saldo di equilibrio di bilancio, a causa dei limitati importi iscritti nel fondo crediti di dubbia esigibilità e per il rimborso dei prestiti.

L'assegnazione degli spazi si articola secondo una procedura differenziata, in base agli investimenti da realizzare.

Per gli spazi finanziari destinati ad interventi di edilizia scolastica, gli enti locali comunicano gli spazi di cui necessitano, entro il termine perentorio del 20 gennaio di ciascun anno, alla [Struttura di missione](#) per il coordinamento degli interventi di edilizia scolastica, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; entro il 5 febbraio di ciascun anno, la Struttura di missione comunica alla Ragioneria generale dello Stato, gli spazi finanziari da attribuire a ciascun ente locale, tenendo conto di un certo ordine prioritario.

Le priorità riguardano:

- interventi di edilizia scolastica già avviati, a valere su risorse acquisite mediante contrazione di mutuo, e per i quali sono stati attribuiti spazi finanziari nell'anno precedente
- interventi di nuova costruzione di edifici scolastici o di adeguamento antisismico degli edifici esistenti per i quali gli enti dispongono del progetto esecutivo, completo del CUP e del cronoprogramma aggiornato, che non abbiano pubblicato il bando alla data della richiesta di spazi finanziari;
- interventi di edilizia scolastica per i quali gli enti dispongono del progetto esecutivo, completo del CUP e del cronoprogramma aggiornato, che non abbiano pubblicato il bando alla data della richiesta di spazi finanziari;
- interventi di nuova costruzione di edifici scolastici o di adeguamento antisismico degli edifici esistenti per i quali gli enti dispongono del progetto definitivo completo del CUP;

altri interventi di edilizia scolastica per i quali gli enti dispongono del progetto definitivo completo del CUP.

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

Le priorità riguardano:

- interventi, su impianti sportivi esistenti, di messa a norma e in sicurezza compreso l'adeguamento antisismico, di abbattimento delle barriere architettoniche, di efficientamento energetico e di ripristino della funzionalità per i quali gli enti dispongono del progetto esecutivo, completo del codice unico di progetto (CUP) e del cronoprogramma, che non abbiano pubblicato il bando di gara alla data della richiesta di spazi finanziari;
- altri interventi relativi a impianti sportivi per i quali gli enti dispongono del progetto esecutivo, completo del CUP e del cronoprogramma, che non abbiano pubblicato il bando di gara alla data della richiesta di spazi finanziari;
- interventi, su impianti sportivi esistenti, di messa a norma e in sicurezza compreso l'adeguamento antisismico, di abbattimento delle barriere architettoniche, di efficientamento energetico e di ripristino della funzionalità per i quali gli enti dispongono del progetto definitivo completo del CUP;
- altri interventi relativi a impianti sportivi per i quali gli enti dispongono del progetto definitivo completo del CUP.

La Presidenza del Consiglio dei ministri - Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica e Ufficio per lo sport - individuano gli enti locali beneficiari degli spazi finanziari e l'importo degli stessi, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro il 10 febbraio di ogni anno.

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

L'ordine prioritario riguarda i seguenti investimenti (finanziati da avanzo di amministrazione o da indebitamento):

- investimenti dei comuni colpiti da eventi sismici, finalizzati a fronteggiare gli eccezionali eventi sismici e la ricostruzione;
- investimenti degli enti locali finalizzati al ripristino e alla messa in sicurezza del territorio, a seguito di danni derivanti da eccezionali eventi meteorologici per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza;
- investimenti già avviati, a valere su risorse acquisite mediante contrazione di mutuo e per i quali sono già stati attribuiti spazi finanziari;
- investimenti dei comuni istituiti a seguito dei processi di fusione, nel quinquennio precedente all'anno di riferimento, dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, dei comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti, per i quali gli enti dispongono del progetto esecutivo, completo del cronoprogramma della spesa;
- investimenti la cui progettazione esecutiva è finanziata a valere sulle risorse stanziare

dall'articolo 41-*bis* del D.L. n. 50/2017 in favore dei comuni delle zone ad alto rischio sismico;

- spese per investimenti finalizzati all'attuazione del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione;
- investimenti finalizzati all'adeguamento e al miglioramento sismico degli immobili, finanziati con avanzo di amministrazione, per i quali gli enti dispongono del progetto esecutivo, completo del cronoprogramma della spesa;
- investimenti finalizzati alla prevenzione del rischio idrogeologico e alla messa in sicurezza e alla bonifica di siti inquinati ad alto rischio ambientale, individuati come prioritari per il loro rilevante impatto sanitario, finanziati con avanzo di amministrazione, per i quali gli enti dispongono del progetto esecutivo, completo del cronoprogramma della spesa;
- progettazione definitiva ed esecutiva di investimenti finalizzati al miglioramento della dotazione infrastrutturale o al recupero degli immobili e delle strutture destinati a servizi per la popolazione, finanziati con avanzo di amministrazione;
- investimenti finalizzati al potenziamento e al rifacimento di impianti per la produzione di energia elettrica di fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico, per i quali gli enti dispongono del progetto esecutivo, completo del cronoprogramma della spesa.

Una procedura analoga a quella illustrata per gli enti locali trova applicazione, con riferimento alle spese di investimento delle regioni e province autonome, per le quali si prevede, per avviare il procedimento, la comunicazione alla Ragioneria generale dello Stato degli spazi finanziari di cui le regioni necessitano, entro il 20 gennaio di ciascun anno. Indi con decreto del Ministero dell'economia vengono attribuiti gli spazi finanziari agli enti interessati, secondo criteri di priorità riportati in norma, riferiti all'adeguamento e al miglioramento antisismico degli immobili e, indi, alla prevenzione del rischio idrogeologico e alla messa in sicurezza e alla bonifica di siti inquinati.

Si precisa che gli spazi finanziari acquisiti mediante il patto di solidarietà nazionale "verticale" sono assegnati agli enti con un esplicito e specifico vincolo di destinazione, ovvero per favorire le spese di investimento da realizzare attraverso l'uso dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito e devono essere utilizzati nel rispetto delle priorità e delle modalità di utilizzo sopra citate. Ne consegue che gli spazi finanziari non utilizzati per le finalità ad essi sottese non possono essere utilizzati per altre finalità. Pertanto, in caso di mancato utilizzo, gli spazi non utilizzati sono recuperati, in sede di certificazione, attraverso una modifica peggiorativa dell'obiettivo di saldo finale di competenza per lo stesso importo.

L'ente territoriale beneficiario attesta l'utilizzo degli spazi finanziari concessi in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà previsti dall'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con l'invio della certificazione di verifica del rispetto dell'obiettivo di saldo.

Qualora gli spazi finanziari concessi siano stati utilizzati per una quota inferiore al 90 per cento, l'ente territoriale non può beneficiare di spazi finanziari di competenza dell'esercizio finanziario successivo a quello dell'invio della certificazione. Quindi, in caso di utilizzo degli spazi finanziari per una quota inferiore al 90 per cento, nell'anno di competenza 2018, l'ente non può partecipare alle intese regionali e ai patti di solidarietà nazionali nel secondo esercizio finanziario successivo (2020).

Come già segnalato per le intese regionali, anche per i patti di solidarietà nazionale in esame indicazioni, procedure ed adempimenti sono contenute della [circolare n. 5](#)

del 2018 della Ragioneria generale dello Stato già citata in riferimento alle intese medesime.

L'attribuzione degli spazi finanziari, per l'anno 2017, a favore degli enti locali, per complessivi 700 milioni di euro stanziati dal comma 485 della legge di bilancio 2017, è stata disposta con il [D.M. Economia del 14 marzo 2017](#).

La ripartizione tra le regioni a statuto ordinario degli spazi finanziari per favorire gli investimenti per complessivi 500 milioni di euro nel 2017, già stanziati dal comma 495, è stata disposta dall'articolo 33 del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, sulla base dell'Intesa del 23 febbraio 2017 raggiunta in Conferenza Stato-regioni.

FOCUS:

<a href="#">Le regole per l'indebitamento degli enti territoriali</a>	125
<a href="#">I precedenti patti di solidarietà tra gli enti territoriali</a>	128

## [Le regole per l'indebitamento degli enti territoriali](#)

L'[articolo 119 della Costituzione](#) ha elevato a livello costituzionale il principio della c.d. **golden rule**, secondo la quale gli enti locali possono indebitarsi esclusivamente per finanziare spese di investimento. La regola, già esistente nell'ordinamento degli enti locali, stabilisce un vincolo di destinazione alla contrazione dei debiti, che non possono finanziare spesa corrente.

La riforma costituzionale, operata dalla [legge n. 1 del 2012](#), che ha introdotto il principio del [pareggio di bilancio](#) per il complesso delle pubbliche amministrazioni, ha imposto ulteriori vincoli agli enti territoriali in tema di indebitamento che si sovrappongono a quelli fissati dall'[articolo 119 della Costituzione](#).

