



DECRETO LEGGE 6 luglio 2012 n. 95

“DISPOSIZIONI URGENTI PER LA REVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA AD INVARIANZA DEI SERVIZI AI CITTADINI” (SPENDING REVIEW)

RAZIONALIZZAZIONE E RIDUZIONE DELLA SPESA DEGLI ENTI TERRITORIALI

Si analizzano e commentano di seguito le norme più rilevanti del Decreto Legge 95/2012 “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica ad invarianza dei servizi ai cittadini*” (*spending review*), approvato dal Consiglio di Ministri il 6 luglio u.s., riguardanti la *Razionalizzazione e la riduzione della spesa degli enti territoriali* (Titolo IV).

Articolo 16 = Riduzione della spesa degli enti territoriali

Si riducono di **700 milioni** di euro per l’anno **2012** e di **1.000 milioni** di euro **a decorrere dall’anno 2013 i trasferimenti dello Stato alle Regioni a statuto ordinario**, escludendo dalla riduzione le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale. La ripartizione tra le Regioni di tale riduzione sarà determinata dalla Conferenza Stato-Regioni, considerando la virtuosità e gli eccessi di spesa di ciascuna Regione rilevati dal Commissario straordinario per la spesa pubblica, Enrico Bondi, da effettuare entro il 30 settembre, altrimenti interverrà il Ministero dell’ Economia tramite decreto, entro il 15 ottobre 2012, basando la ripartizione delle riduzioni sulle spese sostenute per consumi intermedi.

Analoghe misure sono previste nei confronti dei Comuni e delle Province. Per questi **la Conferenza Stato Città** provvede alla ripartizione della riduzione dei trasferimenti. Per i **Comuni** la riduzione è pari a **500 milioni** di euro per l’anno **2012** e **2.000 milioni** di euro **a decorrere dall’anno 2013**. Per le **Province** la riduzione è di **500 milioni** di euro per l’anno **2012** e **1.000 milioni** di euro **a decorrere dal 2013**.

I tagli a Comuni e Province avvengono a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio, e sul fondo perequativo previsti dai decreti attuativi della Legge 42/2009 sul federalismo fiscale, e, nel caso di incapienza degli stessi, per i comuni a valere sul gettito Imu, per le province a valere sul gettito della RC auto.

La partecipazione delle **Regioni a statuto speciale** e delle **Province autonome di Trento e Bolzano** alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica avviene, secondo modalità stabilite in attuazione dei rispettivi statuti, per un importo di **600 milioni** di euro per l’anno **2012**, di **1.200 milioni** di euro per l’anno **2013** e di **1.500 milioni** di euro **a decorrere dal 2014** (prevedendo, in fase di prima applicazione, un accantonamento annuale a valere sulla compartecipazione ai tributi erariali, sulla base di un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni).

COMMENTO

*Il contributo richiesto a Regioni ed Enti locali appare ingente, ammontando per il biennio 2012-2013 a **7,5 mld** totali.*

*Le modalità operative ricalcano in gran parte il sistema fin ora utilizzato dei **tagli lineari**, anche se si inizia ad introdurre qualche elemento di novità, soprattutto per quanto riguarda gli enti locali, per i quali occorrerà tener conto dei primi risultati ottenuti dal monitoraggio sui fabbisogni standard, prima di procedere ai tagli. Il problema consiste nel fatto che la determinazione dei **fabbisogni standard** procede con forti ritardi, e ad oggi sono disponibili i risultati relativi ad una sola funzione fondamentale, la polizia locale.*

*Il problema dei tagli lineari si ripropone per le Regioni, nel caso in cui si dovesse ricorrere, in mancanza di accordo in Conferenza Stato Regioni sulla ripartizione delle riduzioni di spesa, alla spesa per **consumi intermedi**, criterio opinabile e di difficile applicazione.*

Appare alquanto problematica poi la previsione che per Province e Comuni i tagli avvengano sostanzialmente a valere sui fondi di riequilibrio e perequativo previsti dalla Legge 42/2009 (federalismo fiscale), o, in caso di incapacienza, a valere sul gettito Imu per comuni e sul gettito Rc auto per le province.

*Il rischio, privando gli enti locali sia delle risorse autonome che dei trasferimenti statali riequilibrativi, è di bloccare completamente il **federalismo fiscale**, che già sconta molte difficoltà attuative a 3 anni dall'emanazione della Legge delega 42 e ad oltre un anno dall'emanazione dei decreti legislativi attuativi.*

Articolo 17 = Riduzione e accorpamento province

Entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, il **Consiglio dei ministri** determina, con apposita **deliberazione**, da adottare su proposta dei Ministri dell'interno e della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, **i criteri per la riduzione e l'accorpamento delle province**, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia. Sono fatte salve le province nel cui territorio si trova il comune capoluogo di regione.

