

Guida per gli Amministratori Locali

Aggiornata alla Legge Delrio n. 56/2014



Guida per gli Amministratori Locali

Aggiornata alla Legge Delrio n. 56/2014

La *Guida per gli Amministratori Locali* è a cura di **Carlo Garofani** (esperto di formazione) con la collaborazione di **Amedeo Scarsella** (Segretario Comunale) e con il contributo per la revisione del testo di **Oscar Gaspari** (ISSIRFA-CNR), **Manuel Bordini** (Fondazione IFEL) e **Carla Giorgio** (Fondazione IFEL)

Gli apparati statistici sono stati sviluppati da **Giorgia Marinuzzi** (Fondazione IFEL) e **Walter Tortorella** (Fondazione IFEL)

Si ringrazia per la collaborazione **Enrico Diacetti** (ANCI Lazio) e **Paolo Testa** (Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche)

Il presente lavoro è stato realizzato da ANCI Lazio e da Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche

Il volume si chiude con le informazioni disponibili ad aprile 2014
L'Allegato n. 2 relativo ai sindaci dei Comuni del Lazio è aggiornato al 9 giugno 2014

Progetto grafico:
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
www.backup.it

Indice

Presentazione, di Fabio Fiorillo / 7

Introduzione, di Pierciro Galeone / 9

1. COMUNI, CITTÀ METROPOLITANE, PROVINCE / 11

Premessa

Comuni

Città metropolitane

Province

2. LE AUTONOMIE LOCALI E LA NUOVA LEGISLAZIONE LOCALE / 25

Dalla L. 142/1990 alla L. 56/2014

Le attese della Legge Delrio

3. GLI ORGANI POLITICI / 31

Gli organi di governo

Il sindaco

La giunta

Il consiglio comunale

La distinzione delle competenze con i dirigenti

I provvedimenti collegiali degli organi di governo

Lo status degli Amministratori

Le regole elettorali

4. LO STATUS DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI / 53

I doveri

I diritti

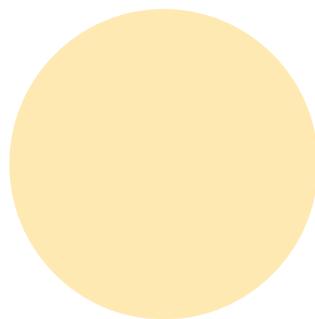
L'indennità di funzione e i gettoni di presenza

I rimborsi per viaggi e missioni

L'assicurazione per i rischi di esercizio del mandato

La responsabilità contabile e per danni

Il rimborso delle spese legali e di giudizio





5. L'ORGANIZZAZIONE INTERNA / 105

Le linee di cambiamento e l'autonomia organizzativa

La riforma Brunetta

Il ciclo delle performance

Gli incarichi dirigenziali

Le funzioni dirigenziali

La responsabilità dirigenziale

Il segretario comunale

Il direttore generale

Il personale

Le assunzioni

6. GESTIONI ASSOCIATE, UNIONI E FUSIONI DI COMUNI / 139

Una successione di norme insufficienti

L'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali

Le convenzioni per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali

Le Unioni

Le fusioni

L'obiettivo di contenimento della spesa pubblica mediante gestioni associate

7. FINANZA LOCALE / 157

L'ordinamento contabile, bilancio e programmazione economica e finanziaria

La relazione previsionale e programmatica

Lo squilibrio finanziario

L'istituto del dissesto

Il patto di stabilità interno

Il bilancio sociale

L'autonomia impositiva

L'Imposta unica comunale (IMU, TASI e TARI)

L'imposta municipale propria IMU

L'ISCOP (Imposta di scopo)

L'imposta di soggiorno e l'imposta di sbarco

L'addizionale sull'IRPEF

Altre entrate

Le entrate extratributarie

I trasferimenti

8. I SERVIZI SOCIALI / 229

La realtà operativa
La gestione degli immigrati
Le prospettive

9. I SERVIZI PUBBLICI LOCALI / 245

Il dimensionamento e l'organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica
La concorrenza e gli affidamenti
Le società partecipate dagli Enti locali
L'assetto di regolazione

10. L'UFFICIO TECNICO / 261

Le competenze generali
La pianificazione urbanistica
Le espropriazioni
Lo Sportello unico per l'edilizia
I lavori pubblici

11. LA POLIZIA LOCALE / 281

L'organizzazione
Le funzioni e le competenze
Il sindaco come massimo organo di polizia municipale
L'esercizio associato delle funzioni comunali relative alla polizia locale
I Patti per la sicurezza

12. L'ANTICORRUZIONE E LA TRASPARENZA / 301

I principi della L. 190/2012
L'Autorità nazionale anticorruzione
Il Piano nazionale anticorruzione
Il responsabile comunale della prevenzione della corruzione
Il Piano triennale di prevenzione della corruzione
La trasparenza intesa come accessibilità totale
Il responsabile comunale della trasparenza
Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Allegati

1. I numeri dei Comuni / **319**
2. I sindaci dei Comuni del Lazio / **343**

Presentazione

Una Guida serve ad indicare una strada, ad orientare chi è stato eletto sindaco o consigliere comunale o nominato assessore.

Abbiamo voluto realizzare un manuale da leggere, da conservare e da consultare quando ci si troverà davanti a un problema o quando si renderà necessario un chiarimento su una questione specifica.

Il manuale si pone l'ambizioso obiettivo di racchiudere la trattazione di materie molto vaste e soggette a frequenti modifiche (ciascuna delle quali richiederebbe un approfondimento a sé) ed ha richiesto il coinvolgimento di un gruppo di lavoro importante.

Insieme ad Enrico Diacetti, Segretario Generale di ANCI Lazio e all'esperto di formazione per gli Enti locali Carlo Garofani, hanno fornito il loro fondamentale contributo il Segretario Comunale Amedeo Scarsella, Pierciro Galeone e Paolo Testa, rispettivamente Segretario Generale e Direttore ricerche di Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche. A loro si aggiungono gli amici della Fondazione IFEL, grazie ai quali abbiamo potuto integrare la Guida con un'appendice statistica che fornisce i principali dati ed indicatori, istituzionali, economici e socio demografici dei Comuni italiani che, con Oscar Gaspari, ricercatore ISSIRFA-CNR, hanno contribuito alla revisione generale del testo.

La Guida comprende l'ultimissima novità normativa, la Legge n. 56/2014 (c.d. Legge Delrio) che ha dettato disposizioni su Comuni, Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. Vi è, quindi, la trattazione

delle competenze, la composizione, i poteri e le responsabilità degli organi politici, dello status degli Amministratori Locali, delle regole del bilancio comunale, dell'organizzazione interna, dei servizi sociali, e più in generale dei servizi pubblici locali, della polizia locale e, infine, un excursus sulle regole in materia di anticorruzione e trasparenza. Per facilitare la comunicazione tra sindaci e Amministratori, e con la cittadinanza, abbiamo inoltre ritenuto di grande utilità fornire un elenco con i recapiti dei sindaci di tutti i Comuni del Lazio.

Il lavoro svolto è stato intenso e, ne sono convinto, di utilità per quanti, vecchi e nuovi Amministratori, sono chiamati a svolgere l'affascinante ma difficile "mestiere" di governare le città. A tutti loro, a nome di ANCI Lazio, la struttura che presiedo dal 2009, rivolgo i più sinceri auguri di buon lavoro.

Fabio Fiorillo
Presidente ANCI Lazio

Introduzione

Il voto dello scorso maggio ha portato alla ribalta più di 50.000 Amministratori Comunali, tra sindaci, vicesindaci, assessori e consiglieri. Negli oltre 4.000 Comuni coinvolti, nuovi Amministratori si affacciano per la prima volta all'esperienza di governo locale e si affiancano ai molti altri riconfermati dai risultati delle urne.

Sono state elezioni importanti collocate all'inizio di una nuova fase per i Comuni. Con l'attuazione della Legge Delrio (L. n. 56/2014) ha preso avvio una riforma di sistema del governo locale costruita sui Comuni come enti direttamente rappresentativi che danno vita ad istituzioni di secondo livello - le nuove Province e le Città metropolitane - e a rinnovate Unioni di Comuni a base associativa. È un processo che riduce i livelli di governo elettivi, pone fine alla uniformità amministrativa quale connotato del governo locale, permette un rafforzamento delle capacità tecnico-amministrative riducendo la frammentazione. Non è un risultato scontato ma una sfida realizzativa per la politica e per l'amministrazione.

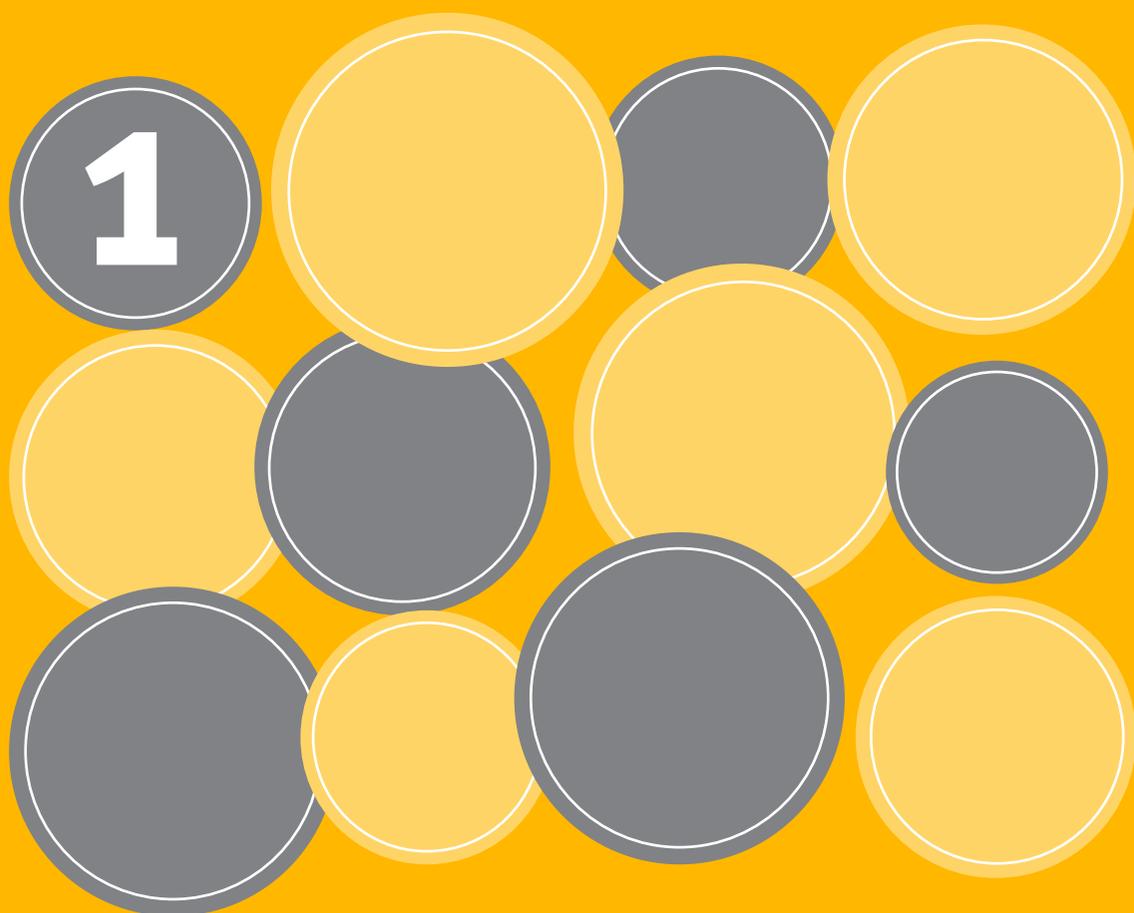
Sappiamo che le norme sono risorse per il cambiamento ma da sole non bastano. Siamo di fronte ad una fase che può produrre una inedita morfologia istituzionale. Le Città metropolitane possono mettere a disposizione del Paese istituzioni simili per dimensioni, poteri e funzioni a quelle già da tempo esistenti in altri contesti nazionali. Le nuove Province hanno le potenzialità per andare ben al di là delle funzioni dei vecchi enti assumendo un ruolo di servizio ai Comuni e di esercizio di deleghe regionali ma anche statali.

Questi processi di cambiamento incrociano altre sfide a partire da quelle della finanza locale. Alla riduzione delle risorse disponibili si affiancano le incertezze di una legislazione della crisi che ha colpito l'autonomia dei governi locali e gli spazi per programmare e gestire funzioni e servizi. Essere Amministratori Comunali oggi è un compito impegnativo, carico di responsabilità, che sottopone ad una dura prova la passione politica e la capacità di decidere e gestire.

Questa Guida si propone come strumento di analisi degli elementi essenziali all'esercizio corretto delle funzioni pubbliche e come esposizione del quadro d'insieme dell'Ente Locale e delle sue potenzialità. Spero possa accompagnare il lavoro degli Amministratori Comunali e dare supporto al loro impegno.

Pierciro Galeone
Segretario Generale
Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche

Comuni, Città metropolitane, Province





1.1. Premessa

L'art. 5 della Costituzione, nei "Principi fondamentali" che risalgono al testo originale del 1946, stabilisce che:

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

È su questa base che la Repubblica Italiana avrebbe dovuto promuovere autonomia e decentramento delle autonomie locali, di fatto ciò è avvenuto solo a partire dal 1990. È infatti a partire dalla riforma della legislazione locale nel 1990 (Legge 8 giugno 1990, n. 142), e dall'elezione diretta di sindaco e presidente della Provincia da parte dei cittadini nel 1993 (L. 25 marzo 1993, n. 81), che è stata finalmente avviata l'attribuzione, a Comuni e Province, di un grado di autonomia adeguato al dettato costituzionale. Il Tuel (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267), più volte e pesantemente modificato, riporta le norme fondamentali che reggono oggi le amministrazioni locali.

Nel 2001 l'art. 114 della Costituzione riformata (Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) attribuisce ai Comuni il primo posto tra gli enti autonomi che costituiscono la Repubblica, insieme a Province, Città metropolitane e Regioni. Sempre l'art. 114 attribuisce ai Comuni,

al pari degli altri Enti, la capacità di regolare il proprio funzionamento con statuto, poteri e funzioni sulla base di principi fissati dalla Costituzione; Roma, in quanto capitale della Repubblica, è disciplinata da norme specifiche, (Dlgs. 156/2010, 61/2012 e 51/2013) che ne hanno definito l'ordinamento provvisorio, in attuazione della delega prevista dall'art. 24 della legge sul federalismo fiscale, L. 42/2009 (L. 5 maggio 2009, n. 42).