### Limiti alla facoltà di indebitamento degli enti territoriali

Con riferimento agli enti locali, il limite massimo di indebitamento è rappresentato dall'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti degli enti locali.

In particolare, le norme dell'[articolo 204 del D.Lgs. n. 267/2000](#) (TUEL) prevedono che l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale dei correlati interessi, sommati agli oneri già in essere (mutui precedentemente contratti, prestiti obbligazionari precedentemente emessi, aperture di credito stipulate e garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi) non sia superiore ad una determinata percentuale delle entrate correnti (relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui). Come chiarito dalla norma interpretativa contenuta nell'[articolo 16, comma 11, del D.L. n. 95/2012](#), i suddetti limiti devono essere rispettati nell'anno di assunzione del nuovo indebitamento.



Tale percentuale di riferimento è stata gradualmente ridotta nel corso degli anni, fino al limite del 6 per cento a decorrere dal 2014, ai sensi dell'articolo 11-*bis*, comma 1, del D.L. 28 giugno 2013, n. 76.

Più di recente, al fine di favorire la ripresa degli investimenti degli enti locali, sono state previste disposizioni che hanno, invece, ampliato la capacità di indebitamento degli enti locali, innalzando il valore del rapporto tra l'importo annuale degli interessi e le spese correnti dell'ente dal 6 all'8 per cento nel 2014 (articolo 1, comma 735, legge n. 147/2013) e, da ultimo, dall'8 al 10 per cento dall'anno 2015 (art. 1, comma 539, legge n. 190/2014).

Sono state altresì previste specifiche disposizioni di deroga a tali limiti. In particolare, si fa riferimento all'[articolo 5 del D.L. n. 16/2014](#), con il quale il legislatore ha inteso restituire agli enti locali, limitatamente agli anni 2014 e 2015, la possibilità di assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato oltre i limiti fissati dall'articolo 204, comma 1, del TUEL, per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti ed emessi rimborsate nell'esercizio precedente. Analogamente, l'articolo 9, comma 2, del D.L. n. 91/2014 considera in deroga ai limiti all'indebitamento previsti dall'art. 204 del TUEL i finanziamenti agevolati concessi agli enti locali per interventi di efficientamento energetico degli edifici scolastici.

L'[articolo 8 della legge n. 183/2011](#) - attraverso una novella all'[articolo 10, comma 2, della legge 16 maggio 1970, n. 281](#) - ha introdotto analoghe disposizioni anche per le Regioni.

Per tali enti, a decorrere dal 2012, la percentuale tra l'importo complessivo delle annualità per capitale ed interessi e l'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate, che rappresenta la misura di riferimento per la contrazione di nuovo indebitamento da parte delle regioni, è stata ridotta dal 25 al 20 per cento.

Le Regioni, pertanto, possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni soltanto qualora l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato non sia superiore al 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa. Da ultimo, la legge di stabilità per il 2014 ([articolo 1, comma 528, della legge n. 147/2013](#)) ha ampliato l'ammontare complessivo delle entrate considerate ai fini del calcolo del 20%, ricomprendendovi le risorse del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, istituito dall'articolo 16-*bis* del [decreto-legge n. 95 del 2012](#), alimentato da una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina.

Tuttavia, con l'[articolo 27, comma 2, del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216](#), l'efficacia della riduzione è stata ridimensionata, prevedendo che resta fermo il (più ampio)

limite del 25 per cento per l'indebitamento autorizzato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 31 dicembre 2011, limitatamente agli impegni assunti alla data del 14 novembre 2011 per spese di investimento finanziate dallo stesso, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2012.

I limiti costituzionali all'indebitamento degli enti territoriali

L'esigenza di assicurare il rispetto delle nuove regole europee sul controllo della spesa e sulla sostenibilità del debito pubblico – come richiesto dalla [riforma del Patto di stabilità e crescita](#) dell'Unione Europea e dal trattato sul [Fiscal compact](#) – da parte di tutte le amministrazioni pubbliche, ivi incluse pertanto anche le autonomie territoriali – trova espressione nelle modifiche apportate alle norme costituzionali che regolano l'autonomia finanziaria e l'indebitamento delle regioni e degli enti locali.

Per tale finalità, la [legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1](#), nell'introdurre il principio del [pareggio di bilancio](#) nella Carta costituzionale è intervenuta anche sull'[articolo 119 Cost.](#) nel quale, per la parte che qui interessa, nel ribadire che l'indebitamento delle autonomie territoriali è consentito solo per finanziare spese di investimento, introduce due ulteriori condizioni all'indebitamento medesimo, richiedendo che ad esso si possa procedere solo con "*la contestuale definizione di piani di ammortamento*" ed a condizione che l'equilibrio di bilancio sia rispettato "*per il complesso degli enti di ciascuna Regione*". La stessa norma ha inoltre rinviato ad una apposita legge, da approvarsi a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera (vale a dire una legge che nel sistema delle fonti del diritto ha natura di "legge rinforzata") il compito di disciplinare "*la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento*"

Tale compito è stato adempiuto con la [legge 24 dicembre 2012, n. 243](#), di [attuazione del principio di pareggio del bilancio](#), il cui articolo 10 afferma, ribadendo il disposto della norma costituzionale, che l'accesso all'indebitamento è consentito solo per il finanziamento delle spese di investimento, secondo le modalità e nei limiti fissati dallo stesso articolo nonché dalla legge dello Stato, vale a dire con le norme che si sono in precedenza richiamate.

L'accesso è tuttavia condizionato a specifici ed ulteriori vincoli che si aggiungono a quello della finalizzazione a spesa d'investimento, disponendosi che le operazioni di indebitamento possano effettuarsi solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento per il rimborso del debito - con evidenziazione delle obbligazioni che incidono sui singoli esercizi e delle corrispondenti modalità di copertura - imponendo, dunque, a ciascun Ente di accantonare contabilmente in bilancio le risorse necessarie al rimborso del prestito. I piani in questione, inoltre, devono avere durata non superiore alla vita utile dell'investimento: ciò, presumibilmente, al fine di limitare la

possibilità, cui spesso finora si è fatto ricorso, di rinegoziazione di debiti già in essere, con lo scopo di allungarne la scadenza.

Si prevede altresì che le operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti vadano effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione.

Le operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento, non soddisfatte dalle intese regionali, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionale, assicurando, comunque, il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli enti territoriali.

Resta fermo, comunque che gli enti territoriali possono effettuare investimenti, attraverso il ricorso al debito e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, nel rispetto del proprio saldo.

La stessa legge rinforzata, all'articolo 12, ribadisce, altresì, che gli enti locali e le regioni concorrono alla sostenibilità del debito pubblico mediante versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico. La misura del concorso alla riduzione del debito da parte degli enti territoriali è demandata alla legge dello Stato.

Con la nuova normativa costituzionale - entrata in vigore dal 1° gennaio 2016 - i vincoli all'indebitamento per gli enti locali già presenti nell'ordinamento ne risultano dunque ulteriormente rafforzati. Come messo in rilievo dalla Corte dei Conti nella [Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali di agosto 2013](#), l'indebitamento per gli enti locali, quindi, non entra a far parte delle leve strumentali di gestione del bilancio (*deficit spending*). I Comuni e le Province "sono tenuti a garantire l'equilibrio finanziario di parte corrente; il ricorso all'indebitamento ha dimensione ristretta e specifica, sostanziandosi quale mezzo di finanziamento di singoli e definiti progetti di investimento con il vincolo giuscontabile dell'immediato automatico impegno della spesa al verificarsi dell'accertamento dell'entrata. A garanzia di una sana gestione economica, oltre al costo del debito (interessi passivi) anche la quota di capitale in ammortamento, così assimilata a spesa corrente, deve trovare copertura nelle entrate correnti, incidendo sull'equilibrio di bilancio".

In tale contesto rafforzato, i controlli svolti dalla giurisprudenza contabile hanno acquisito un importante valore in ragione delle nuove verifiche che sono andate ad affiancarsi a quelle tradizionali sul rispetto dei vincoli da parte degli enti locali.

### [I precedenti patti di solidarietà tra gli enti territoriali](#)

Le intese regionali e i patti nazionali, disciplinati dall'articolo 10 della legge n. 243/2012, si inseriscono, in una consolidata linea di intervento del legislatore volte

ad agevolare gli enti territoriali nell' effettuazione delle spese di investimento, rispettando nel contempo i *target* di bilancio.

L'irrigidimento delle condizioni del [patto di stabilità interno](#) aveva contribuito, negli ultimi anni, ad aggravare i problemi del ritardo dei pagamenti delle Amministrazioni territoriali ed aveva comportato, per il meccanismo di calcolo del vincolo, alla progressiva paralisi degli investimenti.