Sono fatte salve, altresì, le province confinanti solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza e con una delle province soppresse per l'istituzione delle città metropolitane.

Il testo della deliberazione è trasmesso al Consiglio delle autonomie locali di ogni regione a Statuto ordinario o, in mancanza, all'organo regionale di raccordo tra regione ed enti locali, i quali, entro quaranta giorni dalla data di trasmissione, deliberano un **piano di riduzioni e accorpamenti** relativo alle province ubicate nel territorio della rispettiva regione. I piani, costituenti iniziative di riordino delle province, sono trasmessi entro cinque giorni al Governo, che acquisisce entro i successivi dieci giorni il **parere** di ciascuna **Regione** interessata.

Entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, con atto legislativo di iniziativa governativa sono soppresse o accorpate le province, sulla base delle iniziative deliberate. Se a tale data tali deliberazioni in una o più regioni non risultano assunte, il provvedimento legislativo è assunto previo parere della Conferenza unificata, che si esprime entro dieci giorni esclusivamente in ordine alla riduzione ed all'accorpamento delle province ubicate nei territori delle regioni medesime.

Le Regioni a statuto speciale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, adeguano i propri ordinamenti ai principi di questo articolo, che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Le disposizioni di cui al presente articolo non trovano applicazione per le province autonome di Trento e Bolzano.

Sono trasferite ai comuni le funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore del decreto e rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione.

Le funzioni amministrative di cui sopra sono individuate con **decreto** del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni

dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

Con uno o più **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base della individuazione delle funzioni, si provvede alla **puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative** connessi all'esercizio delle funzioni stesse ed al loro conseguente **trasferimento** dalla provincia ai comuni interessati. **Sugli schemi dei decreti, per quanto attiene al trasferimento di risorse umane, sono consultate le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.**

La decorrenza dell'esercizio delle funzioni trasferite è inderogabilmente subordinata ed è contestuale all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle medesime.

All'esito della procedura di accorpamento, sono **funzioni delle province** quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- 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, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente.

Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni.

Resta fermo che gli organi di governo della Provincia sono esclusivamente il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia.

Articolo 18 = Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio

Le Province di **Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria** sono soppresse, con contestuale istituzione delle relative città metropolitane, il **1° gennaio 2014**, ovvero precedentemente, alla data della cessazione o dello scioglimento del consiglio provinciale, ovvero della scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato, qualora abbiano luogo entro il 31 dicembre 2013.

Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia contestualmente soppressa. Le città metropolitane conseguono gli obiettivi del patto di stabilità interno attribuiti alle province soppresse.

Sono organi della città metropolitana il consiglio metropolitano ed il sindaco metropolitano, il quale può nominare un vicesindaco ed attribuire deleghe a singoli consiglieri.

In sede di prima applicazione, è di diritto sindaco metropolitano il sindaco del comune capoluogo, lo Statuto della città metropolitana può stabilire che il sindaco metropolitano: sia di diritto il sindaco del comune capoluogo; sia eletto secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia; sia eletto a suffragio universale e diretto.

Il consiglio metropolitano è composto da:

- a) sedici consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3.000.000 di abitanti;
- b) dodici consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3.000.000 di abitanti;
- c) dieci consiglieri nelle altre città metropolitane.

I componenti del consiglio metropolitano sono eletti, tra i sindaci dei comuni ricompresi nel territorio della città metropolitana, da un collegio formato da questi ultimi e dai consiglieri dei

medesimi comuni, secondo le modalità stabilite per l'elezione del consiglio provinciale e con garanzia del rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze.

Alla città metropolitana sono attribuite:

a) le funzioni fondamentali delle province;

b) le seguenti funzioni fondamentali:

- 1) pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- 2) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- 3) mobilità e viabilità;
- 4) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Alla città metropolitana spettano: il patrimonio e le risorse umane e strumentali della provincia soppressa, a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi.

Lo statuto metropolitano, da adottarsi da parte del consiglio metropolitano a maggioranza assoluta entro sei mesi dalla prima convocazione regola l'organizzazione interna e le modalità di funzionamento degli organi e di assunzione delle decisioni.

La titolarità delle cariche di consigliere metropolitano, sindaco metropolitano e vicesindaco è a titolo esclusivamente onorifico e non comporta la spettanza di alcuna forma di remunerazione, indennità di funzione o gettoni di presenza.

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, nel rispetto degli statuti speciali, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Art. 19 - Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali

Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- 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) gestione dell'ambiente e del territorio, ivi compresa la pianificazione urbanistica e 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, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti qualora appartengano o siano appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni.

La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, **la dimensione territoriale ottimale e omogenea** per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.

Il limite demografico minimo delle unioni è fissato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla regione entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali.

Le convenzioni hanno durata almeno triennale. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni.