Il primato dei Comuni tra le istituzioni repubblicane si basa sulla priorità del loro rapporto con i cittadini, come riconosciuto dall'art. 118 della Costituzione, nella riforma del 2001, nel cui primo comma è previsto che:

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

L'art. 118 Cost., è utile ricordarlo, concorda con i principi della "Carta europea dell'autonomia locale", firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata dall'Italia nel 1989 (L. 30 dicembre 1989, n. 439).

Nonostante il riconoscimento costituzionale dei principi di autonomia e sussidiarietà, anche per la difficile situazione economica, oggi vi è una ripresa della storica attitudine centralistica dello Stato, mentre le Regioni, a propria volta - quelle a statuto ordinario istituite nel 1970 - hanno sviluppato, sin dalle origini, un'amministrazione spesso invasiva e accentratrice rispetto ai Comuni sfavoriti da decenni di legislazioni statali arretrate.

Un relativo bilanciamento delle tendenze centralistiche dello Stato e delle Regioni è venuto dal sistema delle Conferenze, Stato-città e autonomie locali e Conferenza unificata (Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e Conferenza Stato-città, regolate dal Dlgs. 281/1997), sede istituzionale permanente di confronto e raccordo tra Stato, Enti locali e Regioni. La Conferenza Stato-città e autonomie locali, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'interno o da quello per gli affari regionali, è composta dai Ministri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture, della salute, dai presidenti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), dell'Unione

delle Province d'Italia (UPI) e dell'Unione nazionale dei Comuni e delle Comunità montane (Uncem) e, su designazione delle rispettive associazioni, da 6 presidenti di Provincia e 14 sindaci, di cui cinque sindaci di città che siano aree metropolitane.

È anche su ispirazione di quel modello che in ognuna delle Regioni italiane è stato costituito un Consiglio delle autonomie locali, come stabilito - a seguito della riforma del titolo V del 2001- dall'art. 123 della Costituzione, ultimo comma, che reca:

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli Enti locali.

1.2. Comuni

Gli organi di governo del Comune sono: consiglio, giunta e sindaco (art. 36, Tuel); sindaco e consiglio comunale restano in carica per cinque anni (art. 51 Tuel). Una prima sommaria identificazione delle competenze comunali si trova nel Tuel che all'art. 3 co. 4 e 5 attribuisce ai Comuni un'ampia autonomia e la titolarità di funzioni proprie e di quelle conferite da Stato e Regioni, secondo il principio di sussidiarietà. Questo stesso principio vale anche per i Comuni rispetto all'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali, che devono quindi essere messe in grado dall'amministrazione locale di esplicitare le proprie potenzialità, come stabilisce l'ultimo comma dell'art. 118 Cost.:

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Le funzioni dei Comuni vengono suddivise in due grandi ambiti: quelle relative a cittadini e territorio, che consistono rispettivamente nella gestione di servizi per la persona e la comunità locale e nel governo delle risorse del territorio e di guida dello sviluppo economico (art. 13 Tuel) e quelle proprie dello Stato e da questo attribuite ai Comuni, che fanno capo ai sindaci nella loro veste di ufficiali di governo e riguardano i

servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica (art. 14 Tuel).

L'art. 13 del Tuel prevede anche che il Comune "per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri Comuni e con la Provincia".

La L. 42/2009 per l'attuazione del "federalismo fiscale" (L. 5 maggio 2009, n. 42), presenta un elenco di sette funzioni comunali fondamentali che sono state riprese ed ampliate dal Decreto legge 95/2012 (DL. 6 luglio 2012, n. 95, "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", convertito nella L. 135/2012) e noto come "spending review 2" (revisione della spesa 2). Le "funzioni fondamentali dei comuni" stabilite dall'art. 19 del DL. 95/2012 devono essere attuate nel rispetto delle funzioni di programmazione e di coordinamento proprie delle Regioni - stabilite dall'art. 117, co. 3-4 della Costituzione - e nel quadro di quelle esercitate ai sensi del citato art. 118 della Carta fondamentale. Sono dieci le funzioni comunali previste dalla norma del 2012:

- 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 sovra-comunale;
- 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".

Le funzioni individuate sia dal "federalismo fiscale" (L. 42/2009), sia dalla "spending review 2" (DL. 6 luglio 2012, n. 95), non sono esaustive in quanto l'obiettivo delle due leggi è quello di responsabilizzare gli amministratori locali rispetto alla gestione finanziaria, nel primo caso per determinare il cosiddetto fabbisogno standard e, nel secondo, per determinare le modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e per le Unioni di Comuni, (si veda il cap. 6. *Unioni e fusioni di Comuni*) ai fini di una razionale distribuzione delle risorse. Mancano così nei due elenchi materie di fondamentale competenza comunale, in particolare quelle relative allo sviluppo economico e culturale, come sono il coordinamento di attività commerciali e pubblici servizi, la gestione dell'ambiente oltre l'ambito urbanistico, le strade comunali, i beni e i servizi culturali comunali, la gestione beni demaniali e comunali, la promozione dell'accesso ai servizi pubblici.

La determinazione dei fabbisogni standard - di grande importanza, specie in caso di crisi economico-finanziaria e, quindi di scarsità di risorse - avviene attraverso il D.Lgs 26 novembre 2010, n. 216, in attuazione della L. 42/2009. Fino al 2009 i trasferimenti di risorse dello Stato a Comuni e Regioni si impervavano sul criterio del costo storico in base al quale le somme assegnate dipendevano da quanto era stato speso l'anno precedente, un metodo che incentivava l'aumento delle spese comunali e, quindi, una sostanziale irresponsabilità degli amministratori rispetto ai bilanci. Una volta affermatosi il criterio del costo standard, invece, previsto dalla legge sul "federalismo fiscale", per i trasferimenti si dovrà fare riferimento al costo di un determinato servizio erogato in condizioni di efficienza e appropriatezza, con la garanzia di livelli essenziali di prestazione.

Il processo di determinazione dei fabbisogni standard, iniziato nel 2011, si è concluso nel 2013 e nel 2014 è previsto il primo aggiornamento della banca dati relativa. Ancora oggi, però, la spesa storica è il criterio fondamentale per i trasferimenti dello Stato agli Enti locali, per quanto questi siano molto limitati a causa della scarsità di risorse della finanza pubblica.

1.3. Città metropolitane

Gli organi di governo della Città metropolitana sono: sindaco metropolitano; consiglio metropolitano e conferenza metropolitana (art. 1, c. 7, L. 56/2014).

Le Città metropolitane (previste, in modo facoltativo, a partire dalla L. 142/1990, e ora dalla Costituzione, a partire dalla riforma del 2001) sono regolate dalla L. 56/2014 che stabilisce, entro il 1° gennaio 2015, l'istituzione di 10 Città metropolitane, con la soppressione delle relative Province. Oltre a Roma, città Capitale, sono previste quelle di: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Da notare che per Reggio Calabria, comune attualmente commissariato, sono previsti termini speciali per la prima istituzione della città metropolitana: alla scadenza naturale degli organi provinciali o comunque entro trenta giorni dalla decadenza o scioglimento anticipato degli stessi, con ingresso nelle funzioni comunque successivo al rinnovo degli organi del comune di Reggio Calabria. Le Regioni Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e la Regione siciliana potranno, sulla base dei principi della legge, adottare una specifica normativa in proposito, in riferimento alle già previste realtà di Cagliari, Trieste, Palermo, Catania e Messina.

Le Città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con funzioni relative a: sviluppo strategico del territorio, promozione e gestione integrata di servizi, infrastrutture e reti di comunicazione, cura delle relazioni istituzionali legate al proprio livello, anche sul piano europeo. Il territorio è quello delle preesistenti Province.

È prevista la possibilità del passaggio di singoli comuni da una Provincia limitrofa alla Città metropolitana (o viceversa), con un procedimento ordinario che prevede l'applicazione dell'articolo 133 della Costituzione (che richiede una legge dello Stato, adottata su iniziativa dei comuni interessati, sentita la Regione).

La definizione puntuale dei compiti degli organi delle Città metropolitane è demandata allo statuto. Il *sindaco metropolitano* è di diritto il sindaco del capoluogo, non esiste giunta ma il sindaco ha facoltà di nominare vicesindaco e uno o più consiglieri delegati. Il *consiglio metropolitano* è in carica per 5 anni ed è formato dal sindaco metropolitano e un numero variabile di consiglieri, in relazione alla popolazione. È

organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi ed atti del sindaco metropolitano; adotta schemi di bilancio e, acquisito il parere della conferenza metropolitana, li approva, propone lo statuto. La *conferenza metropolitana*, formata da sindaco metropolitano e sindaci dei Comuni della Città metropolitana, con poteri propositivi e consultivi, ha il compito di approvare lo statuto e sue eventuali modifiche.

Gli incarichi di sindaco metropolitano, consigliere metropolitano e componente della conferenza metropolitana sono gratuiti.

Le funzioni delle Città metropolitane sono quelle fondamentali delle Province (si veda il successivo par. 1.4), altre eventualmente attribuite da Stato e Regioni (art. 118 Cost.) e, quindi: adozione e aggiornamento di un piano strategico triennale del territorio; pianificazione territoriale generale, comprese strutture di comunicazione, reti di servizi e infrastrutture di competenza, anche fissando vincoli e obiettivi delle funzioni dei Comuni ricadenti nel territorio; coordinamento e organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale. D'intesa con i Comuni la Città metropolitana può esercitare funzioni relative alle gare d'appalto, monitoraggio dei contratti di servizio, organizzazione di concorsi; mobilità e viabilità; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale e dei sistemi informatici.

Patrimonio, personale e risorse strumentali delle Province passano alle Città metropolitane che, quindi, hanno come risorse principali l'imposta su RC auto, l'imposta provinciale di trascrizione; la compartecipazione provinciale all'IRPEF; la compartecipazione alla tassa automobilistica regionale sugli autoveicoli.

Le modalità per la formazione di sindaco e consiglio metropolitano sono due, a scelta dallo statuto. La prima prevede che il sindaco del comune capoluogo sia automaticamente il sindaco metropolitano e che il consiglio metropolitano – oltre che dal sindaco metropolitano – sia eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei Comuni della Città metropolitana. Il sistema elettorale prevede una divisione del territorio in fasce demografiche per evitare la preponderanza dei comuni maggiori o del capoluogo, o anche di un genere sull'altro⁽¹⁾. Il secondo sistema prevede la

¹ È previsto un voto ponderato in modo tale che nessuna fascia di popolazione possa rappresentare più del 35% del totale della stessa e che un solo Comune possa essere rappresentato oltre il 45% della popolazione stessa; nelle liste, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60%.

possibilità dello statuto di prevedere l'elezione a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano previa approvazione di una legge statale sul sistema elettorale e l'articolazione del Comune capoluogo in più Comuni, secondo la complessa procedura delineata dal disegno di legge, che prevede la proposta del Comune capoluogo, un referendum tra i cittadini della Città metropolitana e l'approvazione di una legge regionale. Nelle Città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti (Milano, Napoli, Roma) è possibile, in alternativa, che lo statuto del Comune capoluogo ripartisca il territorio in zone dotate di autonomia amministrativa in coerenza con lo statuto della Città metropolitana. È previsto che il consiglio metropolitano sia composto da 24 consiglieri, in caso di città superiori a 3 milioni di abitanti, 18 in caso di città oltre 800 mila abitanti, 14 per le altre.

La prima istituzione delle Città metropolitane prevede due fasi:

1. in primo luogo, con l'entrata in vigore della legge, le Città metropolitane sono costituite sul territorio delle Province omonime. Entro il 30 settembre 2014 il sindaco del Comune capoluogo indice le elezioni per una conferenza statutaria incaricata della stesura di una proposta di statuto della Città metropolitana. Le modalità di elezione sono le stesse del consiglio metropolitano. Al termine dei lavori la proposta di statuto viene inviata al consiglio metropolitano. Fino al 31 dicembre 2014 rimangono in carica gli organi provinciali o le gestioni commissariali;
2. il sindaco del Comune capoluogo indice poi anche le elezioni per il consiglio metropolitano, da svolgersi entro il 30 settembre ed entro il 31 dicembre 2014 il consiglio metropolitano approva lo statuto. Quindi, a partire dal 1° gennaio 2015, la Città metropolitana subentra alla Provincia e il sindaco del Comune capoluogo assume le funzioni di sindaco metropolitano, entrano in vigore statuto ed organi. In caso lo statuto non sia stato approvato entro tale data si utilizza lo statuto della Provincia; lo Stato esercita il potere sostitutivo in caso l'approvazione non avvenga entro il 30 giugno 2015.

1.3.1. Città metropolitana di Roma Capitale

Roma Capitale è disciplinata dalle norme sulle Città metropolitane e, in modo analogo alle altre, è lo statuto della Città metropolitana di

Roma Capitale a regolare i rapporti con gli altri Comuni, con uno specifico richiamo alla necessità di garantire il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere in quanto sede sia degli organi costituzionali, sia delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, presso la Repubblica italiana come presso lo Stato della Città del Vaticano e le istituzioni internazionali (art. 1 cc. 101-103 L. 56/2014).

1.4. Province

Gli organi di governo della Provincia sono: presidente della Provincia, consiglio provinciale e assemblea dei sindaci (art. 1 c. 54 L. 56/2014).

La disciplina delle Province (e delle Città metropolitane) prevista dalla L. 56/2014 è avvenuta a seguito della sentenza 220/2013 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità delle precedenti riforme, varate con i DL. 201/2011 e 95/2012. La Corte ha basato la pronuncia sulla considerazione che lo strumento del decreto-legge non è utilizzabile ai fini di "una riforma organica e di sistema", diretta all'abolizione delle Province, come quella prevista dai provvedimenti citati. Le nuove norme, contenute nel DL. 56/2014, sono state quindi accompagnate dalla presentazione, sempre da parte del Governo, di un disegno di legge costituzionale che prevede l'abolizione delle Province (Atto Camera 1543, 20 agosto 2013). Le Province sono definite come enti territoriali di area vasta ed è riconosciuta la specificità delle Province montane, in quanto con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri.