L'ampio adempimento degli enti locali agli obiettivi imposti dal patto di stabilità interno aveva, infatti, comportato, al contempo, alcune distorsioni delle tendenze strutturali della spesa, indotte dall'esigenza di rispettarne i vincoli. In particolare, l'adozione della competenza mista quale criterio di calcolo dei saldi obiettivo per gli enti locali - che considera la spesa per investimenti secondo il criterio della cassa - aveva di fatto comportato per molti enti l'impossibilità di effettuare pagamenti riferiti ad impegni regolarmente assunti negli anni precedenti (ad es. per il finanziamento di opere già progettate o per il proseguimento di lavori già iniziati) nonostante avessero le disponibilità di cassa, rese inutilizzabili dai vincoli del patto.

A tal fine sono state introdotte nell'ordinamento, a partire dal 2009, una serie di misure di flessibilità nell'applicazione delle regole del patto di stabilità interno (i c.d. patti di solidarietà) che sono andate ad affiancare e ad integrare la disciplina nazionale del patto.

Tali patti di solidarietà consentivano di attivare meccanismi di compensazione degli obiettivi finanziari imposti agli enti locali - sia a livello regionale, con la cosiddetta regionalizzazione orizzontale e verticale del patto di stabilità, che a livello nazionale, con il patto orizzontale nazionale tra comuni - finalizzati, in particolare, ad incentivare le spese di investimento degli enti locali, le quali, in applicazione del criterio di computo dei saldi obiettivo, sono risultate fortemente compresse negli anni, rappresentando uno dei maggiori punti di criticità nell'applicazione dei vincoli del patto di stabilità interno.

Attraverso le compensazioni orizzontali e verticali a livello regionale (introdotte dal 2009 e da ultimo disciplinate, per l'anno 2016, dall'art. 1, commi 728-730, [legge n. 208/2015](#)), si è consentito alle regioni di intervenire a favore degli enti locali del proprio territorio, attraverso una rimodulazione degli obiettivi finanziari assegnati ai singoli enti e alla regione medesima – fermo restando il rispetto degli obiettivi complessivi posti dal legislatore ai singoli comparti - per favorire in via esclusiva un aumento degli impegni di spesa in conto capitale degli enti locali. Nelle misure di flessibilità a livello regionale, pertanto, gli spazi finanziari acquisiti da una parte degli enti locali sono compensati o dalla Regione o dai restanti enti locali, attraverso un miglioramento dei loro saldi obiettivo negli anni successivi. Gli spazi finanziari ceduti dalla regione sono assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, dai comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011, nonché dai comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale.

Per il 2016, la disciplina si è applicata anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

Con il sistema di compensazioni orizzontali a livello nazionale (introdotto a decorrere dal 2012 per i soli comuni dall'articolo 4-*ter* del [D.L. n. 16/2012](#), e da ultimo disciplinato dall'[articolo 1, comma 732, della legge n.](#)

208/2015), si è autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a rimodulare gli obiettivi finanziari tra gli enti locali del territorio nazionale - fermo restando l'obiettivo finanziario determinato per il complessivo comparto delle autonomie locali – consentendo agli enti di poter disporre di maggiori spazi finanziari, messi a disposizione dagli altri enti locali (che prevedono di conseguire un differenziale positivo rispetto all'obiettivo di saldo ad essi assegnato), per sostenere impegni di spesa in conto capitale.

Gli enti locali che cedono o acquisiscono spazi finanziari ottengono nel biennio successivo, rispettivamente, un alleggerimento o un peggioramento del proprio saldo, commisurato alla metà del valore dello spazio acquisito (nel caso di richiesta) o ceduto (nel caso di cessione).

I meccanismi di compensazione regionale, oltre ad aver reso più sostenibili gli obiettivi individuali degli enti locali ed aver contribuito a contenere i casi di inadempimento del patto, hanno effettivamente avuto un effetto positivo sul livello dei pagamenti in conto capitale, ponendosi come soluzione idonea a favorire la flessibilizzazione degli investimenti, almeno laddove le necessità di flessibilità del patto erano effettivamente legate a disponibilità di cassa rese non utilizzabili dai vincoli del patto medesimo. Gli enti che hanno ottenuto spazi aggiuntivi di saldo dal patto regionale hanno raggiunto, infatti, standard di pagamenti di spesa in conto capitale più elevati, riuscendo a contenere la caduta di tale comparto di spesa rispetto agli anni precedenti, pur nella generale flessione degli investimenti pubblici.

#### La misure di compensazione a livello regionale

Le misure di flessibilità a livello regionale - prima disciplinate distintamente con specifiche norme di legge - sono state poi riunite, con la legge di stabilità per il 2016 (art. 1, commi 728-730, legge n. 208/2015), in una unica procedura, per cui gli spazi finanziari acquisiti da una parte degli enti locali sono compensati o dalla Regione o dai restanti enti locali, attraverso un miglioramento dei loro saldi obiettivo. La disciplina si è applicata nel 2016 anche alle Regioni a statuto speciale. La normativa consentiva alle regioni di poter autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il saldo non negativo richiesto dalla nuova regola del pareggio di bilancio, per consentire esclusivamente un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, a patto che fosse garantito il rispetto dell'obiettivo complessivo a livello regionale. La compensazione può avvenire in due modalità (che rispecchiano le due precedenti forme di flessibilità):

- attraverso un contestuale miglioramento (di pari importo) del medesimo saldo dei restanti enti locali (flessibilità di tipo orizzontale);
- attraverso un contestuale miglioramento (di pari importo) del saldo della regione (flessibilità di tipo verticale).

Queste modalità di compensazione si applicano alle Regioni a statuto ordinario, alla Regione Sardegna e - a seguito dell'art. 11 del DL 113/2016 di recepimento dell'accordo con lo Stato del 26 giugno 2016 - alla Regione

siciliana, vale a dire le regioni in cui si applica la disciplina del pareggio di bilancio. Le modalità operative sono ora stabilite dal Decreto 4 luglio 2016 - Monitoraggio e certificazione del pareggio di bilancio per il 2016 per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (pubblicato nella G.U. n. 170 del 22/7/2016, con ERRATA CORRIGE pubblicata nella G.U. n. 180 del 3/8/2010).

Le modalità di compensazione degli spazi finanziari ceduti sono, invece, diversi per le regioni a statuto speciale alle quali non si applica ancora la disciplina del pareggio di bilancio. Per le regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, infatti, opera ancora la disciplina del patto di stabilità (art. 1, comma 454, L. n. 228/2012) basata sul controllo della spesa finale, espressa in competenza eurocompatibile, anziché la nuova regola sul pareggio di bilancio. Queste regioni, perciò, per gli anni 2016 e 2017, dovranno effettuare la compensazione degli spazi finanziari ceduti agli enti locali, sul proprio obiettivo del patto di stabilità espresso in termini di competenza eurocompatibile. Per la regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano, alle quali si applica la disciplina del patto di stabilità basata sul saldo programmatico, la compensazione per gli anni 2016 e 2017 è operata mediante il contestuale miglioramento, di pari importo, del proprio saldo programmatico riguardante il patto di stabilità interno. Le modalità operative per queste regioni sono stabilite dal Decreto 4 luglio 2016 - Monitoraggio e la certificazione del Patto di stabilità interno per il 2016 per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, con l'esclusione della Regione Sardegna e della Regione siciliana (pubblicato nella G.U. n. 170 del 22/7/2016, con ERRATA CORRIGE pubblicata nella G.U. n. 180 del 3/8/2010).

Ai fini della rideterminazione degli obiettivi le regioni definiscono criteri di virtuosità e modalità operative previo confronto in sede in Consiglio delle autonomie locali (e comunque con i rappresentanti degli enti locali – in caso il Consiglio non sia istituito). La procedura per la rideterminazione degli obiettivi è la seguente:

- entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre, gli enti locali comunicano all'ANCI, all'UPI e alla Regione o provincia autonoma gli spazi finanziari che sono loro necessari per effettuare impegni in conto capitale ovvero gli spazi finanziari che sono disposti a cedere;
- entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre, le regioni e le province autonome comunicano agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati e al Ministero dell'economia e delle finanze tutte le informazioni utili alla verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

Gli spazi finanziari attribuiti e non utilizzati per impegni in conto capitale non rilevano ai fini del conseguimento del saldo di cui al comma 710.

Va sottolineato che, nel caso di flessibilità di tipo "verticale", le regioni e le province autonome cedono i propri spazi finanziari agli enti locali ricadenti nel proprio territorio che ne beneficiano senza alcun obbligo di restituzione. In tal caso, la norma prevede (comma 729) che gli spazi finanziari ceduti dalla regione sono assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e dai comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011.