I comuni interessati assicurano l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo:

- a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali
- b) entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali

Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, i **comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, esercitano in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici** loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante **un'unione di comuni**.

Sono affidate all'unione, per conto dei comuni associati, la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile, la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei comuni associati nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione. I comuni componenti l'unione concorrono alla predisposizione del bilancio di previsione dell'unione per l'anno successivo mediante la deliberazione, da parte del consiglio comunale, da adottare annualmente, entro il 30 novembre, di un documento programmatico, nell'ambito del piano generale di indirizzo deliberato dall'unione entro il precedente 15 ottobre.

L'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di costituzione che siano inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati.

Alle unioni sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio. A decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione.

Le unioni sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori, sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti qualora i comuni che intendono comporre una medesima unione appartengano o siano appartenuti a comunità montane.

I comuni con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, avanzano alla regione una **proposta di aggregazione**, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione. Nel termine perentorio del 31 dicembre 2013, la regione provvede, secondo il proprio ordinamento, a sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio come determinate nelle proposte di cui al primo periodo. La regione provvede anche qualora la proposta di aggregazione manchi o non sia conforme alle disposizioni di cui al presente articolo.

Gli organi dell'unione di sono il consiglio, il presidente e la giunta.

Il **consiglio** è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. I consiglieri sono eletti, non oltre venti giorni dopo la data di istituzione dell'unione in tutti i comuni che sono membri dell'unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni. Fino all'elezione del presidente dell'unione, il sindaco del comune avente il maggior numero di abitanti

tra quelli che sono membri dell'unione esercita tutte le funzioni di competenza dell'unione medesima. Al consiglio spettano le competenze attribuite al consiglio comunale.

Entro trenta giorni dalla data di istituzione dell'unione, il consiglio è convocato di diritto ed elegge il **presidente** dell'unione tra i sindaci dei comuni associati. Al presidente, che dura in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile, spettano le competenze attribuite al sindaco.

La **giunta** dell'unione è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione; essa decade contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente.

Lo statuto dell'unione individua le modalità di funzionamento dei propri organi e ne disciplina i rapporti. Il consiglio adotta lo statuto dell'unione, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro venti giorni dalla data di istituzione dell'unione.

Ai consiglieri, al presidente ed agli assessori dell'unione si applicano le disposizioni, in riferimento al trattamento spettante, rispettivamente, ai consiglieri, al sindaco ed agli assessori dei comuni aventi corrispondente popolazione. Gli amministratori dell'unione, dalla data di assunzione della carica, non possono continuare a percepire retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti di ogni genere ad essi già attribuiti in qualità di amministratori locali.

L'esercizio in forma associata può essere assicurato anche mediante **una o più convenzioni**, che hanno durata almeno triennale.

L' **unione di comuni** è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in favore dei territori montani.

Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

Gli **organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio**, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti. Il **presidente** è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il **consiglio** è composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune.

L' unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione.

All' unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite.

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

Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Articolo 20 = Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali

A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti. Le disposizioni si applicano per le fusioni di comuni realizzate negli anni 2012 e successivi. Con decreto del Ministro dell'interno di natura non regolamentare sono disciplinate modalità e termini per l'attribuzione dei contributi alla fusione dei comuni.

COMMENTO

La parte ordinamentale del decreto sulla spending review relativa agli enti locali, si articola fondamentalmente nei tre punti della riduzione del numero delle province, della istituzione delle Città metropolitane, e nella normativa sulle unioni di comuni.

Si tratta soltanto di alcuni primi e parziali interventi, a fronte della necessità, fortemente sostenuta dalla Cisl, di ridurre i costi della politica, a livello nazionale e locale, attraverso una profonda riforma delle istituzioni.

Salvaguardando il principio della rappresentanza democratica, vanno semplificati e ridotti gli apparati burocratici, eliminando sovrapposizioni e duplicazioni di strutture e di competenze.

In tal senso, la Cisl ritiene necessario un intervento più complessivo, che porti al superamento del livello amministrativo provinciale, incentivando le unioni di comuni nelle realtà dove non sono presenti le città metropolitane e favorendo l'associazionismo comunale per l'esercizio delle funzioni. In questo modo è possibile peraltro, attuare il decentramento amministrativo e il federalismo istituzionale, rafforzando i poteri dei livelli amministrativi operativi sul territorio, e favorendo l'assunzione di responsabilità gestionali e finanziarie nei confronti dei cittadini da parte dei decisori pubblici nazionali e locali.

Inoltre, per tale via, è possibile liberare risorse pubbliche da indirizzare allo sviluppo, al sostegno della domanda interna, agli investimenti nella produzione e nei servizi, al miglioramento della gestione dei servizi pubblici, soprattutto di quelli resi a livello territoriale, e alla riduzione del peso fiscale.

Roma, 16 luglio 2012