Nelle nuove Province non è prevista, com'era in passato, una giunta provinciale, ma il presidente può assegnare deleghe a consiglieri provinciali secondo quanto previsto dallo Statuto. Il *presidente della Provincia* è un sindaco in carica eletto da sindaci e consiglieri dei Comuni della Provincia, con voto ponderato, con il sistema previsto per l'elezione del consiglio metropolitano (si veda il punto 3.1.3. *Le Città metropolitane*) e rimane in carica per 4 anni.

Il *consiglio provinciale* (in quanto eletto da sindaci e consiglieri comunali) è organo elettivo di secondo grado, ha funzioni di indirizzo e controllo, è costituito dal presidente della Provincia e da un numero di

consiglieri variabile in base alla popolazione (16, per una popolazione superiore a 700.000 abitanti; 12, per una popolazione tra 300.000 e 700.000 abitanti; 10, se inferiore a 300.000); **rimane in carica 2 anni**.

L'assemblea dei sindaci è formata dai sindaci dei Comuni della Provincia, ha poteri propositivi, consultivi e di controllo, e adotta o respinge lo statuto con voto ponderato.

La trasformazione delle Province si avvia con l'elezione del consiglio provinciale: entro il 30 settembre 2014, per le Province i cui organi scadono nel 2014; entro trenta giorni dalla scadenza per fine mandato, oppure dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali. Il consiglio provinciale, fino al 31 dicembre 2014, svolge funzioni relative ad atti preparatori e modifiche statutarie che dovranno essere approvate dall'assemblea dei sindaci entro la stessa data, entro la quale deve essere eletto anche il presidente della Provincia. In caso lo statuto non venisse approvato entro il 30 giugno 2015 scatta il potere sostitutivo dello Stato. Come per la Città metropolitana, anche per le Province i cui organi scadono naturalmente nel 2014 si prevede la permanenza in carica fino al 31 dicembre 2014 a titolo gratuito. Gli incarichi di presidente della Provincia, consigliere provinciale e componente l'assemblea dei sindaci sono gratuiti.

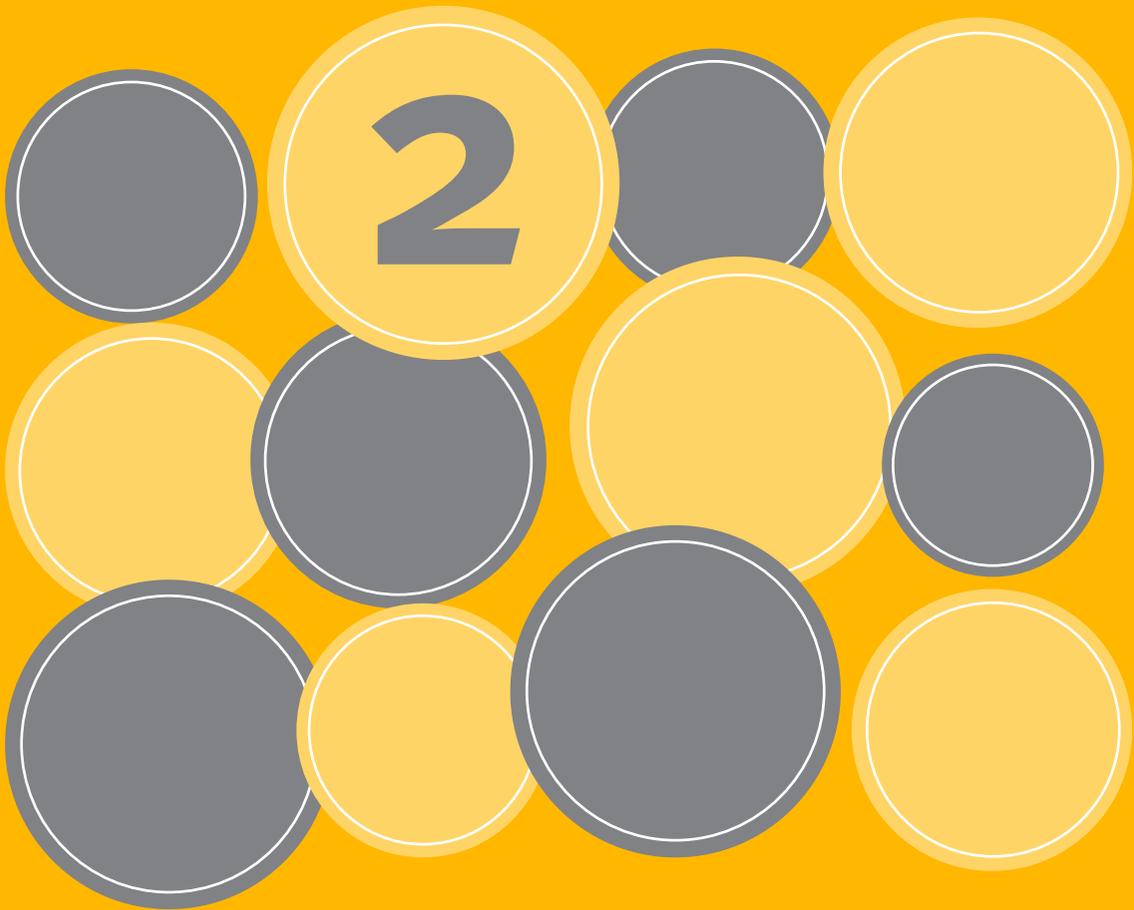
Le principali funzioni delle Province sono: pianificazione territoriale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in accordo con la programmazione regionale, costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale; programmazione della rete scolastica, in accordo con la programmazione regionale; raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa; gestione dell'edilizia scolastica; controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità.

Le Province relative a territori montani hanno funzioni proprie aggiuntive, quali sono: sviluppo strategico del territorio e gestione in forma associata di servizi in base alla specificità del territorio, relazioni istituzionali con istituzioni locali di altri Paesi, con esse confinanti e con caratteristiche montane. La Provincia può, d'intesa coi Comuni, esercitare funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante,

di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

È previsto un complesso procedimento di riordino delle funzioni oggi a carico delle Province, cui lo Stato e le Regioni provvedono sulla base di alcuni principi fondamentali e sono valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti territoriali, nonché le autonomie funzionali. È prevista anche la soppressione di migliaia di enti intermedi e la ristrutturazione dell'organizzazione periferica dello Stato a livello provinciale.

Le autonomie locali e la nuova legislazione locale



2

.....

2.1. Dalla L. 142/1990 alla L. 56/2014

È a partire dalla L. 142/1990 che i Comuni sono oggetto di continue riforme che, inizialmente, hanno previsto una generale crescita delle competenze accompagnata dall'assegnazione di risorse autonome, a partire dall'Imposta comunale sugli immobili, Ici, nel 1992 (D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504). L'obiettivo era quello di dare priorità alla funzione di governo dei Comuni affinché questi potessero rispondere, con prontezza, alle esigenze di comunità locali e territori. L'elezione diretta dei sindaci (L. 25 marzo 1993, n. 81) consolidava questa esigenza, che ha comportato un alleggerimento di vincoli e controlli formali e ha modificato il funzionamento degli organi locali e della loro organizzazione.

La riforma del titolo V della Costituzione nel 2001, la più ampia dal varo della stessa Costituzione avvenuta nel 1946, ha costituito il punto più alto del processo riformatore in favore delle autonomie locali, in particolare grazie alla previsione della pari dignità tra i diversi livelli istituzionali (art. 114 Cost.).

Il processo che si stava sviluppando, sia pure con difficoltà e contraddizioni, è stato però interrotto dalla grave crisi economico-finanziaria mondiale iniziata sul finire del primo decennio del XXI secolo, i cui effetti si sono fatti sentire pesantemente sul sistema politico-istituzionale italiano a partire dal 2011. Per le autonomie locali vi è stata una fortissima riduzione sia della possibilità di accedere a risorse proprie (una tendenza peraltro avviata dal 2008 con l'abolizione dell'Ici sulla prima casa, DL. 27 maggio 2008, n. 93), sia dei trasferimenti statali. Per i piccoli

comuni vi è stato anche l'assoggettamento al Patto di stabilità interno con la L. 183/2011 (art. 31, L. 12 novembre 2011, n. 183, Legge di stabilità 2012) che ha stabilito dal 2012 l'inclusione nel Patto anche dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e, dal 2013, di quelli con popolazione superiore a 1.000. Dal 2014 sono soggette al Patto anche le Unioni di Comuni aventi una popolazione fino a 1.000 abitanti.

Il riflesso più importante della crisi sul sistema politico-istituzionale è rappresentato dalla introduzione nel 2012 del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Con la L. Cost., 20 aprile 2012, n. 1, il legislatore ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. introducendo nella normativa il principio secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria. A seguito della riforma il nuovo art. 119 della Cost. prevede il concorso delle autonomie locali e delle Regioni: "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Lo stesso articolo stabilisce anche che Comuni, Regioni e le altre autonomie locali "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci", "hanno risorse autonome" che "consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite", con il concorso dello Stato "nel caso dei territori con minori capacità fiscali". Comuni, Regioni e alle altre autonomie locali, inoltre: "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio" ed "è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti". La L. 243/2012 (L. 24 dicembre 2012, n. 243) disciplina il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Ed è anche sulla base di motivi economico-finanziari che la L. 56/2014 (L. 7 aprile 2014, n. 56, che riprende norme della "spending review 2", L. 135/2012), ha dettato le citate nuove disposizioni su Comuni, Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di comuni, che hanno profondamente mutato la situazione e il futuro delle autonomie locali.

Si deve infine accennare all'Atto Camera "Abolizione delle province", del 20 agosto 2013 n. 1543 che dovrebbe portare a compimento il disegno istituzionale sotteso alla L. 56/2014. L'AC 1543 prevede la modifica della Costituzione, a partire dall'art. 114, dal quale dovrebbero essere espunte, oltre alle Province, anche le Città metropolitane che perderebbero la tutela costituzionale. Emerge quindi chiaramente il disegno di una Repubblica delle autonomie fondata, oltre che sullo Stato, su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le Regioni e i Comuni.

2.2. Le attese della Legge Delrio

Sono profondi e positivi i mutamenti alla situazione degli Enti locali che si aspettano dalla recente e più volte citata L. 56/2014, meglio conosciuta come Legge Delrio, dal nome del promotore, Graziano Delrio, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, già sindaco di Reggio-Emilia e già presidente dell'ANCI. La Legge Delrio, infatti, innova il modello di governo locale italiano che dal 1865, per 150 anni, si è basato su Province e Comuni dotati di consigli provinciali e comunali elettivi.

Le attuali Province, come si è visto, vengono articolate in due tipi di enti di secondo livello, Città metropolitane e nuove Province, entrambi guidati da organi di governo formati dai sindaci del territorio o da questi eletti insieme ai consiglieri comunali; un ente di secondo livello simile è previsto poi anche per ovviare all'eccessiva frammentazione dei Comuni attraverso l'Unione dei Comuni (si veda il cap. 6, *Gestioni associate, Unioni e fusioni di Comuni*). Nelle grandi Città metropolitane, negli Enti di area vasta, come nelle piccole realtà istituzionali locali, specie quelle montane, verranno quindi sperimentati nuovi tipi di Enti che, grazie all'autonomo potere statutario, dovrebbero essere in grado di rispondere alle diverse realtà socio-economiche e politico-istituzionali della Repubblica meglio di quanto non abbiano fatto finora quelli che li hanno preceduti.

Alla nuova flessibilità del sistema istituzionale locale dovrà corrispondere anche quella dello Stato e delle Regioni. La Legge Delrio, infatti, prevede la possibilità di una ridefinizione degli ambiti territoriali delle

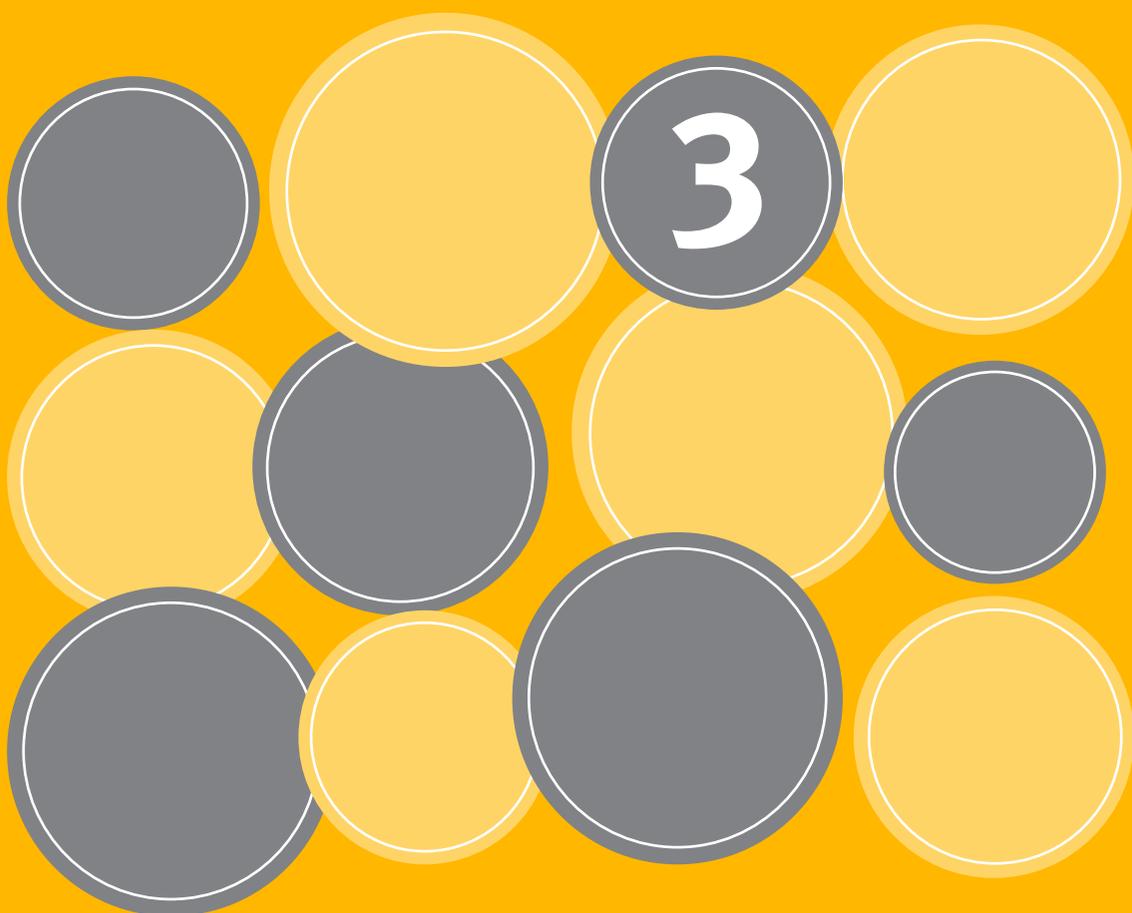
amministrazioni dello Stato (art. 1, c. 147) e di una diversa assegnazione di servizi alle Città metropolitane e alle nuove Province da parte delle Regioni (art. 1, cc. 144-145).