Nel caso di flessibilità orizzontale, invece, la regione interviene solo al fine di consentire che gli enti locali del territorio si scambino spazi finanziari tra loro, salvo recuperarli o restituirli nel biennio successivo. Gli enti locali che cedono o acquisiscono spazi finanziari di patto ottengono, infatti, nel biennio successivo, rispettivamente, un alleggerimento o un aggravio del proprio obiettivo finanziario, in misura corrispondente agli spazi finanziari ceduti o acquisiti. Per ciascun anno, infatti, gli spazi ceduti e quelli acquisiti devono compensarsi.

Si ricorda, inoltre, che per favorire ulteriormente la flessibilità regionale verticale è stata prevista l'attribuzione alle regioni di un contributo finanziario, a fronte del quale, le regioni si impegnano a cedere ai comuni e alle province ricadenti nel proprio territorio spazi finanziari da attribuire mediante le procedure che disciplinano le misure di flessibilità del patto di stabilità, in particolare quelle del patto regionalizzato verticale (c.d. patto regionale verticale incentivato). Stante il vincolo generale dell'invarianza dell'obiettivo complessivo di ciascun comparto regione-enti locali, nel cedere gli spazi ciascuna regione migliora per un pari importo il proprio obiettivo di bilancio. Poiché l'obiettivo del comparto regione-enti locali deve comunque rimanere invariato, il contributo assegnato alle regioni è destinato esclusivamente alla riduzione del debito. Gli spazi finanziari ceduti agli enti locali devono essere utilizzati dagli stessi per il pagamento di obbligazioni di parte capitale assunte. Con il patto regionale verticale la regione potrà inoltre cedere ulteriori spazi ai singoli enti ovvero cedere spazi a nuovi enti richiedenti ma non ridurre gli spazi già ceduti con il patto verticale incentivato.

Oltre alle regioni a statuto ordinario, il contributo è attribuito anche alla Regione siciliana ed alla Sardegna, vale a dire a tutte le regioni in cui i comuni ricevono risorse erariali.

Per l'anno 2015, ultimo anno di funzionamento del patto verticale incentivato, il comma 484 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) ha attribuito alle regioni a statuto ordinario ed a tre autonomie speciali (Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia) un contributo per il patto verticale incentivato, nel limite complessivo di 1 miliardo di euro. Come già previsto per gli anni precedenti, il contributo è destinato a coprire l'83,33 per cento degli spazi finanziari che ciascuna regione cede agli enti locali del proprio territorio ed è ripartito tra le regioni destinatarie secondo le quote definite in una apposita tabella allegata alla legge. Gli importi definiti nella tabella per ciascuna regione, possono essere variati mediante accordo da sancire in sede di Conferenza Stato-Regioni entro il 31 gennaio 2015.

Gli spazi finanziari sono ceduti per il 25% alle province e alle città metropolitane e per il 75% ai comuni. Il contributo non rileva ai fini del pareggio di bilancio ed è destinato dalle regioni all'estinzione anticipata del debito. Gli spazi finanziari ceduti da ciascuna regione sono utilizzati dagli enti locali beneficiari esclusivamente per pagare i debiti commerciali di parte capitale maturati alla data del 30 giugno 2014.

Il contributo assegnato alle regioni è stato pari a 800 milioni di euro nell'anno 2012, ai sensi dell'articolo 16, commi 12-bis-12-sexies, del D.L. n. 95/2012, e a 1.272 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014, ai sensi dell'art. 1, commi 122-126, della L. 228/2013, come modificati dall'art. 1-bis del D.L. 35/2013. Si rammenta, tuttavia, che le i contributi assegnati - a seguito di appositi accordi intervenuti in sede di

Conferenza Stato Regioni - sono stati utilizzati dalle regioni medesime per sostenere il taglio di risorse previsto dall'articolo 16, comma 2, del D.L. n. 95 del 2012 (c.d. spending review), consistente in 700 milioni per il 2012 e in 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 (cfr. in tal senso gli Accordi in Conferenza Stato-Regioni del 22 novembre 2012 e del 11 luglio 2013).

In relazione al funzionamento ed alle risorse coinvolte per i patti di solidarietà, si veda la sintesi presente nel capitolo 15. I Patti di solidarietà, pp. 224-227, in [Corte dei conti, Nuove regole per Regioni ed Enti locali alla prova](#) (patto di stabilità e pareggio di bilancio nel 2015), stralcio dal Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica.

### Patto orizzontale nazionale

Una ulteriore misura di flessibilità è stata introdotta in favore dei soli comuni a partire dall'anno 2012. Il c.d. "Patto orizzontale nazionale", disciplinato dall'articolo 4-ter del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, da ultimo, modificato dall'articolo 1, comma 544, della legge n. 147/2013, consente la rimodulazione orizzontale degli obiettivi finanziari tra i comuni non più a livello regionale ma a livello nazionale - fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato per il comparto comunale dalle regole del patto - allo scopo di consentire lo smaltimento dei residui passivi di conto capitale degli enti locali. Il meccanismo si basa, come per il patto regionale orizzontale, sulla cessione di spazi finanziari da parte dei comuni che prevedono di conseguire un differenziale positivo rispetto all'obiettivo del patto previsto dalla normativa nazionale a vantaggio di quelli che, invece, prevedono di conseguire, nel medesimo anno di riferimento, un differenziale negativo rispetto all'obiettivo prefissato. Lo scopo è quello di consentire a tali ultimi enti l'utilizzo di maggiori spazi finanziari per effettuare maggiori spese esclusivamente per il pagamento di residui passivi di parte capitale. Come per il patto orizzontale regionale, le amministrazioni che hanno ceduto o acquisito spazi finanziari di patto ottengono nel biennio successivo, rispettivamente, un alleggerimento o un peggioramento del proprio obiettivo, commisurato alla metà del valore dello spazio acquisito (nel caso di richiesta) o attribuito (nel caso di cessione).

Con il comma 732 della legge n. 208/2015 è stata definita una analoga misura di flessibilità della regola del pareggio di bilancio in ambito nazionale, estesa a tutti gli enti locali. Il meccanismo è lo stesso, basato sulla cessione di spazi finanziari da parte di enti locali che prevedono di conseguire, nell'anno di riferimento, un differenziale positivo rispetto all'obiettivo di saldo tra le entrate finali e le spese finali indicato dalla normativa nazionale (comma 710) a vantaggio di quelli che, invece, prevedono di conseguire, nel medesimo anno di riferimento, un differenziale negativo rispetto all'obiettivo prefissato. Lo scopo è quello di consentire a tali ultimi enti l'utilizzo di maggiori spazi finanziari per sostenere impegni di spesa in conto capitale.

Come per la flessibilità a livello regionale, gli enti locali che cedono o acquisiscono spazi finanziari ottengono nel biennio successivo, rispettivamente, un alleggerimento o un peggioramento del proprio saldo, commisurato alla metà del valore dello spazio acquisito (nel caso di richiesta) o ceduto (nel caso di cessione). Qualora l'entità delle richieste pervenute dai comuni che necessitano di



sostenere spese di conto capitale superiori all'ammontare degli spazi finanziari resi disponibili dagli altri comuni, l'attribuzione è effettuata in misura proporzionale ai maggiori spazi finanziari richiesti. In ogni caso, la somma dei maggiori spazi finanziari ceduti e di quelli attribuiti, per ogni anno di riferimento, deve essere pari a zero.

Si veda a tale riguardo, nel sito web della Ragioneria generale dello Stato, la sezione [Pareggio di bilancio 2016 – Patto "orizzontale nazionale"](#), contenente il dettaglio della variazione del saldo di finanza pubblica, con riferimento all'anno in corso e al biennio successivo degli enti che hanno richiesto o ceduto spazi finanziari mediante il patto "orizzontale nazionale" 2016.

## Misure per la valorizzazione dei piccoli comuni

*La legge 6 ottobre 2017, n. 158 ("Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni"), contiene misure che riguardano i piccoli comuni (comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti o costituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti), al fine di sostenere lo sviluppo sostenibile, l'equilibrio demografico, favorendo la residenza in tali comuni, tutelare e valorizzare il patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico, nonché il sistema dei servizi essenziali, con l'obiettivo di contrastare lo spopolamento.*

### Il Fondo per lo sviluppo dei piccoli comuni

Con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 256 del 2 novembre 2017 del testo della legge 6 ottobre 2017, n. 158, recante "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni", si è finalmente concluso l'iter parlamentare di una proposta di legge di iniziativa parlamentare, che si è svolto nell'arco di ben quattro legislature (considerando che la prima proposta di legge risale al 3 luglio 2001, XIV legislatura).

Si tratta di un insieme di disposizioni e di interventi che vengono previste in favore dei c.d. "piccoli comuni" - intendendosi per tali i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni costituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti - per l'attivazione di iniziative volte al loro sostegno e valorizzazione. Vengono indicati nuovi strumenti operativi che i piccoli comuni possono attivare non solo per un loro rilancio in termini economici, ma quanto meno per porre freno a quei fenomeni di calo demografico che hanno caratterizzato tali enti negli ultimi decenni, anche in conseguenza della costante riduzione nei confronti dei cittadini ivi residenti di taluni servizi essenziali, quali l'istruzione, la salute e i trasporti.

Secondo i dati tratti da Ancitel (sito telematico dell'ANCI) su poco meno di 8.000 comuni italiani, quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono 5.564 (pari a quasi il 70 per cento del totale). Di questi ben 3.486 comuni hanno una popolazione inferiore ai 2.000 abitanti (46,7 % del totale). In essi vi risiedono circa 10 milioni di abitanti, che rappresentano il 16,5 per cento della popolazione nazionale (60,5 milioni).

I piccoli comuni sono presenti soprattutto nelle regioni montuose alpine e appenniniche; le regioni con minor numero di piccoli comuni sono la Puglia (33,3%), l'Emilia Romagna (42%), la Toscana (44,6%), la Sicilia (52,6%) e il Veneto (52,7%),

Tra gli interventi principali vi è l'istituzione di un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni destinato al finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla

mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive.

Il Fondo, istituito con una dotazione di 10 milioni di euro per il 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023, è stato incrementato di 10 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2018, dal comma 862 della [legge di bilancio 2018](#) (L. 205/2017), per un complesso di 160 milioni di euro.

Per gli anni 2017 e 2018, nel Fondo confluiscono altresì le risorse previste dall'articolo 1, comma 640, secondo periodo, della legge n. 208 del 2015, che sono destinate esclusivamente al finanziamento degli interventi di ristrutturazione dei percorsi viari di particolare valore storico e culturale destinati ad accogliere flussi turistici che utilizzino modalità di trasporto a basso impatto ambientale.

Si tratta di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 stanziati per la progettazione e la realizzazione di itinerari turistici a piedi, denominati «cammini».

L'utilizzo delle risorse del Fondo è disciplinato attraverso la predisposizione di un "Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni", adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 158 (teoricamente quindi entro il 16 maggio 2018).

Non tutti i piccoli comuni possono essere ammessi ai benefici finanziari del Fondo, ma devono rientrare in una delle dodici tipologie indicate:

- a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico;
- b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica;
- c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981;
- d) comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità;
- e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali;
- f) comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani;
- g) comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato;
- h) comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g); in tal caso, i finanziamenti disposti ai sensi dell'articolo 3 sono destinati ad interventi da realizzare esclusivamente nel territorio delle medesime frazioni;
- i) comuni appartenenti alle unioni di comuni montani di cui all'articolo 14, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, n. 78, o comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto comma 28, le funzioni fondamentali ivi richiamate;
- l) comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta;
- m) comuni istituiti a seguito di fusione;
- n) comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella [Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese](#), di cui all'articolo 1,

comma 13, della legge n. 147 del 2013.

## Il recupero e la riqualificazione dei centri storici

La legge n. 158 individua una serie di modalità di intervento che i piccoli comuni possono porre in essere per l'attivazione di iniziative volte al loro sostegno e valorizzazione.

Interventi di recupero a vario titolo sono previsti agli articoli da 4 a 7 della legge n. 158: l'articolo 4 reca disposizioni per il recupero e riqualificazione dei centri storici, l'articolo 5 per il contrasto dell'abbandono di immobili, l'articolo 6 per l'acquisizione di case cantoniere e stazioni ferroviarie disabiliate e l'articolo 7 per il recupero dei beni culturali, storici, artistici e librari degli enti religiosi.

Con riferimento ai centri storici, la legge prevede la possibilità per i piccoli comuni di individuare, all'interno dei centri storici, le zone di particolare pregio dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali, da riqualificare mediante interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana, che rispettino le tipologie delle strutture originarie.

Gli interventi integrati risultano assai variegati:

- il risanamento, la conservazione e il recupero del patrimonio edilizio da parte di soggetti privati;
- la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, nel rispetto dei caratteri identificativi e tipici delle zone;
- la manutenzione straordinaria dei beni pubblici già esistenti da parte dell'ente locale e il riuso del patrimonio edilizio inutilizzato;
- il miglioramento e l'adeguamento degli arredi e dei servizi urbani;
- gli interventi finalizzati al consolidamento statico e antisismico degli edifici storici nonché alla loro riqualificazione energetica; la realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati;
- il miglioramento del decoro urbano e dei servizi urbani quali l'apertura e la gestione di siti di rilevanza storica, artistica e culturale.

Con particolare riferimento ai borghi antichi o ai centri storici abbandonati o parzialmente spopolati, si prevede la possibilità per i comuni di promuovere nel proprio territorio la realizzazione di alberghi diffusi, come definiti ai sensi delle disposizioni emanate dalle regioni e dalle province autonome.

La legge consente anche ai comuni di acquisire e riqualificare immobili per contrastare l'abbandono di terreni e di edifici e di stipulare intese per il recupero di case cantoniere e di stazioni ferroviarie non più utilizzate. In particolare, è prevista la possibilità di acquisizione di stazioni ferroviarie dismesse o case cantoniere per destinarle a presidi di protezione civile o sedi di promozione di prodotti tipici locali, nonché del sedime ferroviario dismesso per la destinazione a piste ciclabili nonché la fruizione dei percorsi connessi alla rete ferroviaria storica.

I piccoli comuni potranno anche concordare convenzioni con le diocesi della Chiesa cattolica e con le rappresentanze delle altre confessioni religiose che hanno concluso Intese con lo Stato per la salvaguardia e il recupero dei beni culturali,

storici, artistici e librari degli enti ecclesiastici o degli enti delle confessioni religiose civilmente riconosciuti.

### Ulteriori misure per i piccoli comuni

Altre misure previste dalla [legge 6 ottobre 2017, n. 158](#) riguardano: la diffusione delle infrastrutture in banda ultralarga e programmi di *e-government* nei territori dei piccoli comuni; l'utilizzo dei servizi postali per l'effettuazione di pagamenti; il consumo e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile.

Specifiche disposizioni riguardano i servizi di trasporto e istruzione, la distribuzione dei quotidiani e la promozione cinematografica in favore dei piccoli comuni, anche quale strumento di valorizzazione turistica.

## La disciplina del pareggio di bilancio per regioni ed enti locali

*La disciplina del pareggio di bilancio costituisce per le regioni e gli enti locali la nuova regola contabile - in sostituzione del previgente patto di stabilità interno - mediante cui gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità delle finanze pubbliche. Essa, introdotta in via definitiva nell'ordinamento con la legge di bilancio 2017, stabilisce che il bilancio è in equilibrio quando presenta un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.*

### Dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio

La nuova regola contabile dell'equilibrio di bilancio per regioni ed enti locali è stata introdotta dalla [legge n. 243 del 2012](#) che agli articoli da 9 a 12 ha dettato le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, dando così attuazione, con riferimento agli enti territoriali, a quanto previsto dalla [legge costituzionale n. 1 del 2012](#), che ha introdotto nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio.

Questa, riformulando l'[articolo 81 della Costituzione](#) (nonché modificandone gli articoli 97, 117 e 119), ha introdotto il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio dello Stato, al netto degli effetti del ciclo economico e salvo eventi eccezionali, correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. Alla nuova disciplina è stato dato seguito mediante la legge "rinforzata" (in quanto modificabile solo con maggioranza assoluta) 24 dicembre 2013, n. 243 sopradetta, la quale ha, tra l'altro, disciplinato l'applicazione del principio dell'equilibrio tra entrate e spese nei confronti delle regioni e degli enti locali (articoli da 9 a 12).

La nuova regola, la cui applicazione è stata prevista a decorrere dal 2016, viene così a sostituire da tale anno il patto di stabilità interno, che nel corso del tempo aveva portato ad addensamento normativo di regole complesse e frequentemente mutevoli. Esso, va rammentato, aveva finora costituito, fin dalla sua introduzione nel 1999, lo strumento mediante cui sono stati stabiliti gli obiettivi ed i vincoli della gestione finanziaria di regioni ed enti locali, ai fini della determinazione della misura del concorso dei medesimi al rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. L'impostazione del patto di stabilità interno è stata incentrata fino al 2014 per le regioni sul principio del contenimento delle spese finali e, per gli enti locali (fino al 2015), sul controllo dei saldi finanziari. Per gli enti locali, il vincolo al miglioramento dei saldi è risultato funzionale all'impegno di riconoscere agli enti territoriali una maggiore autonomia tributaria, responsabilizzandoli nella gestione finanziaria anche in relazione ai vincoli finanziari derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

La regola del pareggio, dopo essere stata anticipata per le sole regioni a decorrere dal rendiconto 2015 ad opera dell'articolo 1, comma 463, della [legge n.190 del 2014](#), viene introdotta nel 2016 dai commi 707-734 della [legge n. 208/2015](#) (legge di stabilità 2016) sia per le regioni stesse (con contestuale cessazione di quanto dettato dalla [legge n.190 del 2014](#) medesima) che per gli enti locali. La regola viene declinata in termini di equilibrio di bilancio, definendola in termini di saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Il 2016 costituisce quindi l'anno nel quale si registra il superamento del patto di stabilità interno: nell'introdurre la nuova regola si dispone infatti contestualmente la disapplicazione di tutte le norme che interessano il patto, salvo alcuni adempimenti riferiti al monitoraggio ed alla certificazione del patto 2015, inclusa l'applicazione delle eventuali sanzioni.