La centralità delle autonomie locali nell'attuale momento politico-istituzionale è riaffermata dal progetto di riforma costituzionale promosso dal Governo con la presentazione, l'8 aprile 2014, dell'Atto Senato n. 1429 "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione", nel quale è previsto, tra l'altro, il cambiamento della denominazione del "Senato della Repubblica" in "Senato delle Autonomie" nel quale potranno essere chiamati a partecipare sindaci e presidenti di Regione.

Alle future speranze per i possibili effetti positivi dell'evoluzione dell'ordinamento locale, e forse anche in un prossimo futuro di quello costituzionale, corrispondono però, oggi, le certezze delle gravissime difficoltà che incontrano Comuni e Province – le stesse che incontreranno anche a breve le Città metropolitane – per programmare e svolgere la propria attività a causa non solo della riduzione delle risorse finanziarie ma anche dell'incertezza sulle entrate, dovuta sia alla crisi economico-finanziaria, sia ai progressivi tagli ai trasferimenti statali.

È quindi in una situazione di grave scarsità e incertezza di risorse che gli Enti locali si troveranno a realizzare i profondi mutamenti istituzionali previsti dalle riforme. Basti per questo ricordare che gli Enti locali hanno dovuto predisporre i propri bilanci di previsione per l'anno 2013 entro il 31 dicembre dello stesso 2013, e non entro la fine del 2012, come previsto non solo dal Tuel ma, soprattutto, dai principi sui quali si basa una programmazione economica degna di questo nome.

Gli organi politici



3.1 Gli organi di governo

3.1.1. Comuni

Sono organi di governo del Comune: il consiglio comunale, la giunta ed il sindaco (art. 36 Tuel). Gli organi di governo comunali hanno competenza in ordine agli atti di indirizzo politico e controllo, e le rispettive competenze si ripartiscono in base ai seguenti criteri:

consiglio comunale:

- ha competenza in ordine agli atti fondamentali di indirizzo politico amministrativo, espressamente attribuiti dalla legge a tale organo (art. 42 Tuel);
- le attribuzioni sono contenute sia nell'art. 42 del Tuel, sia in altre norme dello stesso Tuel (ad esempio, art. 38, c. 6, art. 44, art. 194, ecc.), sia in altre leggi diverse dal Testo unico (ad esempio, la L. 287/1951 attribuisce al consiglio la nomina della commissione comunale per la formazione degli albi dei giudici popolari);

sindaco:

- ha competenza sugli atti collegati al ruolo di ufficiale di governo (artt. 14 e 54 Tuel) alla rappresentanza legale ed istituzionale del Comune, agli atti connessi alla responsabilità dell'Amministrazione comunale (art. 50 Tuel). In tali ambiti, nel rispetto del principio di distinzione delle funzioni, il sindaco eser-

cita le competenze allo stesso attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici;

- esercita, inoltre, tutte le funzioni che specifiche disposizioni di legge gli attribuiscono quale autorità locale;

giunta comunale:

- collabora con il sindaco nel governo del Comune o della Provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali, avendo delle competenze di natura generale e residuale e altre espressamente attribuite dalla legge, si pensi all'adozione del Piano esecutivo di gestione (PEG) (art. 168 Tuel), alla presentazione al consiglio delle proposte di bilancio di previsione e di rendiconto della gestione (art. 174, c. 1, ed art. 151, c. 6, Tuel) ed all'approvazione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (art. 48, c. 3, Tuel);

- ha anche la competenza generale ad adottare gli atti ricadenti nelle funzioni di indirizzo e controllo, non espressamente attribuiti dalla legge al consiglio comunale e non rientranti nelle attribuzioni del sindaco; per tale ragione la giunta viene definita organo a competenza residuale (art. 48, c. 2, Tuel).

3.1.2. Non modificabilità del regime delle competenze

Le competenze così attribuite dal legislatore ad un organo di governo non possono essere esercitate da altri organi, pena l'illegittimità dei provvedimenti per incompetenza. Il legislatore prevede una deroga al principio dell'immodificabilità delle competenze esclusivamente per le deliberazioni attinenti alle variazioni di bilancio, di competenza del consiglio comunale, che possono essere adottate in via d'urgenza dalla giunta comunale, che necessitano però della ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza (art. 42, c. 4, Tuel).

3.1.3. Le Città metropolitane

Gli organi della Città metropolitana sono il sindaco metropoli-

tano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana (art. 1, c. 7, L. 56/2014). Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo (art. 1, c. 19, L. 56/2014). Il consiglio metropolitano è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (art. 1, c. 20, L. 56/2014). Il consiglio metropolitano è organo elettivo di secondo grado e dura in carica 5 anni; 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 (art. 1, c. 21, L. 56/2014). Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei Comuni della Città metropolitana.

La conferenza metropolitana è composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e presiede, e dai sindaci dei Comuni della Città metropolitana (art. 1, c. 42, L. 56/2014). 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 (art. 1, c. 20, L. 56/2014).

L'incarico di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana è svolto a titolo gratuito, anche con riferimento agli organi previsti per la prima costituzione delle città metropolitane (art. 1, c. 24, L. 56/2014).

3.1.4. Le Province

Gli organi della Provincia sono il presidente, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci (art. 1, c. 54, L. 56/2014). Tutti gli incarichi sono svolti, anche per le Province, a titolo gratuito (art. 1, c. 84, L. 56/2014). Il riparto di competenza stabilito è analogo a quello fissato per gli organi della città metropolitana.

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 resta in carica quattro anni (art. 1, cc. 58-60, L. 56/2014).

Il consiglio provinciale è organo elettivo di secondo grado e dura in carica 2 anni. Esso è composto dal presidente della Provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (art. 1, cc. 67

e 68, L. 56/2014); hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei Comuni della Provincia (art. 1, c. 69, L. 56/2014).

3.2. Il sindaco

Come detto in precedenza, il sindaco è capo dell'Amministrazione comunale ed ufficiale di governo (artt. 14 e 54 Tuel).

L'art. 50, c. 1 del Tuel sancisce che il sindaco è responsabile dell'amministrazione del Comune. Tale norma, strettamente legata con il sistema di elezione diretta, afferma il ruolo del sindaco, al quale i cittadini hanno attribuito la responsabilità dell'amministrazione con tutti i poteri che ne derivano.

Nell'ambito di tale responsabilità, se ne distingue una di natura politica, in ottemperanza della quale il sindaco deve provvedere all'attuazione del programma ed una di natura amministrativa e giuridica.

3.2.1. Responsabilità politica

La responsabilità politica è strettamente connessa con la proposta programmatica che il candidato sindaco deve presentare, assieme alla propria candidatura, ai cittadini. La programmazione è un modo nuovo di concepire la gestione degli affari nella Pubblica Amministrazione, basato sulla "razionalità" delle decisioni. L'elezione diretta del sindaco introdotta dalla L. 81/1993 ha senz'altro reso possibile una programmazione più meditata da parte degli Enti locali. Il processo di programmazione ha nella disciplina sull'elezione diretta del sindaco un presupposto normativo necessario, ma anche un presupposto operativo. Infatti il candidato a sindaco deve presentare, ai fini dell'ammissibilità della candidatura, un programma amministrativo.

Una volta eletto, entro il termine fissato dallo statuto comunale, il sindaco presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni da intraprendere e ai progetti da realizzare nel corso del mandato (art. 46, c. 3, Tuel). Tale atto generale di programmazione di lungo periodo (quinquennale) dovrebbe, nelle intenzioni del legislatore, essere il quadro di riferimento per i successivi atti di programmazione dell'Ente locale

(relazione previsionale e programmatica, bilancio annuale e pluriennale, programma opere pubbliche, ecc.). Si tratta di un atto generale di programmazione, proposto dal sindaco, ma alla cui definizione, adeguamento e verifica periodica, partecipa il consiglio comunale, nelle forme stabilite dallo statuto comunale (art. 42, c. 3, Tuel). Il programma di mandato costituisce l'atto al quale tutti gli altri atti della programmazione ordinaria devono adeguarsi.

3.2.2. Responsabilità amministrativa e giuridica

Quanto alla responsabilità amministrativa e giuridica, il sindaco provvede direttamente a svolgere, in particolare, le seguenti attribuzioni:

- a) nomina e revoca degli assessori, fra i quali un vicesindaco (art. 46, c. 2 e 4, Tuel);
- b) nomina del segretario comunale (art. 99, c. 1, Tuel) e revoca, previa deliberazione della giunta, ammessa soltanto per violazione dei doveri d'ufficio (art. 100 Tuel);
- c) nomina e revoca del direttore generale, per i Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti (art. 108 Tuel, come rettificato dall'art. 2, c. 186, lett. d), della L. 191/2009);
- d) conferisce gli incarichi dirigenziali e nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi (art. 50, c. 10, Tuel);
- e) nomina dei rappresentanti del Comune negli altri Enti pubblici, fatti salvi i casi in cui la legge prevede che vi siano rappresentanti del consiglio comunale dallo stesso eletti (art. 50, c. 8, Tuel);
- f) convoca e presiede la giunta (art. 47, c. 1, Tuel), e nei Comuni fino a 15.000 abitanti, ove non istituito il Presidente, il consiglio comunale (art. 39, c. 3, Tuel), di cui comunque fa parte (art. 46, c. 1, Tuel);
- g) sovrintende allo svolgimento delle funzioni amministrative (art. 50, c. 2, Tuel);
- h) adotta le ordinanze urgenti in caso di condizioni di emergenza sanitaria o di igiene pubblica (art. 50, c. 5, del Tuel);
- i) coordina gli orari degli uffici, dei servizi e degli esercizi pubblici (art. 50, c. 7, Tuel);
- l) svolge le funzioni di ufficiale di governo (art. 54 Tuel).

3.2.3. Le ordinanze contingibili ed urgenti

Nell'ambito delle funzioni di competenza statale il sindaco può emanare ordinanze contingibili ed urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione (art. 54, c. 4, Tuel).

3.2.4. La sostituzione del sindaco

Il sindaco è sostituito, in caso di assenza, dal vicesindaco. Le dimissioni, la rimozione, la decadenza, l'impedimento permanente o la morte, nonché l'approvazione da parte del consiglio comunale di una mozione di sfiducia portano a nuove elezioni per il sindaco e per il consiglio. Nella fase preparatoria delle elezioni, le sue funzioni sono svolte dal vicesindaco (in caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso) o da un commissario nominato dal Prefetto (in caso di dimissioni, approvazione di una mozione di sfiducia o scioglimento del consiglio). Per la sostituzione del sindaco nei Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti si veda il successivo par. 3.3. *La giunta*.

3.2.5. Limite di mandati consecutivi

L'art. 51, cc. 2 e 3, del Tuel prevede la non rieleggibilità immediata del sindaco che ha svolto due mandati consecutivi. L'art. 1, c. 138, della L. 56/2014 ha previsto che, per i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 51 del Tuel. La nuova norma del 2014 consente, quindi, un terzo mandato per i sindaci dei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti. La norma non ha considerato il requisito della consecutività dei mandati facendo sorgere dubbi interpretativi circa la rieleggibilità alla medesima carica dopo i tre mandati consecutivi.

A tal riguardo, anche tenendo conto delle risultanze degli atti parlamentari, il Ministero dell'interno ha ritenuto di dover interpretare

in via sistematica la disposizione in esame, considerando possibili ulteriori mandati se, dopo il terzo, intercorra un intervallo temporale idoneo ad interrompere la consecutività (circolare del 24 aprile 2014, Ministero dell'interno, Dipartimento affari interni e territoriali, avente ad oggetto "Legge 7 aprile 2014, n. 56 - "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni dei Comuni").

3.3. La giunta

3.3.1. Competenza

È nominata dal sindaco e composta dagli assessori. Il numero dei componenti è fissato dallo statuto del Comune entro il tetto massimo previsto dalla legge.

La giunta è un organo collegiale che vota a maggioranza dei propri componenti. Essa è presieduta e convocata dal sindaco, che ovviamente ne fa parte. La giunta collabora con il sindaco e ha competenze residuali, cioè appartiene alla sua competenza l'adozione di tutti gli atti di competenza degli organi politici che la legge non riserva espressamente alla competenza del sindaco o del consiglio o, nei Comuni in cui sono presenti, degli organi di decentramento.

Gli assessori hanno quindi un ruolo amministrativo diretto unicamente in quanto componenti la giunta. È prassi diffusa in pressoché tutti i Comuni che ai singoli assessori siano conferite deleghe per specifiche materie; in tali casi siamo dinanzi a deleghe di natura politica, essenzialmente come compito di sovrintendenza, stimolo e controllo su specifiche problematiche.

Gli *Assessori*, pertanto, svolgono, sia in quanto membri dell'organo esecutivo sia in modo autonomo, attività di impulso e collaborazione per la verifica dell'attuazione degli interventi e degli obiettivi prefissati con i rispettivi uffici, facendo riferimento alle figure del segretario, del direttore generale, dei dirigenti e dei responsabili degli uffici (art. 48, c. 2, Tuel).

3.3.2. *Composizione*

L'art. 1, c. 2, della L. 42/2010, ha modificato ed integrato l'art. 2, commi da 183 a 187 della L. 191/2009 (legge finanziaria 2010) in materia di contenimento delle spese degli Enti locali disponendo, a tal fine, la graduale riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori, comunali e provinciali. **Il numero massimo degli assessori è stato determinato per tutti i Comuni, dall'anno 2010, in misura pari ad un quarto (anziché un terzo) del numero, ridotto del 20 per cento, dei consiglieri di ogni classe demografica di Comune, con arrotondamento all'unità superiore.**

Il numero degli assessori per i Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti era stato poi oggetto di un intervento di riduzione con l'art. 16, c. 17 del DL. 138/2011, convertito con L. 148/2011. Nei Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti era esclusa la possibilità di nomina degli assessori, risultando attribuite esclusivamente al sindaco le competenze della giunta comunale. Il Ministero dell'interno, con circolare n. 2379 del 16 febbraio 2012, ha chiarito che "le esigenze di armonizzazione complessiva del sistema ordinamentale e di salvaguardia del funzionamento dell'Ente locale comportano la necessaria presenza del vicesindaco per l'esercizio delle indefettibili funzioni sostitutive che l'art. 53 assegna a tale figura che dovrà, pertanto, essere nominata tra i consiglieri eletti".