Va peraltro precisato come il nuovo saldo 2016 – consistente come detto in un unico saldo non negativo di competenza tra spese ed entrate finali -risulti semplificato rispetto a quello che al momento risultava previsto dall'[articolo 9 della legge n. 243/2012](#), nel quale i saldi di riferimento erano quattro, vale a dire un saldo non negativo in termini sia di competenza che di cassa tra entrate finali e spese finali, ed un saldo non negativo in termini di competenza e cassa tra entrate correnti e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Tale differenziazione tra legge di stabilità 2016 e legge "rinforzata" n. 243/2012, ancorati al nel 2016, e come tali riferiti agli esercizi dal 2017 in poi - viene però meno nel corso del 2016, quando con la [legge 12 agosto 2016, n.164](#) l'articolo 9 della legge 243 medesima viene modificato, sostituendosi i quattro saldi di equilibrio ivi previsti con l'unico saldo di competenza tra entrate e spese finali già introdotto nella legislazione ordinaria dalla legge di stabilità 2016 (vedi "[Le modifiche alla legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio](#)" e il [dossier](#)). La sostituzione del patto di stabilità interno con la disciplina del pareggio di bilancio, quale nuova regola contabile per gli enti territoriali e quale modalità del concorso degli stessi alla sostenibilità delle finanze pubbliche, si realizza pertanto mediante un percorso che: a) è stato avviato con la legge di stabilità 2015, anticipando l'applicazione della normativa sul pareggio alle regioni a statuto ordinario ed alla Sardegna; - b) è poi proseguito con la legge di stabilità 2016 attraverso il definitivo superamento del patto anche per gli enti locali e la individuazione di un unico saldo di equilibrio per il 2016; – c) è continuato con il consolidamento ad opera della [legge n.164/2016](#) del nuovo saldo di equilibrio nel testo della [legge 243/2012](#) ( nonché con altre modifiche attinenti ai rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali); - d) si è infine concluso con la messa regime da parte della legge di bilancio 2017 ([legge n.232 del 2016](#)) delle regole sul pareggio introdotte dalla precedente legge di stabilità come di seguito si illustra. In presenza della nuova regola rimangono ovviamente in corso, fino alla cessazione ove prevista, i [contributi posti a carico delle regioni e degli enti locali](#) dalle precedenti manovre di finanza pubblica.

## I contenuti delle nuove regole

Il contenuto della nuova regola, che costituisce il modo mediante cui regioni

e province autonome, comuni, province e città metropolitane concorrono al conseguimento dei saldi e degli obiettivi di finanza pubblica, è dettato in particolare dal comma 466 della legge di bilancio 2017 sopra citata, nel quale si stabilisce che tali enti devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Per gli enti territoriali la nuova *golden rule* risulta radicalmente diversa rispetto al previgente patto di stabilità, che, come prima rammentato, consiste nel raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario, calcolato quale differenza tra entrate e spese finali - comprese dunque le spese in conto capitale - espresso in termini di competenza mista (criterio contabile che considera le entrate e le spese in termini di competenza, per la parte corrente, e in termini di cassa per la parte degli investimenti, al fine di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con le regole contabili europee). I complessi meccanismi del patto sono ora sostituiti da un vincolo più lineare, costituito dal raggiungimento di un unico saldo.

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

Il secondo rilevante elemento di novità è costituito dall'inserimento del [Fondo pluriennale vincolato](#) nel computo del saldo di equilibrio. Questo è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Si tratta, più precisamente, di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, prevalentemente di conto capitale. Esso, che in taluni casi prescinde dalla natura vincolata o destinata delle entrate che lo alimentano, risulta immediatamente utilizzabile a seguito dell'accertamento delle entrate che lo finanziano, consentendo in tal modo di poter procedere all'impegno delle spese esigibili nell'esercizio in corso (la cui copertura è costituita dalle entrate accertate nel medesimo esercizio finanziario), e all'impegno delle spese esigibili negli esercizi successivi (la cui copertura è effettuata dal fondo). L'inserimento del Fondo nel saldo potrebbe quindi favorire una politica espansiva, soprattutto sul versante degli investimenti, per gli enti che vi fanno ricorso. Da sottolineare che tale inserimento viene disposto solo per il triennio 2017-2019, in quanto nell'articolo 9 della legge n.243 l'inclusione del Fondo è prevista a regime dal 2020.

Le nuove regole si riflettono inoltre positivamente sulle spese di parte capitale degli enti territoriali, sia, come sopra detto, per aver eliminato - prevedendo il risultato di bilancio in sola competenza - il vincolo di cassa alla spesa degli enti, sia per la possibile utilizzabilità dell'avanzo di amministrazione per gli investimenti: ciò risulta ora possibile mediante lo strumento dell'intesa regionale (si



veda il tema sugli [investimenti degli enti territoriali](#)) prevista dall'articolo 10 della legge n.243/2012 in questione, il quale consente di destinare in tal senso il risultato di amministrazione mantenendo nel contempo, mediante le procedure di richiesta e di cessione di spazi finanziari di bilancio tra enti locali di ciascuna regione, il vincolo di saldo per il complesso degli enti locali medesimi.

Le nuove regole contabili si riflettono anche sulla legislazione di finanza pubblica, e vengono conseguentemente considerate nell'ambito dei chiarimenti e nelle indicazioni rilasciate dalla Ragioneria generale dello Stato sulle leggi di bilancio annuali, da ultimo con riferimento alla [legge di bilancio 2017](#) (L.n. 232 del 2016) ed alla [legge di bilancio 2018](#) (L.n.205 del 2017).

## Le procedure di monitoraggio

Le procedure di [monitoraggio](#) del conseguimento del saldo di equilibrio vengono dettagliatamente disciplinate, prevedendosi che:

- al bilancio di previsione deve essere allegato un prospetto dimostrativo del rispetto del saldo, da allegarsi anche alle successive variazioni di bilancio approvate dal Consiglio dell'ente territoriale ed, in caso di talune variazioni al bilancio medesime, approvate dalla Giunta ovvero operate dai responsabili della spesa o dal responsabile finanziario;
- ciascun ente, ai fini della verifica del rispetto dell'obiettivo di saldo, deve inviare alla Ragioneria generale dello Stato entro il termine del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento una certificazione dei risultati conseguiti. La mancata trasmissione della certificazione entro il suddetto termine costituisce inadempimento all'obbligo del pareggio di bilancio; se tuttavia effettuata entro il successivo 30 aprile e attesti il conseguimento dell'obiettivo di saldo viene meno l'inadempimento, con applicazione però di alcune circoscritte sanzioni;
- decorsi trenta giorni dal termine stabilito per l'approvazione del rendiconto di gestione, in caso di mancata trasmissione da parte dell'ente locale della certificazione si attribuisce all'organo di revisione economico-finanziaria il compito, in qualità di commissario **ad acta**, pena la decadenza dal ruolo di revisore, di assicurare l'assolvimento dell'adempimento e trasmettere la predetta certificazione entro i successivi trenta giorni. Sino alla data di tale trasmissione sono sospese le erogazioni di risorse o trasferimenti da parte del Ministero dell'interno relative all'anno successivo a quello di riferimento;
- relativamente alle [Regioni](#) e alle Province autonome, decorsi trenta giorni dal termine stabilito per l'approvazione del rendiconto di gestione, in caso di mancata trasmissione della certificazione si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non è acquisita;
- qualora la certificazione non dia conto della corrispondenza tra i dati contabili rilevanti ai fini del conseguimento del saldo e le risultanze del rendiconto di gestione gli enti sono tenuti ad inviare una nuova certificazione entro sessanta giorni dall'approvazione del rendiconto e, comunque, non oltre il 30 giugno del

medesimo anno per gli enti locali e il 30 settembre per le regioni e le Province autonome.