L'art. 1, c. 135, della L. 56/2014, ha previsto, per i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, che il numero massimo degli assessori è stabilito in due, mentre per i Comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti il numero massimo di assessori è stabilito in quattro.

I Comuni interessati dalla disposizione di cui al citato art. 1, c. 135, della L. 56/2014 provvedono, prima di applicarla, a rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti (art. 1, c. 136, della L. 56/2014). Si tratta di un vero e proprio obbligo normativo che grava sui Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, come precisato dal Ministero dell'Interno, Dipartimento Affari

interni e territoriali, con comunicazione ai Prefetti n. 4019 del 4.04.2014. Le modalità ed i termini per procedere all'esatto adempimento sono contenute nella circolare del Ministero dell'interno del 24 aprile 2014 (si veda il successivo par. 3.4. *Il consiglio comunale*).

Il Ministero dell'interno, con la citata circolare del 24 aprile 2014, atteso che il comma 135, lett. a), ha stabilito per i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti - eliminando la precedente fascia demografica fino a 1.000 abitanti, un numero massimo di due assessori - ha ritenuto che tutti gli enti rientranti nella suddetta fascia demografica, ancorché non interessati dal rinnovo elettorale, possano procedere alla rideterminazione della giunta secondo i nuovi parametri e nel rispetto dell'invarianza della spesa.

A seguito della rideterminazione della giunta il vicesindaco che in base alla pregressa normativa, nei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, doveva essere individuato tra i consiglieri, adesso dovrà essere scelto tra i nuovi assessori.

3.3.3. Rappresentanza di genere

Quanto alla parità di genere il Tuel prevede che gli statuti comunali stabiliscano norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e per garantire la presenza di entrambi i sessi nelle giunte (art. 6 Tuel); il sindaco nomina i componenti della giunta, nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi, (art. 46, c. 2, Tuel). L'art. 1, c. 137, della L. 56/2014 ha previsto che "nelle giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico".

Pertanto, per i Comuni con popolazione fino ai 3.000 abitanti, non ci sono disposizioni e limiti precisi a garanzia delle pari opportunità, ma solo disposizioni di principio, con la precisazione che esiste giurisprudenza amministrativa che afferma che le norme dettate dai citati articoli 6, 46 e 47 del Tuel non devono essere considerate norme di valore programmatico ma precettive, ciò anche nel rispetto dell'art. 51 della Costituzione italiana che sancisce proprio il principio generale delle pari opportunità.

Come chiarito appena sopra, invece, per i Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti la L. 56/2014 prevede all'art. 1, c. 137, una percentuale precisa a garanzia della parità di genere – per le giunte – pari al 40%.

Al riguardo il Ministero dell'interno, con circolare del 24 aprile 2014 del Dipartimento affari interni e territoriali, ha chiarito che in base al principio generale secondo il quale, "nelle ipotesi in cui l'ordinamento non ha inteso annoverare il sindaco, nel quorum richiesto, lo ha espressamente indicato usando la formula "senza computare a tal fine il sindaco" e secondo prevalente giurisprudenza, si è indotti a ritenere che sia legittimo includere nel calcolo degli assessori anche il sindaco, a garanzia della rappresentanza di genere.

Per completezza, si soggiunge che occorre lo svolgimento da parte del sindaco di una preventiva e necessaria attività istruttoria preordinata ad acquisire la disponibilità allo svolgimento delle funzioni assessorili da parte di persone di entrambi i generi. Laddove non sia possibile occorre un'adeguata motivazione sulle ragioni della mancata applicazione del principio di pari opportunità.

Nel caso in cui lo statuto comunale non preveda la figura dell'assessore esterno e il consiglio comunale sia composto da una rappresentanza di un unico genere, per la piena attuazione del citato principio di pari opportunità si dovrà procedere alle opportune modifiche statutarie che, comunque, sono rimesse alla autonoma valutazione dell'ente".

3.3.4. L'assessore esterno

Nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti l'incarico di assessore non può sommarsi all'incarico di consigliere, per cui l'interessato deve esprimere un'opzione. Nei Comuni aventi popolazione inferiore a 15.000 abitanti gli statuti possono prevedere che vi siano assessori che non facciano parte del consiglio comunale.

3.4. Il consiglio comunale

3.4.1. Competenze

Il consiglio comunale è eletto direttamente dai cittadini in concomitanza con l'elezione del sindaco. È l'organo rappresentativo della volontà politica popolare. Ha funzioni amministrative unicamente nelle materie fondamentali che sono ad esso rimesse dalla legge, tra cui si segnalano:

- a) l'approvazione dello statuto e dei regolamenti dell'ente, ad eccezione del regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi di competenza della giunta comunale;
- b) l'approvazione di programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, convenzioni tra i Comuni e quelle tra i Comuni e Provincia, costituzione e modificazione di forme associative;
- c) organizzazione dei pubblici servizi; istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi.

Il consiglio comunale esprime l'indirizzo e il controllo politico-amministrativo sull'attività dell'Ente (art. 42, c. 1, Tuel) e attraverso le informazioni trasmesse dall'organo esecutivo può verificare direttamente lo stato di attuazione degli interventi (art. 43, cc. 1-2, Tuel). Particolarmente rilevante, a tale fine, appare l'attività di controllo strategico attuata dal consiglio dell'Ente locale sulla ricognizione dei programmi e sulla verifica degli equilibri finanziari, secondo il disposto dell'art. 193 del Tuel.

3.4.2. Composizione

Anche il numero dei consiglieri comunali è stato oggetto di numerosi interventi normativi nel corso degli ultimi anni. In primo luogo, il numero dei consiglieri stabilito dall'art. 37 del Tuel è stato oggetto di riduzione del 20% con la legge 191/2011 per tutti i Comuni, mentre un'ulteriore riduzione si è avuta per i Comuni con popolazione inferiore ai 10mila abitanti con l'art. 16, c. 17 del DL. 138/2011, convertito con L.

148/2011, che ha sostituito le due classi demografiche previste dall'art. 37, con 4 classi di Comuni:

1. sino a 1.000 abitanti, 6 consiglieri;
2. da 1.001 a 3.000, 6 consiglieri;
3. da 3.001 a 5.000 abitanti, 7 consiglieri;
4. da 5.001 a 10.000, 10 consiglieri.

La L. 56/2014 all'art. 1, c. 135, ha provveduto a modificare nuovamente la disciplina per i Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, prevedendo che dalle elezioni amministrative 2014 le fasce demografiche siano 2:

- a) i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, per i quali il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri;
- b) i Comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti, per i quali il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dodici consiglieri.

Si ricorda che il c. 136, dello stesso art. 1 della L. 56/2014, prevede che "I Comuni interessati dalla disposizione di cui al c. 135 provvedono, prima di applicarla, a rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti".

Il Ministero dell'interno, con la ricordata circolare del 24 aprile 2014, ha inoltre chiarito che "al fine di individuare un criterio di calcolo uniforme per tutti i Comuni, si ritiene che l'interpretazione delle disposizioni introdotte dalla L. 56/2014 debba tener conto delle esigenze di rafforzamento delle misure di contenimento e controllo della spesa, che costituiscono uno dei principali obiettivi cui è finalizzata detta legge, funzionale alla correzione e al risanamento dei conti di finanza pubblica.

Da ciò consegue che tutti i Comuni, compresi quelli che, non essendo ancora andati al voto, non hanno potuto operare le riduzioni del numero dei consiglieri e degli assessori, debbano parametrare la rideeterminazione degli oneri, per assicurare l'invarianza di spesa, al numero di amministratori indicati all'art. 16, c. 17, del DL. 138/2011, conv. con modificazioni dalla L. 148/2011.

Gli atti che rideterminano gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui si sta trattando, sono deliberati dal consiglio comunale, ai sensi dell'art. 42, c. 2, lett. i), del Tuel. L'obbligo potrà essere assolto anche dai nuovi organi consiliari, nel corso della prima delibera della consiliatura, fermo restando che l'invarianza di spesa dovrà essere assicurata a far data dalla proclamazione degli eletti nei singoli Comuni.

Ai fini dell'individuazione del parametro da prendere come riferimento per il rispetto dell'invarianza della spesa, non devono essere considerati gli oneri per i permessi retribuiti, nonché gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli artt. 80 e 86 del Tuel, per la loro estrema variabilità, collegata all'attività lavorativa dell'amministratore.

Restano, invece, incluse nel computo di detti oneri le indennità e i gettoni, le spese di viaggio e quelle sostenute per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli Enti locali, disciplinate dagli artt. 84 e 85, c. 2, del Tuel.

3.4.3. Rappresentanza di genere

Quanto alla rappresentanza di genere la L. 215 /2012 ha stabilito disposizioni per il riequilibrio della rappresentanza di genere anche nei consigli comunali. L'art. 2 della citata legge ha modificato le regole sia della composizione delle liste sia nella fase di votazione per l'espressione della preferenza. Per quel che riguarda la composizione delle liste, la disciplina è differente per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, per i quali pur avendo previsto la norma che nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi, non vi è alcun vincolo di quote. Per tutti gli altri Comuni, invece, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. Per questi Comuni è prevista la possibilità per gli elettori di esprimere anche due preferenze, purché riguardino candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza (art.71, c. 5, e art. 73, c. 3, Tuel).

3.4.4. Scioglimento

Il consiglio comunale può votare, a maggioranza qualificata,

una mozione di sfiducia nei confronti del sindaco, il che determina automaticamente lo scioglimento del consiglio, la nomina di un commissario in sostituzione del sindaco e l'avvio dell'indizione di nuove elezioni. Il consiglio è parimenti sciolto, e in tali casi decade anche il sindaco, in caso di dimissioni contestuali e finalizzate della maggioranza dei consiglieri, per mancata approvazione entro i termini del bilancio preventivo e del rendiconto della gestione, per l'impossibilità di funzionare a seguito di dimissioni, per gravi e ripetute violazioni di legge, per gravi ragioni di ordine e sicurezza pubblica e per il sospetto di infiltrazioni mafiose.

3.4.5. Presidenza

Nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti in modo obbligatorio, e nei Comuni aventi una popolazione inferiore in modo facoltativo, da esprimersi attraverso una norma statutaria, è prevista l'istituzione del presidente del consiglio comunale. Egli ha funzioni di rappresentanza del consiglio e, specificamente, il compito di convocarlo e di presiederne le riunioni. Per giurisprudenza pacifica, può essere revocato soltanto in caso di comportamenti incompatibili con il ruolo istituzionale *super partes* che il presidente deve rivestire nell'assemblea consiliare e nelle ipotesi in cui si riscontri l'assenza di neutralità nell'esercizio delle sue funzioni.

3.4.6. Funzionamento del consiglio

L'art. 38 del Tuel prevede che il funzionamento del consiglio, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, è disciplinato dal regolamento, approvato a maggioranza assoluta, che prevede, in particolare, le modalità per la convocazione e per la presentazione e la discussione delle proposte. Il regolamento indica altresì il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo che in ogni caso debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tale fine il sindaco.

Il regolamento consiliare è atto fondamentale per la disciplina di tutti gli aspetti relativi al funzionamento del consiglio. Nel citato regolamento sono disciplinati: gli argomenti da iscrivere all'ordine del giorno, le

adunanze di prima e seconda convocazione, i termini e le modalità di consegna degli avvisi di convocazione, i termini per il deposito delle proposte, i tempi degli interventi in aula, le modalità per la presentazione di mozioni, interrogazioni ed interpellanze ed i tempi per la trattazione delle stesse.

3.5. La distinzione delle competenze con i dirigenti

L'art. 4 del Dlgs. 165/2001 (TU sul pubblico impiego) sancisce il fondamentale principio della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, da un lato, e quelle di attuazione e gestione dall'altro.

Lo stesso articolo 4 del Dlgs. 165/2001, al c. 1, dispone che:

gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti,

mentre al c. 4 prevede:

ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Il principio di distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti è contenuto anche nel Tuel (art. 107), dove vengono riportate in forma non tassativa una serie di attribuzioni di competenze dirigenziali. Il citato principio della distinzione delle competenze è reso effettivo e rafforzato da due ulteriori norme:

- le disposizioni previgenti alla data di entrata in vigore delle norme che introducono il principio della distinzione, che conferiscono agli organi politici l'adozione di atti di gestione e di atti o prov-

vedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto per il sindaco dall'art. 50, c. 3, e dall'art. 54 del Tuel (art. 70, c. 6, del Dlgs. 165/2001 e art. 107, c. 5, Tuel);

- le attribuzioni dei dirigenti possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative (art. 4, c. 3, del Dlgs. 165/2001 e art. 107, c. 4, Tuel).

Gli organi politici hanno pertanto funzioni di programmazione, indirizzo e controllo e non esercitano direttamente competenze gestionali che sono svolte invece dai dirigenti o, nei Comuni sprovvisti di dirigenti, dai dipendenti a cui il sindaco abbia conferito incarichi di responsabilità di uffici o servizi, incarichi equiparati, ai soli fini della capacità di legittimazione e di rappresentanza dell'Ente, a quelli dirigenziali (art. 109, c. 2, Tuel).

3.5.1. Eccezioni

Le eccezioni a tale principio devono essere esplicitamente previste dal legislatore. Le più importanti riguardano:

- a) l'attribuzione diretta al sindaco di specifiche competenze gestionali, ad esempio quelle attribuite come ufficiale di governo o rappresentante la comunità locale, prevista espressamente nell'art. 107, c. 5, del Tuel;
- b) la possibilità offerta ai Comuni fino a 5.000 abitanti di introdurre norme regolamentari organizzative, che consentano di assegnare la direzione di strutture organizzative a uno dei componenti della giunta comunale (art. 53, c. 23, della L. 388/2000).

3.5.2. Conseguenze del mancato rispetto del principio

L'adozione di atti gestionali da parte degli organi politici, al di fuori delle ipotesi previste dalla legge, integra un vizio di incompetenza, che inficia la legittimità del provvedimento.

3.6. I provvedimenti collegiali degli organi di governo

I provvedimenti adottati dagli organi politici collegiali, giunta e consiglio, sono chiamati **deliberazioni**. Le deliberazioni sono assunte sulla base di una proposta munita di due pareri, obbligatori ma non vincolanti, del responsabile della struttura amministrativa competente, sulla legittimità e regolarità tecnica e dal responsabile della ragioneria, sulla copertura finanziaria. I responsabili delle strutture amministrative che emettono il parere ne rispondono in via amministrativa e contabile. Trattandosi di pareri che obbligatoriamente devono essere acquisiti prima della deliberazione, ma che non sono vincolanti, ove la giunta o il consiglio non intendano conformarsi ai pareri espressi, devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione (art. 49 Tuel). Appare tuttavia auspicabile che non si arrivi mai a tale situazione conflittuale, anche per l'evidente rilievo che in simili casi consiglio e giunta, approvando comunque la proposta, si addossano una rilevante responsabilità amministrativa e contabile.

3.7. Lo status degli amministratori

Il Tuel prevede forme specifiche di tutela dello stato giuridico ed economico del sindaco, dei componenti la giunta e dei consiglieri comunali, cioè degli amministratori. Essi hanno, in ragione del loro mandato, diritto di accesso a tutti gli atti dell'ente. Hanno diritto ad essere adeguatamente informati, anche attraverso appositi uffici, delle iniziative su cui sono chiamati a deliberare. Hanno un obbligo di astensione nel caso di decisioni che riguardino direttamente loro o parenti ed affini stretti.

Gli amministratori hanno diritto a fruire di permessi dalla loro attività lavorativa entro i tetti fissati dalla norma di legge, in modo da poter esercitare le funzioni amministrative cui sono chiamati. Tali permessi, distinti per fasce di Comuni e per gli incarichi svolti, sono retribuiti e non retribuiti. Hanno il diritto di chiedere di essere collocati in aspettativa, se sono lavoratori dipendenti.

Il sindaco, gli assessori e il presidente del consiglio comunale hanno diritto ad un'indennità mensile. La misura di tale indennità di ca-

rica è fissata dagli enti, nelle rispetto delle previsioni normative nazionali; l'importo è dimezzato per gli amministratori lavoratori dipendenti non collocatisi in aspettativa. Per i consiglieri comunali sono previsti gettoni di presenza per la partecipazione alle riunioni del consiglio e delle commissioni. Gli amministratori hanno diritto a uno specifico trattamento previdenziale, differenziato per i lavoratori autonomi/liberi professionisti e per i lavoratori dipendenti. Il sindaco infine ha diritto ad un'indennità di fine mandato.

3.8. Le regole elettorali

L'elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale si svolge contestualmente nel primo turno di votazione.

L'eventuale turno di ballottaggio è previsto per l'elezione del sindaco nei Comuni con oltre 15.000 abitanti nel caso che nessun candidato ottenga, al primo turno, la maggioranza assoluta dei voti validi. L'eventuale turno di ballottaggio si tiene la seconda domenica successiva a quella del primo turno. Con il turno di ballottaggio si provvede all'elezione diretta del sindaco e alla composizione dei consigli, atteso che il gruppo di liste collegate al candidato vincente beneficia del premio di maggioranza.

Nei Comuni fino a 15.000 abitanti le regole elettorali possono così essere sintetizzate (art. 71 Tuel):

- l'elezione del consiglio si effettua con il sistema maggioritario, contestualmente all'elezione del sindaco. Con la lista dei candidati al consiglio comunale deve essere presentato il candidato alla carica di sindaco e il programma amministrativo. Si vota con un'unica scheda per il sindaco ed il consiglio;
- è proclamato eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti. Nel caso di parità di voti si procede a un turno di ballottaggio fra tali due candidati. La votazione di ballottaggio viene effettuata la seconda domenica successiva a quella del primo turno;
- a ciascuna lista di candidati alla carica di consigliere comunale sono attribuiti tanti voti quanti sono i voti conseguiti dal candidato alla carica di sindaco ad essa collegato. Alla lista collegata al candidato a sindaco, che

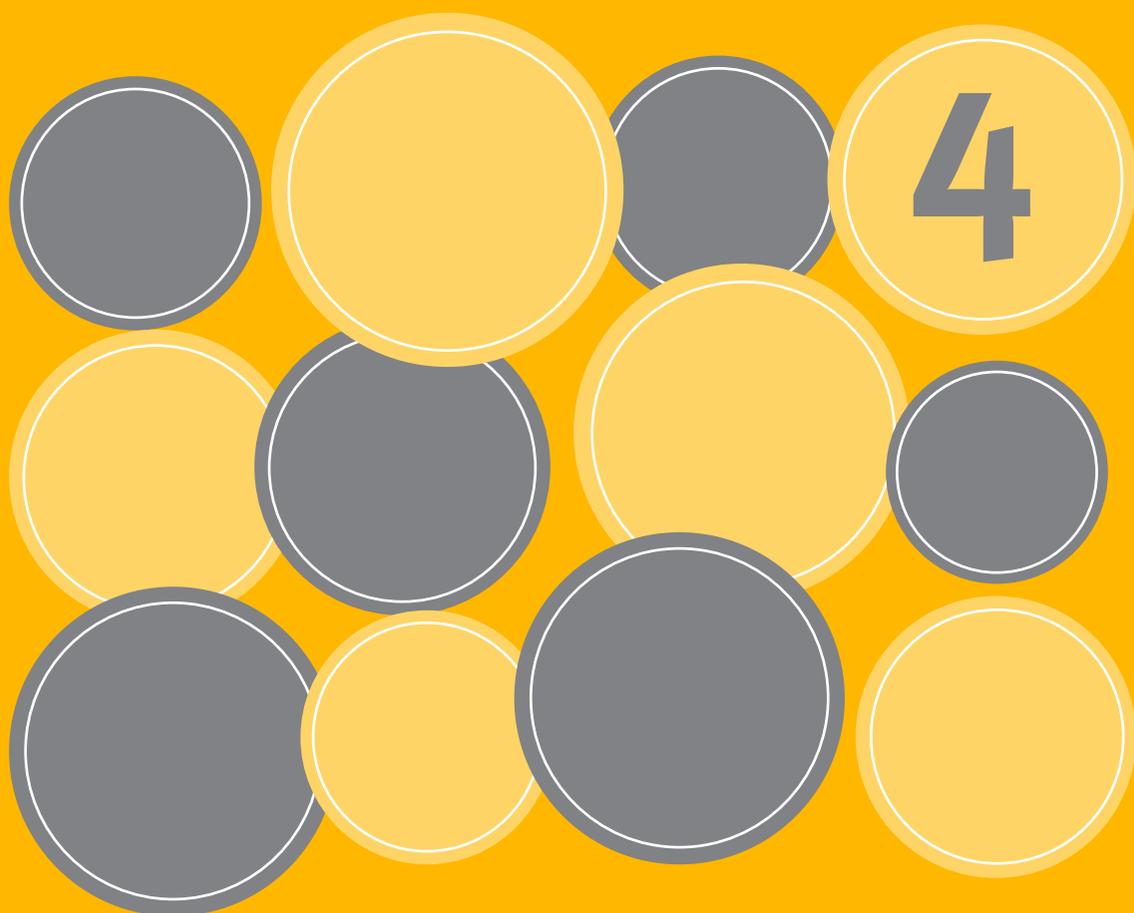
ha riportato il maggior numero di voti, sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio. I restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente fra le altre liste.

Nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti le regole elettorali possono così essere sintetizzate (artt. 72 e 73 Tuel):

- il voto alla lista viene espresso tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta. Ciascun elettore può esprimere, inoltre, un voto di preferenza per un candidato della lista da lui votata. Non sono ammesse all'assegnazione dei seggi quelle liste che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3% dei voti validi;
- è proclamato, al primo turno, eletto sindaco il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti. Quando un candidato alla carica di sindaco è proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbiano già conseguito almeno il 60% dei seggi del consiglio, ma abbiano ottenuto almeno il 40% dei voti validi, viene assegnato il 60% dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbiano superato il 50% dei voti validi;
- al turno di ballottaggio è eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti. Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbiano già conseguito almeno il 60% dei seggi del consiglio, viene assegnato il 60% dei seggi, cioè un premio di maggioranza, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate con altro candidato a sindaco battuto al primo turno abbiano già superato il 50% dei voti validi. I restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate;
- l'assegnazione dei seggi alle liste o gruppi di liste collegate avviene, fatte salve le regole sul premio di maggioranza, dividendo la cifra elettorale di ciascuna lista o gruppo di liste collegate sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere e quindi si scelgono, fra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei consiglieri da eleggere.

Nel consiglio comunale, entro tale ambito, entrano i candidati sindaci non eletti e gli altri consiglieri, nell'ambito della stessa lista, sono scelti sulla base del numero di preferenze.

Lo status degli Amministratori Locali



.....

Lo status degli amministratori locali verrà quasi certamente modificato dal perfezionamento della legislazione relativa a Roma Capitale, Città metropolitane, Province, Unioni di comuni ed organi di decentramento, come anche dai provvedimenti adottati per Comunità montane e Consorzi, in ogni caso, ad oggi, per "amministratori degli enti locali", si intendono (art. 77, Tuel):

i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle Province, i consiglieri dei Comuni anche metropolitani e delle Province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle Comunità montane, i componenti degli organi delle Unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento.

4.1 I doveri

L'art. 78, c. 1, Tuel stabilisce che:

Il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità ed al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione fra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni.

Gli amministratori locali nello svolgimento delle loro funzioni devono agire con la massima imparzialità, senza vincolo di mandato, ponendo attenzione agli interessi generali della popolazione. Il dover operare rispettando il principio di buona amministrazione obbliga gli amministratori locali, nell'esercizio delle proprie funzioni, alla massima efficacia, trasparenza ed efficienza.

L'art. 4 del Dlgs. 165/2001 (TU sul pubblico impiego) sancisce il fondamentale principio della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, che spettano agli amministratori locali, e quelle di attuazione e gestione, che spettano ai dirigenti (si veda il Par. 3.5. La distinzione delle competenze con i dirigenti).

4.1.1. Il dovere di astensione

Gli amministratori degli Enti locali, secondo quanto stabilito dall'art. 78, c. 2 e c. 4, Tuel:

devono astenersi dal prender parte alla discussione e votazione di deliberazioni riguardanti interessi propri o dei loro parenti o affini. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado.

Nel caso di piani urbanistici, ove la correlazione immediata e diretta di cui al comma 2 sia stata accertata con sentenza passata in giudicato, le parti di strumento urbanistico che costituivano oggetto della correlazione sono annullate e sostituite mediante nuova variante urbanistica parziale. Nelle more dell'accertamento di tale stato di correlazione immediata e diretta tra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini è sospesa la validità delle relative disposizioni del piano urbanistico.

L'obbligo di astensione si verifica:

- a) quando il provvedimento da adottare riguarda un interesse proprio dell'amministratore, ovvero un interesse di un suo pa-

rente o affine entro il quarto grado, l'amministratore in conflitto deve astenersi dalla discussione e dalla votazione, anche se non è necessario che si allontani dall'aula, salva diversa disposizione regolamentare.

- b) quando in discussione vi è un provvedimento normativo o uno di carattere generale, ad esempio il piano regolatore, la norma ammette, il verificarsi di una situazione particolare: qualora pur trattandosi di atti normativi o generali, esista un interesse immediato, diretto e specifico (correlazione immediata e diretta) del consigliere, allora il consigliere in conflitto dovrà astenersi dalla discussione e dalla votazione. Ad esempio qualora la discussione concerne una variante di un piano regolatore generale, la quale preveda un cambio di destinazione di una certa zona da agricola ad edificabile, zona di proprietà di un consigliere comunale (ovvero di un suo parente o affine), obbligherà il consigliere stesso ad astenersi.

Nel caso in cui l'amministratore non si astenga, la norma prevede una duplice sanzione:

- nel caso del punto a), la conseguenza della violazione (e dell'eventualità che un ipotetico "interessato" impugni il provvedimento davanti all'autorità giudiziaria) è l'annullamento del provvedimenti;
- nel caso del punto b), se in discussione era un piano urbanistico, accertata con sentenza passata in giudicato la correlazione immediata e diretta, la norma prevede l'annullamento solo della parte di provvedimento oggetto di conflitto e non dell'intero piano.

L'obbligo di astensione interviene quando esiste l'oggettivo e contingente collegamento tra interesse e deliberazione. La relazione tra interesse privato, con effetti vizianti sulla deliberazione, deve essere valutato a priori, non occorre attendere di verificare se gli esiti del provvedimento producano o meno dirette miglorie alla posizione giuridicamente incompatibile dell'amministratore. In ordine alla presenza in aula dell'amministratore in conflitto, è opportuno che il medesimo sia computato tra i presenti, ma non tra i votanti, così da non influenzare in modo indiretto il voto.

L'obbligo di astensione degli amministratori comunali costituisce regola di carattere generale, che non ammette deroghe ed eccezioni e ricorre ogniqualvolta sussiste una correlazione diretta ed immediata fra la posizione dell'amministratore e l'oggetto della deliberazione, anche se la votazione non potrebbe avere altro apprezzabile esito e quand'anche la scelta sia in concreto la più utile e la più opportuna per lo stesso interesse pubblico (Consiglio di Stato, C.d.S. sez. IV, 26 maggio 2003, n. 2826).

L'obbligo di astensione dei membri di organi collegiali ricorre per il solo fatto che essi siano portatori di interessi personali che possono trovarsi in posizione di conflittualità o di divergenza rispetto a quello generale affidato alla competenza del collegio di appartenenza, risultando ininfluyente che nel corso del procedimento l'organo abbia operato in modo imparziale e le sue determinazioni non siano state condizionate dalla partecipazione di soggetti portatori di interessi personali diversi, atteso che l'obbligo di astensione per incompatibilità è espressione dei principi costituzionali ai quali ogni pubblica amministrazione deve conformare la propria immagine, prima ancora che la propria azione (C.d.S., sez. V, 12 giugno 2009, n. 3744).

L'obbligo di astensione comporta il divieto di partecipare alla discussione ed alla votazione della proposta di deliberazione, con l'obbligo di allontanamento dalla seduta prima della discussione e fino all'avvenuta votazione o al ritiro (TAR Emilia Romagna, sez. I, 22 settembre 2009, n. 675).