## Il sistema sanzionatorio e premiale

La disciplina dell'equilibrio di bilancio è accompagnata da una serie di sanzioni per il caso di mancato conseguimento del saldo obiettivo. Per alcuni profili analoghe a quelle già previste per la previgente disciplina del patto di stabilità, i meccanismi di sanzione per il mancato conseguimento del saldo di equilibrio dispongono :

- per gli enti locali, la riduzione (applicata in rate costanti nel triennio successivo e tali da assicurare il recupero del saldo) delle risorse del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale, in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato, ovvero, per le province di Sicilia e Sardegna, nella riduzione dei trasferimenti erariali e, per gli enti locali delle restanti autonomie speciali, dei trasferimenti regionali. In caso di incapienza gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue, ed in caso di mancato versamento delle stesse, si prevedono apposite procedure di acquisizione da parte dell'erario degli importi dovuti;
- nel caso delle regioni inadempienti, il versamento al bilancio statale, entro il 31 maggio ciascun anno del triennio successivo a quello dell'inadempienza dell'importo corrispondente ad un terzo dello scostamento registrato. In mancanza, lo scostamento è recuperato sulle giacenze regionali depositate presso la tesoreria statale;
- il divieto per gli enti, nell'anno successivo all'inadempienza, di impegnare spese correnti (per le regioni al netto delle spese per la sanità) in misura superiore all'importo, ridotto dell'1 per cento, dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente, nonché il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti (con esclusione per le regioni dei mutui già autorizzati ma non ancora contratti);
- il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- il divieto di procedere nell'anno successivo all'inadempienza ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, salvo circoscritte eccezioni per talune funzioni essenziali, nonché di stipulare (qualora abbiano finalità elusiva della sanzione in esame) contratti di servizio con soggetti privati;
- l'obbligo di rideterminare, nell'anno successivo all'inadempienza, in riduzione del 30 per cento le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del presidente, del sindaco e dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione.

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

Viene inoltre affidata alla Corte dei conti, in sede di accertamento circa l'osservanza

delle nuove regole sul bilancio, il potere di irrogare sanzioni agli amministratori qualora emerga l'artificioso rispetto della complessiva nuova disciplina dettata dai commi 463-482 qui illustrata, conseguito mediante una non corretta applicazione delle regole contabili.

Per quanto concerne il meccanismo premiale, esso viene incentrato sul raggiungimento del saldo obiettivo, prevedendosi: a) per le regioni e città metropolitane che rispettano il saldo e che, inoltre, conseguono un saldo di cassa non negativo tra entrate finali e spese finali, l'assegnazione delle eventuali risorse – da destinarsi ad investimenti - derivanti dalle sanzioni economiche; b) per gli enti locali che rispettano i saldi suddetti negli stessi termini stabiliti per le regioni, si prevede l'assegnazione delle eventuali risorse derivanti dalla riduzione del fondo di solidarietà comunale e dal fondo sperimentale di riequilibrio e dai versamenti e recuperi effettivamente incassati derivanti dall'applicazione dei meccanismi sanzionatori.

Il sistema premiale affronta però anche il tema del pieno utilizzo delle risorse disponibili per gli enti, con la finalità di premiare quelli in cui si riscontri un impiego efficiente delle risorse stesse. Si dispone pertanto che per le regioni e città metropolitane che rispettano il saldo di equilibrio, lasciando contestualmente spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti in entrata (vale a dire gli enti che utilizzano pressoché pienamente le proprie risorse) la spesa per rapporti di lavoro flessibile possa essere innalzata del 10 per cento rispetto a quanto prevede la disciplina in materia. Nella stessa finalità, per i comuni che vengono a trovarsi nella medesima situazione quanto al rispetto del saldo ed agli spazi finanziari inutilizzati, si prevede che il turn over del proprio personale possa essere innalzato al 75 per cento, ricorrendo taluni requisiti in ordine al rapporto tra dipendenti e popolazione dell'ente interessato.

### La disciplina del pareggio di bilancio per le autonomie speciali

L'obbligo del concorso al conseguimento dei saldi e degli obiettivi di finanza pubblica mediante lo strumento del pareggio di bilancio vige anche per le autonomie speciali, per le quali tuttavia esso non è entrato in vigore per tutte nel medesimo anno ma ha trovato applicazione nel corso di più anni, venendo infine a compimento, come regola generale per ciascuna delle regioni e province autonome, a decorrere dal 2018.

La disciplina del pareggio di bilancio ha trovato applicazione per prima nei confronti della Regione Sardegna, a decorrere dall'anno 2015, secondo quanto stabilito prima dal [decreto-legge n. 133/2014](#), art. 42, commi 9-13, e dal comma 478-bis della [legge di stabilità 2015](#) poi, come successivamente confermato dalla legge di stabilità 2016 (comma 734 [L. n. 208/2015](#)). E' seguita indi la Regione Sicilia a decorrere dall'anno 2016, in attuazione dell'accordo sottoscritto con lo Stato il 20 giugno 2016 e recepito - con alcune indicazioni quanto all'obiettivo di saldo per il medesimo anno - dall'articolo 11 del [decreto-legge 113/2016](#); a decorrere dall'anno

2017 la nuova regola è stata poi estesa alla Regione Valle d'Aosta , secondo quanto stabilito dal comma 484 della legge n.232/2016 (legge di bilancio 2017) con il quale, stabilendosi espressamente che alla Valle d'Aosta non si applichino più le regole dettate dal previgente patto di stabilità interno, ha comportato da tale anno l'applicazione alla Regione medesima delle norme sul pareggio di bilancio.

Per quanto concerne la Regione Friuli-Venezia Giulia, il [comma 815](#) della legge di bilancio 2018 ( L.n. 205/2017) stabilisce che ad essa non si applicano, a decorrere dall'anno 2018, le norme sul patto di stabilità contenute nell'articolo 1, comma 454 e seguenti della legge di stabilità 2013. Per la regione in questione, infatti, fino all'anno 2017 la disciplina del concorso alla finanza pubblica era basata sul contenimento della spesa complessiva, espressa in competenza eurocompatibile. La disciplina generale, nonché le norme sul monitoraggio degli adempimenti e dei risultati e le sanzioni in caso di inadempienza, erano contenute nelle disposizioni della legge di stabilità 2013, di cui il comma 815 suddetto stabilisce la disapplicazione. Con riguardo infine alla regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Bolzano e di Trento il passaggio alla disciplina del pareggio di bilancio a decorrere dal 2018 era già stato a suo tempo stabilito dalla legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art. 1, comma 407, lettera e) che ha modificato l'art. 79 dello statuto (DPR 670/1972), in attuazione dell'accordo tra lo Stato, la Regione e le Province autonome sottoscritto il 15 ottobre 2014. L'implementazione delle nuove regole contabili è altresì ulteriormente definita ad opera del [comma 828](#) della legge di bilancio 2018, mediante l'abrogazione del comma 483 della legge di bilancio 2017, il quale stabiliva che alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome (nonché al Friuli-Venezia Giulia) non si applicavano le norme concernenti le sanzioni e le misure premiali in relazione alla disciplina del pareggio di bilancio: sanzioni e misure che verranno ora anche esse ad applicarsi alle autonomie speciali in questione, per l'effetto dell'abrogazione di tale comma 48

A seguito di tali due disposizioni (commi 815 ed 828) della legge n.205/2017 viene pertanto a completarsi il definitivo passaggio dal 2018 alle regole del pareggio di bilancio per tutte le autonomie speciali. Come si è già in precedenza precisato per regioni a statuto ordinario ed enti locali, l'introduzione della nuova disciplina non fa venir meno, anche per le autonomie speciali, il [concorso per le stesse previsto alla sostenibilità](#) della finanza pubblica, come stabilito negli Accordi finora intervenuti tra le autonomie medesime ed il Governo.

## La contabilità armonizzata di regioni ed enti locali

*Con il decreto legislativo n. 118 del 2011 è stato ridefinito l'ordinamento contabile degli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali, al fine di realizzare una omogeneità effettiva dei bilanci e dei rendiconti ed estendere la contabilità patrimoniale a tutti gli enti, migliorando in tal modo la complessiva qualità dei conti pubblici e concorrendo positivamente al percorso di risanamento della finanza territoriale. Dopo una fase di sperimentazione, la nuova contabilità è stata applicata agli enti territoriali a decorrere dal 2015, venendo poi estesa a tutte le autonomie speciali nel corso del 2016.*

### I principi di armonizzazione delle regioni ed enti locali

Emanato in attuazione della delega recata dall'articolo 2 della legge n.42 del 2009, finalizzata tra l'altro ad armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio di regioni ed enti locali ed i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica, Il [decreto legislativo n. 118 del 2011](#) è intervenuto anche alla luce di quanto previsto dalla [Direttiva 2011/85/UE](#), che ha specificamente fissato regole minime comuni per i quadri di bilancio nazionali finalizzate a renderli più trasparenti, confrontabili e il più possibile completi e veritieri, nonché con un medesimo orizzonte temporale pluriennale - almento triennale - di programmazione.