Il mancato rispetto dell'obbligo di astensione comporta per l'amministratore anche una responsabilità di natura penale. Infatti, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che l'inosservanza di tale dovere comporta l'integrazione del reato di abuso d'ufficio, precisando che:

ai fini dell'integrazione del reato di abuso di ufficio, anche nel caso di violazione dell'obbligo di astensione, è necessario che a tale omissione, già fonte di una violazione di legge, si aggiunga l'ingiustizia del vantaggio patrimoniale procurato o del danno arrecato (Cass. penale, sez. VI, 27 marzo 2013 n. 14457).

4.1.2. Il divieto di esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica

L'art. 78, c. 3, Tuel, prevede che:

I componenti della giunta comunale competenti in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici, devono astenersi dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio da essi amministrato.

L'obbligo di astensione dall'attività professionale previsto dalla suddetta norma si riferisce ai componenti della giunta ai quali è attribuito dal sindaco il compito di sovrintendere, in sua vece, al funzionamento dei servizi e degli uffici competenti nelle materie di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici. L'obbligo finisce con la revoca da parte del sindaco dell'incarico conferito all'assessore per una o più delle materie suddette.

Per il sindaco, che secondo l'art. 47, c. 1, del Tuel, è componente della giunta comunale e la presiede, l'obbligo di astensione dall'attività professionale, ove sussista, può essere rimosso con l'attribuzione agli altri membri della giunta delle competenze in materia di edilizia privata e pubblica.

4.1.3. Il divieto di incarichi e di consulenze

L'art. 78, c. 5, Tuel, stabilisce che:

Al sindaco, al presidente della Provincia, agli assessori ed ai consiglieri comunali e provinciali è vietato ricoprire incarichi ed assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo ed alla vigilanza dei relativi Comuni e Province.

Il divieto sancito dall'art. 26 della legge n. 81/1993 (TU., art. 78, c. 3 e 5) incide negativamente sull'incarico o sulla consulenza ma non sulla titolarità dell'ufficio pubblico. La Cassazione ha ritenuto che la norma non stabilisce, neppure in modo indiretto, che l'inosservanza del divieto agisca negativamente sulla titolarità della carica ricoperta e poiché le norme in

tema di ineleggibilità e decadenza sono di stretto rigore, non può ritenersi che tale regime sia ampliato se non da un precetto espresso ed inequivoco. Con la norma in esame la legge ha inteso disciplinare l'attività dei titolari degli organi suddetti in settori potenzialmente conflittuali con gli enti territoriali, ma non anche farli decadere dalla carica (Corte di Cassazione - I Sezione civile - sentenza del 24 maggio 1994, n. 5076)

4.1.4. Il divieto di acquisto di beni dell'ente

Gli amministratori dei beni dello Stato, dei Comuni, delle Province e degli altri enti pubblici non possono essere compratori, nemmeno all'asta pubblica, né direttamente né per interposta persona, dei beni affidati alla loro cura. In tal caso l'acquisto deve considerarsi nullo (art. 1471, Codice Civile).

4.1.5. Il divieto di trasferimento degli Amministratori lavoratori dipendenti

Per garantire all'eletto le condizioni più idonee all'espletamento del mandato, il legislatore ha previsto che gli amministratori locali lavoratori dipendenti, pubblici e privati, non possono essere soggetti a trasferimento durante l'esercizio del mandato elettivo *se non con il loro espresso consenso*. Inoltre, la richiesta degli amministratori locali, lavoratori dipendenti, di avvicinamento al luogo in cui viene svolto il mandato amministrativo, deve essere esaminata dal datore di lavoro con criteri di priorità. Per i militari di leva dovrà essere privilegiata, in sede di assegnazione, la sede presso cui essi dovranno svolgere il mandato amministrativo, ovvero una sede vicina a questa (art. 78, c. 6, Tuel).

Il personale militare professionale eletto alle cariche degli enti locali ha il diritto di fruire dell'aspettativa non retribuita (artt. 904 e 1488) e dei permessi e licenze (art. 1506) necessari per l'esercizio del mandato elettivo (D.lgs. 66/2010 - "Codice dell'Ordinamento militare").

In merito a quanto prevede l'art. 78, comma 6, del D.Lgs. n. 267/2000, è stato ritenuto che se il militare eletto consigliere comunale non vanta ai sensi di tale norma un diritto soggettivo ad essere trasferito presso una sede di servizio ubicata nel luogo ove svolge il mandato elettorale, è tuttavia illegittimo il diniego di assegnazione temporanea a doman-

da, motivato genericamente in relazione alla sufficienza di permessi ad hoc per l'espletamento del mandato, senza valutare la distanza fra le sedi, le specifiche esigenze di forza armata, la scopertura di organico degli uffici di provenienza e di destinazione (C.d.S., sez. IV, 14 febbraio 2012, n. 705).

Il termine "trasferimento" va inteso nella sua accezione propria, ossia come mutamento non transitorio del luogo della prestazione lavorativa che comporta la stabile dislocazione del lavoratore dipendente presso altra sede di lavoro (Cassaz., n. 12185/1993).

Il divieto di trasferimento cessa con la conclusione del mandato elettivo, fatto salvo il controllo del giudice sul rispetto dei divieti legali di discriminazione (Corte cost., 23.2.1998, n. 28).

In merito a quanto previsto dall'art. 78 del d.lgs. n. 267/2000 è stato ritenuto che in capo al dipendente pubblico non sussiste un diritto soggettivo al trasferimento nella sede di svolgimento del mandato elettorale presso un ente locale, ma vi è un criterio di priorità nell'assegnazione all'Amministrazione datrice, nel rispetto del generale principio di bilanciamento degli interessi, assicurando il rispetto dei diritti soggettivi di cui all'art. 51, comma 3 Cost., congiuntamente alle esigenze economiche ed organizzative del datore di lavoro che devono essere valutate con riguardo all'interesse pubblico connesso con la prestazione del servizio pubblico (C.d.S., sez. III, 11 gennaio 2011, n. 1638).

4.1.6 La responsabilità patrimoniale

Per gli amministratori degli Enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato. L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto. La responsabilità nei confronti degli amministratori dei Comuni e delle Province è personale e non si estende agli eredi, salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento del dante causa e conseguente illecito arricchimento degli stessi eredi (art. 93, Tuel).

4.2 I diritti

4.2.1. Il diritto ad esercitare il proprio mandato

Per garantire agli amministratori la possibilità di documentarsi sugli oggetti posti all'ordine del giorno e quindi di poter partecipare alle sedute, il legislatore ha previsto che i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, componenti dei consigli comunali, provinciali, metropolitani, delle Comunità montane e delle Unioni di Comuni, nonché dei consigli circoscrizionali dei Comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, hanno diritto di assentarsi dal servizio per il tempo strettamente necessario per la partecipazione a ciascuna seduta dei rispettivi consigli e per il raggiungimento del luogo di suo svolgimento. Qualora i consigli si svolgano in orario serale, i predetti lavoratori hanno diritto di non riprendere il lavoro prima delle ore 8 del giorno successivo; nel caso in cui i lavori dei consigli si protraggano oltre la mezzanotte, hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata successiva (art. 79, c. 1, Tuel).

I lavoratori hanno il diritto di assentarsi dal lavoro per partecipare all'attività:

- delle giunte comunali, provinciali, metropolitane, delle comunità montane;
- degli organi esecutivi dei consigli circoscrizionali, dei municipi, delle unioni di comuni, dei consorzi fra Enti locali;
- delle commissioni consiliari formalmente istituite (quelle permanenti);
- delle commissioni comunali previste per legge (elettorali, edilizie, di commercio, giudicatrici di concorso);
- delle conferenze dei capogruppo e degli organismi di pari opportunità previsti dagli statuti e dai regolamenti consiliari (commissioni d'inchiesta o di indagine...)
- delle Associazioni degli enti locali (ad esempio l'ANCI).

L'assenza deve considerarsi commisurata alla effettiva durata della riunione, tenuto conto anche del tempo necessario per raggiungere il posto di lavoro (art. 79, c.3, Tuel).

Inoltre, i componenti degli organi esecutivi dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Unioni di Comuni, delle Comunità

montane e dei consorzi fra Enti locali, e i presidenti dei consigli comunali, provinciali e circoscrizionali, nonché i presidenti dei gruppi consiliari delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, hanno diritto di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 ore per i sindaci, presidenti delle Province, sindaci metropolitani, presidenti delle Comunità montane, presidenti dei consigli provinciali e dei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti (art. 79, c. 4). Si rammenta che ai sensi dell'art. 48, c. 1, Tuel, così come integrato dall'art. 16, c. 20 del DL. 138/2011: "Nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, le riunioni della giunta si tengono preferibilmente in un arco temporale non coincidente con l'orario di lavoro dei partecipanti".

I lavoratori dipendenti hanno diritto ad ulteriori permessi non retribuiti sino ad un massimo di 24 ore lavorative mensili qualora risultino necessari per l'espletamento del mandato; così facendo il legislatore ha riconosciuto il diritto di partecipare a tutte le riunioni che, pur non indette per la partecipazione ai lavori del consiglio, delle sue commissioni, dei suoi organismi istituzionali, rientrano nell'espletamento del mandato: ad esempio per partecipare a convegni, incontri, ecc. (art. 79, c. 5, Tuel).

L'attività ed i tempi di espletamento del mandato per i quali i lavoratori chiedono ed ottengono permessi, retribuiti e non retribuiti, devono essere prontamente e puntualmente documentati mediante attestazione dell'ente (art. 79, c. 6, Tuel). Il rilascio dell'attestazione avviene a cura del segretario dell'organo alla cui riunione il lavoratore eletto ha partecipato. Il segretario certifica la durata della partecipazione all'adunanza, desumibile dal verbale.

Per quanto concerne i permessi retribuiti per 24 o 48 ore mensili (artt. 79, 21, 87 Tuel), l'amministratore interessato sottoscrive una dichiarazione sostitutiva di notorietà con la quale attesta i giorni, le ore e i motivi dell'attività svolta mensilmente per l'esercizio del mandato elettivo, con l'esclusione delle riunioni degli organi dell'ente a cui partecipa, per le quali ha già l'attestazione del segretario. A seguito della dichiarazione l'ente rilascia il documento per il datore di lavoro, nel quale è indicato il totale delle ore di permessi retribuiti utilizzati.

I permessi retribuiti e non retribuiti sono un diritto del lavoratore, il cui godimento non deve sottostare ad una valutazione discre-

zionale del datore di lavoro, essendo tenuto il lavoratore a fornire solo una previa comunicazione dell'assenza e del motivo. Ciò significa che, come precisato dal Consiglio di Stato (CdS., VI, 24 maggio 2000, n. 2997), il datore di lavoro non può esercitare alcuna valutazione sull'opportunità o meno del permesso, ma può solo verificare che l'attestazione dell'Ente corrisponda ai giorni per i quali i permessi sono stati chiesti e che si tratti di attività inerente al mandato. Il datore di lavoro, potrà casomai chiedere al dipendente una programmazione di massima che, tuttavia, in alcun modo potrà essere pregiudizievole per la fruizione dei permessi.

Le assenze dal servizio, di cui ai cc. 1, 2, 3 e 4 dell'art. 79 del Tuel, sono retribuite al lavoratore dal datore di lavoro. Gli oneri per i permessi retribuiti dei lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici sono a carico dell'ente presso il quale gli stessi lavoratori esercitano le funzioni pubbliche. L'ente, su richiesta documentata del datore di lavoro, è tenuto a rimborsare quanto dallo stesso corrisposto, per retribuzioni ed assicurazioni, per le ore o giornate di effettiva assenza del lavoratore. Il rimborso viene effettuato dall'ente entro trenta giorni dalla richiesta. Le somme rimborsate sono esenti da imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'art. 8, c. 35, della L. 67/1988 (art. 80, Tuel).

Il suddetto articolo disciplina il rapporto fra il datore di lavoro privato o ente pubblico economico e l'ente presso il quale il lavoratore esercita il mandato elettivo. Il rimborso dell'onere per i permessi retribuiti non è dovuto alle amministrazioni pubbliche ma solo ai datori di lavoro privati o soggetti pubblici economici.

Il rimborso degli oneri non è dovuto dagli enti locali per gli amministratori che lavorano in Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ogni anno dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (elenco pubblicato sulla GU. n. 227 del 28 settembre 2012).

Il Consiglio di Stato con parere n. 706/2011, richiesto dal Ministero dell'interno e depositato il 22 dicembre 2011, n. 4782, ha precisato che, ai fini di cui all'art. 80 del Tuel, sono Amministrazioni pubbliche:

- tutte quelle elencate dall'art. 1, comma 2, del Dlgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- gli enti e gli altri soggetti inseriti nel conto economico consolidato, individuate dall'elenco pubblicato ogni anno dall'ISTAT ai sensi

della L. 196/2009;

- le società alle quali la legge attribuisce "personalità giuridica di diritto pubblico".

Il Consiglio di Stato ha, inoltre, precisato che non sono comprese, a questo fine, tra le amministrazioni pubbliche la S.p.A. Ferrovie dello Stato e la S.p.A. Poste Italiane, alle quali il Ministero dell'interno aveva ritenuto non dovuto il rimborso degli oneri contributivi da parte degli enti locali. Le due S.p.A. sono considerate "soggetti privati", e non sono a loro carico gli oneri per i propri dipendenti che fruiscono di permessi retribuiti, per i quali spetta loro il rimborso da parte dell'ente presso il quale è esercitato il mandato elettivo.

L'onere per i permessi retribuiti utilizzati dai dipendenti è a carico dell'Ente locale presso il quale l'amministratore esercita il mandato. Il datore di lavoro corrisponde al dipendente, in base alle scadenze e alle modalità contrattuali, le retribuzioni, provvede alle assicurazioni ed è rimborsato delle spese sostenute dall'ente presso il quale il lavoratore ha svolto l'attività.

Per i permessi di durata inferiore alla giornata, nel tempo impiegato per partecipare alle riunioni degli organi di cui fanno parte si deve tener conto anche di quello necessario, se compreso nell'orario di servizio, per l'accesso alla sede dell'ente e l'eventuale rientro al luogo di lavoro.

Il datore di lavoro può richiedere all'ente il rimborso di quanto corrisposto al lavoratore per le retribuzioni (inclusi tredicesima, ed altre mensilità da tali norme previste, e l'accantonamento per il TFR) e per le assicurazioni previdenziali ed assistenziali.

Non possono essere rimborsati dall'ente presso il quale l'eletto esercita il mandato:

- gli importi relativi a trattamenti che non hanno carattere retributivo ed oneri che non rientrano nell'ambito delle assicurazioni previdenziali ed assistenziali obbligatorie per legge;
- gli addebiti aggiuntivi relativi a spese generali, spese di amministrazione ed a qualsiasi altro titolo, che non siano comprese nelle retribuzioni ed assicurazioni.