Con tale finalità, il decreto legislativo in questione ha costituito una ampia e organica [riforma di contabilità](#) degli enti territoriali, diretta a garantire la qualità e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici ed a superare la sostanziale incapacità dell'allora vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici. La riforma stabilisce, dunque, per regioni ed enti locali, l'adozione di regole contabili uniformi, di un comune piano dei conti integrato e di comuni schemi di bilancio, l'adozione di un bilancio consolidato con le aziende, società o altri organismi controllati, la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili, nonché l'affiancamento, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale al sistema di contabilità finanziaria.

Tra le principali innovazioni introdotte dal decreto legislativo ne vanno richiamate alcune in particolare: 1) adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato per consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione. Il piano dei conti è funzionale all'introduzione di un sistema "duale di contabilizzazione" che consente agli enti territoriali e ai loro enti strumentali che adottano un regime di contabilità finanziaria autorizzatoria, di rilevare, a fini conoscitivi, contestualmente, le voci di entrata e le voci di spesa, anche in termini di contabilità economico patrimoniale. Ciò per una migliore raccordabilità con le regole contabili adottate in ambito europeo ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi che si fondano sul sistema di contabilità economica; 2) adozione di schemi comuni di bilancio articolati sul lato della spesa

in missioni e programmi e macroaggregati coerenti con la classificazione economica e funzionale (individuata dagli appositi regolamenti comunitari sulla materia, in simmetria con quanto già avviene per il bilancio dello Stato; 3) definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo comuni metodologie, da definirsi sulla base dei risultati della sperimentazione; 4) introduzione di regole per gli enti strumentali degli enti locali in contabilità civilistica, che consiste nella predisposizione di un budget economico e nell'obbligo di riclassificare i propri incassi e pagamenti in missioni e programmi al fine di consentire l'elaborazione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali. La complessità, anche tecnica, dell'implementazione del nuovo sistema, ha reso opportuni alcuni interventi per accompagnare l'armonizzazione: a tal fine sono stati previsti nel decreto legislativo 118/2011 in questione (allegati da 4/1 a 4/4) i "[principi contabili applicati](#)", veri e propri manuali operativi a disposizione degli enti, corredati da numerosi esempi pratici, riguardanti la programmazione, la contabilità finanziaria, la contabilità economico patrimoniale e il bilancio consolidato.

### La sperimentazione e l'entrata in vigore dei nuovi principi

Data la complessità del nuovo sistema, il provvedimento ha previsto una fase di sperimentazione biennale, poi esteso di un ulteriore anno, conclusasi alla fine del 2014. Prima del cessare della sperimentazione, in base agli elementi che nel frattempo ne erano emersi, il [decreto legislativo 118](#) è stato integrato e corretto dal [decreto legislativo n. 126/2014](#) che, oltre a meglio definirne la disciplina su importanti aspetti, ha aggiornato il Testo unico sull'ordinamento contabile degli enti locali ([D.Lgs.n.267/2000](#)) ai nuovi principi di armonizzazione, e, soprattutto, ha definito per la prima volta l'ordinamento contabile delle regioni inserendo un nuovo corpus normativo (articoli da 36 a 73) nel testo originario del decreto 118.

L'entrata in vigore della riforma è stata stabilita al 1° gennaio 2015, per cui a partire da tale data, le amministrazioni pubbliche territoriali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria sono tenuti a conformare la propria gestione alle nuove regole e principi contabili. E' peraltro prevista la facoltà per gli enti locali di rinviare all'esercizio 2016 gli adempimenti più impegnativi della riforma, quali la contabilità economico patrimoniale nonché il piano dei conti integrato e il bilancio consolidato. Inoltre, nel 2015 l'adozione del nuovo schema di bilancio per missioni e programmi è richiesta solo con finalità conoscitive e, pertanto, nel 2015 gli enti continuano ad adottare lo schema di bilancio utilizzato nel 2014, che conserva valore a tutti gli effetti giuridici. Ne risulta che per il primo anno di applicazione, gli enti territoriali hanno dovuto in particolare procedere: all'adozione del principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata e del correlato principio applicato della contabilità finanziaria, riguardanti le modalità di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, fondamentale per consentire, a decorrere dal rendiconto 2015, la conoscenza dei debiti degli enti territoriali nei confronti dei terzi, ed il conseguimento di equilibri di bilancio effettivi (e non meramente contabili), tali da favorire la tempestività dei pagamenti; all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione degli enti territoriali; al riaccertamento straordinario dei residui. Per gli enti del servizio sanitario nazionale, si ricorda, la

relativa disciplina contabile armonizzata dettata dal [Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011](#) ha trovato applicazione a decorrere dall'anno 2012.

Per sovrintendere e promuovere l'attuazione della riforma opera presso il Ministero dell'economia un apposito organismo, la [Commissione Arconet](#), cui è affidata anche la funzione di aggiornare gli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011 in relazione al processo evolutivo delle fonti normative che concorrono a costituirne il presupposto e alle esigenze del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici, nonché del miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali. Istituita con [Decreto del Ministro dell'economia del 16 dicembre 2014](#), la Commissione ha avviato la propria attività nei primi mesi del 2015.

In ragione della consistente portata innovativa della riforma contabile, nel primo anno della sua entrata in vigore, il 2015, gli enti territoriali (nonché i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria) hanno avuto la facoltà di rinviare all'anno successivo una parte significativa dei nuovi contenuti della riforma medesima, la cui piena [entrata a regime](#) si realizza pertanto nel 2016. tale anno ha rappresentato quindi il primo esercizio di applicazione completa della riforma contabile prevista dal decreto legislativo 118/2011. In particolare, nel 2016 gli enti territoriali e i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria hanno adottato: - gli schemi di bilancio e di rendiconto per missioni e programmi, previsti dagli allegati n. 9 e 10 al decreto legislativo 118/2011, che dal 2016 assumono valore a tutti gli effetti giuridici. Pertanto, con riferimento a tale esercizio, è stato realizzato l'obiettivo di rendere omogenei, aggregabili e consolidabili i bilanci di previsione e i rendiconti di tutti gli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali in contabilità finanziaria; - la codifica della transazione elementare su ogni atto gestionale; - il piano dei conti integrato di cui all'articolo 4 e allegato n. 6 del decreto legislativo 118/2011; i principi contabili applicati della contabilità economico patrimoniale e del bilancio consolidato, al fine di consentire l'affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. Pertanto, il rendiconto relativo all'esercizio 2016 e successivi comprende il conto economico e lo stato patrimoniale; - dei principi contabili applicati concernenti il bilancio consolidato, al fine di consentire, nel 2017, l'elaborazione del bilancio consolidato concernente l'esercizio 2016.

Nel corso del medesimo anno si è completato inoltre il processo di adozione delle nuove regole contabili dettate dal D.Lgs. n.118/2011 a tutte le autonomie speciali dopo che già il 1° gennaio 2015 le regioni Sicilia e Sardegna e gli enti del loro territorio avevano adottato la riforma con le tempistiche previste per le Regioni a statuto ordinario, mentre le altre Autonomie speciali hanno recepito la riforma stessa a decorrere dal 1° gennaio 2016. Pertanto, nel corso del 2016 le regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti del loro territorio hanno applicato la nuova configurazione del principio della competenza finanziaria potenziata e la correlata attività di riaccertamento straordinario dei residui, rinviando poi l'adozione del piano dei conti integrato, dei principi contabili applicati concernenti la contabilità economico patrimoniale e il bilancio consolidato. Il processo di implementazione

della nuova disciplina contabile armonizzata è proseguito nel corso del 2017, con la previsione (articolo 232 del D.Lgs, n.267/2000, come modificato dal D.Lgs.118/2011) del completamento dell'armonizzazione contabile da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti: questi, infatti, nell'anno successivo 2017 sono tenuti ad adottare un sistema di contabilità economico patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico patrimoniale

Tenuto conto della complessità del percorso di introduzione a regime del nuovo sistema contabile e dei relativi nuovi schemi di bilancio, la [Corte dei conti](#), con [propria delibera](#) del marzo del 2016, ha emanato le linee di indirizzo per la formazione dei bilanci da parte degli territoriali, in cui si analizzano i principali istituti introdotti dalla riforma contabile con riguardo all'attuazione degli stessi nei bilanci 2016-2018. Le nuove regole contabili si riflettono anche sulla legislazione di finanza pubblica, e vengono conseguentemente considerate nell'ambito dei chiarimenti e nelle indicazioni rilasciate dalla Ragioneria generale dello Stato sulle leggi di bilancio annuali, da ultimo con riferimento alla [legge di bilancio 2017](#) (L.n. 232 del 2016) ed alla [legge di bilancio 2018](#) (L.n.205 del 2017).