È devoluta alla competenza del Giudice del lavoro la controversia promossa dal datore di lavoro che, avendo retribuito il proprio dipendente nel periodo di assenza per l'espletamento del mandato elettivo, richieda, ai

sensi di legge, il rimborso di quanto corrisposto al lavoratore (Cass. Civ., Sez. Lav., 27 maggio 1998, n. 5253, Giust. Civ. Mass. 1998, 1145).

4.2.2. *L'aspettativa non retribuita*

L'art. 81, Tuel, prevede che:

I sindaci, i presidenti delle Province, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei Comuni, i presidenti delle Comunità montane e delle Unioni di Comuni, nonché i membri delle giunte di Comuni e Province, che siano lavoratori dipendenti possono essere collocati a richiesta in aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del mandato. Il periodo di aspettativa è considerato come servizio effettivamente prestato, nonché come legittimo impedimento per il compimento del periodo di prova. I consiglieri, se a domanda collocati in aspettativa non retribuita per il periodo di espletamento del mandato, assumono a proprio carico l'intero pagamento degli oneri previdenziali, assistenziali e di ogni altra natura previsti dall'art. 86 del Tuel.

Nel caso in cui la legge prevede il collocamento obbligatorio in aspettativa di dipendenti pubblici che assumono incarichi loro consentiti dalla legge, essendo già compiuta per legge la valutazione comparativa tra interesse dell'amministrazione di appartenenza e interesse dell'amministrazione *ad quem*, è esclusa la discrezionalità della prima in ordine alla possibilità di accordare o meno l'aspettativa, che è invece un atto dovuto e va disposto per tutta la durata legale dell'incarico, confermando il diritto dei lavoratori dipendenti eletti alle cariche degli Enti locali al collocamento, a richiesta, in aspettativa non retribuita (CdS. Sez. VI, 3 marzo 2004, n. 1056)

L'indicazione relativa alla concessione dell'aspettativa per il periodo di espletamento del mandato costituisce il limite massimo della sua durata ma non assume anche il significato di unità temporale minima. È pertanto legittima la richiesta di fruire dell'aspettativa, per uno o più periodi inferiori alla durata del mandato, entro il termine di conclusione dello stesso (Corte dei Conti, sez. cont., 15 dicembre 1988, n. 2045, in Cons. di Stato 1989, II, 1156).

Il collocamento in aspettativa per l'esercizio del mandato elettivo comporta per gli amministratori:

- la cessazione della retribuzione da parte del datore di lavoro;
- l'interruzione del versamento a carico del datore di lavoro degli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi, che sono assunti a carico dell'ente locale per le cariche elettive di cui all'art. 86 del T.U. escluse quelle non comprese nel primo periodo dell'art. 81;
- la corresponsione dell'indennità di funzione nella misura intera stabilita dalle disposizioni vigenti per la carica elettiva ricoperta. Mentre per gli amministratori lavoratori dipendenti che non sono in aspettativa l'indennità di funzione è dimezzata;
- il periodo di aspettativa per mandato elettivo è considerato come servizio effettivamente prestato ai fini per i quali lo stesso assume rilievo giuridico e contrattuale;
- il periodo di aspettativa costituisce legittimo impedimento per il compimento del periodo di prova.

Il primo periodo dell'art. 81 stabilisce che i lavoratori dipendenti che ricoprono le cariche di:

- sindaco,
- presidente della Provincia,
- presidente del consiglio comunale o provinciale,
- presidente del consiglio circoscrizionale di un Comune di cui all'art. 22, c. 1 del Tuel,
- presidente della Comunità montana e dell'Unione di Comuni,
- membro della giunta comunale o provinciale,

possono essere collocati, a loro richiesta, in aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del mandato.

Per i titolari delle suddette cariche collocati in aspettativa non retribuita l'amministrazione locale provvede:

- al versamento a proprio carico degli oneri assistenziali, previdenziali ed assicurativi ai rispettivi istituti, dandone tempestiva comunicazione ai datori di lavoro;
- al rimborso al datore di lavoro della quota annuale di accantonamento dell'indennità di fine rapporto entro i limiti di un dodicesimo dell'indennità di funzione annua a carico dell'ente, e per

l'eventuale residuo a carico dell'amministratore.

Il terzo periodo dell'art. 81 del Tuel prevede, invece, che i consiglieri di cui all'art. 77, c. 2, del Tuel, se a domanda collocati in aspettativa non retribuita per il periodo di espletamento del mandato, assumono a proprio carico l'intero pagamento degli oneri previdenziali, assistenziali e di ogni altra natura previsti dall'art. 86 del Tuel.

4.3. L'indennità di funzione e i gettoni di presenza

4.3.1. L'indennità di funzione

L'indennità di funzione e dei gettoni di presenza è disciplinata dagli artt. 82 e 83 del Tuel.

Dal 2007 al 2010 molte sono state le norme che hanno modificato il testo dell'art. 82. Le leggi finanziarie annuali e le manovre finanziarie di metà anno, sono intervenute su queste norme per ridurre i destinatari, sopprimere ogni possibile cumulo di indennità per cariche ed impegni diversi, sospendere l'obbligo di adeguamento triennale degli importi alle variazioni dell'indice del costo della vita, mai adempiuto.

Negli anni 2011 e 2012 sono stati adottati interventi per i Comuni e per le Province il cui ordinamento è stato riformato, in particolare con il decreto legge n. 95/2012, affermando il generale divieto di cumulo delle indennità relative a cariche ricoperte in enti diversi dagli stessi titolari.

Cronologia dei provvedimenti normativi in tema di indennità di funzione e gettoni di presenza

<p>Art. 82 Tuel</p>	<p>Il testo originario dell'art. 82 del TUEL, disciplinava la materia dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori degli Enti locali rinviando ad apposito decreto ministeriale la determinazione degli emolumenti in questione. Sicché la disposizione, al comma 8, demandava la determinazione delle indennità e dei gettoni degli amministratori locali al decreto ministeriale tuttora vigente (DM 119/2000), e, al comma 11, prevedeva la possibilità di incrementare tali indennità</p>
<p>Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del Tesoro 119/2000</p>	<p>Sono state stabilite le norme per l'attribuzione dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali. La misura base delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza è stata determinata secondo i seguenti criteri:</p> <p>a) <i>equiparazione del trattamento</i> per categorie di amministratori. In ciascuna classe, ordinata con i criteri di cui alla lett. b), il trattamento economico degli appartenenti alla medesima categoria di amministratori è equiparato, riservando alla articolazione effettuata secondo criteri demografici ed economici, previsti dalla detta lett. b), la valutazione della diversità delle funzioni, delle responsabilità e dell'impegno che la carica richiede e, conseguentemente, del trattamento economico;</p> <p>b) <i>articolazione delle indennità</i> in rapporto con la dimensione demografica degli enti, tenuto conto delle fluttuazioni stagionali della popolazione, della percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate, nonché dell'ammontare del bilancio di parte corrente</p>

<p>Legge Finanziaria 2006 (art. 1, c. 54 L. 266/2005)</p>	<p>Viene disposta "per il periodo di tre anni" la riduzione del 10 per cento delle indennità di funzione e di presenza degli amministratori delle Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e circoscrizioni spettanti alla data del 30 settembre 2005</p>
<p>Corte costituzionale (sentenza n. 157 del 18 aprile-8 maggio 2007)</p>	<p>Il suddetto comma 54 viene dichiarato illegittimo nella parte in cui si riferisce ai titolari degli organi politici regionali, non rientrando quanto stabilito nell'ambito dei poteri legislativi statali</p>
<p>Legge Finanziaria 2008 (art. 2, c. 25, L. 244/2007)</p>	<p>Viene modificato l'art. 82, c. 11, riducendo la platea degli amministratori locali destinatari degli incrementi ed introducendo l'impossibilità di incrementare le indennità in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno</p>
<p>Manovra finanziaria estate 2008 (art.61, comma 10, del DL. 112/2008, convertito dalla L. 133/2008)</p>	<p>Viene stabilito che: A decorrere dal 1° gennaio 2009 le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'art. 82 del Tuel, sono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 per gli enti indicati nel medesimo art. 82 che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità. Sino al 2011 è sospesa la possibilità di incremento prevista nel comma 10 dell'art. 82 del citato testo unico</p>
<p>Manovra finanziaria estate 2010 (art. 5, cc. da 6 a 11, del DL. 78/2010 convertito dalla L. 122/2010)</p>	<p>Vengono ridotte le indennità dei sindaci, dei presidenti di provincia, degli assessori e degli altri amministratori locali; vengono aboliti i compensi dei consiglieri circoscrizionali; viene introdotto il divieto di cumulo delle indennità dei soggetti che ricoprono più incarichi</p>

<p><i>Comma 6 DL. 78/2010 convertito dalla L. 122/2010</i></p>	<p>Viene soppressa la corresponsione dei gettoni di presenza ai consiglieri circoscrizionali e delle Comunità montane che pertanto sono esclusi dal diritto a qualsiasi emolumento. Fanno eccezione i consiglieri circoscrizionali delle città metropolitane per i quali l'ammontare del gettone di presenza non può superare, come per i consiglieri comunali e provinciali, il quarto dell'indennità del rispettivo presidente;</p> <p>è soppressa la parametrizzazione dell'indennità dei presidenti della Provincia e dei sindaco al trattamento economico fondamentale del segretario generale dei rispettivi enti</p>
<p><i>Comma 7 DL. 78/2010 convertito dalla L. 122/2010</i></p>	<p>Si prevede il rinvio ad un decreto del Ministro dell'interno, ad oggi non ancora adottato, per la rideterminazione in diminuzione delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori locali. Tale decreto del Ministro dell'interno (adottato ai sensi dell'art. 82, c. 8, del Tuel, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del DL. 78/2010) dovrà ridurre gli importi delle indennità già determinate ai sensi dello stesso c. 8 dell'art. 82 del Tuel, per un periodo non inferiore a tre anni, di una percentuale pari al:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3% per i Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e per le Province con popolazione fino a 500.000 abitanti; - 7% per i Comuni con popolazione tra 15.001 e 250.000 abitanti e per le Province con popolazione tra 500.001 e un milione di abitanti; - 10% per i restanti Comuni e per le restanti Province. <p>Sono esclusi dall' applicazione della disposizione in esame i Comuni con meno di 1.000 abitanti</p>

<p><i>Comma 8 DL. 78/2010 convertito dalla L. 122/2010</i></p>	<p>Vieta di attribuire emolumenti in qualsiasi forma (compresi retribuzioni, gettoni, o indennità) agli amministratori di Comunità montane e Unioni di Comuni e comunque di forme associative di enti locali, aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche.</p> <p>Viene soppressa l'indennità di missione a cui avevano diritto gli amministratori locali in relazione alla partecipazione ad organi o commissioni connessa all'esercizio delle proprie funzioni</p>
<p><i>Comma 9 DL. 78/2010 convertito dalla L. 122/2010</i></p>	<p>È soppresso il rimborso - forfettario ed onnicomprensivo - delle spese diverse da quelle di viaggio, dovuto agli amministratori che, in ragione del loro mandato, siano autorizzati a recarsi fuori del capoluogo del Comune ove ha sede il rispettivo ente</p>
<p><i>Comma 11 DL. 78/2010 convertito dalla L. 122/2010</i></p>	<p>Viene limitato ad uno l'emolumento che può percepire chi sia eletto o nominato in più organi appartenenti a diversi livelli (presumibilmente territoriali) di governo. L'indennità è individuata - tra quelle cui ha diritto - dallo stesso titolare</p>
<p><i>Comma 18 dell'art. 16 del DL. 138/2011</i></p>	<p>Stabilisce che ai consiglieri dei Comuni fino a 1.000 abitanti non si applicano le disposizioni dell'art. 82 del testo unico 267/2000, relative alle indennità ed ai gettoni</p>
<p><i>Art. 82, comma 2, del Tuel così sostituito dall'art. 5, c. 7, L. 122/2010, poi così modificato</i></p>	<p>I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di percepire, nei limiti fissati dal presente capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni. In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente in base al decreto di cui al comma 8. Nessuna</p>

<p>dall'art. 2, c. 9-quater, L. 10/2011</p>	<p>indennità è dovuta ai consiglieri circoscrizionali ad eccezione dei consiglieri circoscrizionali delle città metropolitane per i quali l'ammontare del gettone di presenza non può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità prevista per il rispettivo presidente. In nessun caso gli oneri a carico dei predetti enti per i permessi retribuiti dei lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici possono mensilmente superare, per ciascun consigliere circoscrizionale, l'importo pari ad un quarto dell'indennità prevista per il rispettivo presidente</p>
<p>La Delibera n.1 del 2012 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti</p>	<p>Le Sezioni riunite hanno ritenuto tuttora vigente la decurtazione ivi dettata, stabilendo espressamente che:</p> <p>all'attualità, l'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori e agli organi politici delle Regioni e degli Enti locali, non possa che essere quello in godimento alla data di entrata in vigore del citato DL 112 del 2008, cioè dell'importo rideterminato in diminuzione ai sensi della legge finanziaria per il 2006; ritengono altresì di richiamare come l'intera materia concernente il meccanismo di determinazione degli emolumenti all'esame è stata da ultimo rivista dall'art. 5, comma 7, del DL. 78 del 2010, convertito nella legge 122 del medesimo anno, che demanda ad un successivo decreto del Ministro dell'interno la revisione degli importi tabellari, originariamente contenuti nel d.m. 4 agosto 2000 n. 119 sulla base di parametri legati alla popolazione, in parte diversi da quelli originariamente previsti. Ad oggi, il decreto non risulta ancora approvato e deve pertanto ritenersi ancora vigente il precedente meccanismo di determinazione dei compensi.</p> <p>Alla luce del quadro normativo richiamato e della ratio di riferimento, nonché di tutte le argomentazioni</p>

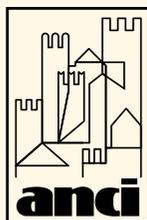
	<p>che precedono, ritengono altresì queste Sezioni riunite che la disposizione di cui all'art. 1, comma 54 legge n. 266/2005 sia disposizione ancora vigente, in quanto ha prodotto un effetto incisivo sul calcolo delle indennità in questione che perdura ancora, e non può essere prospettata la possibilità di riespandere i valori delle indennità così come erano prima della legge finanziaria 2006; ed essendo il DL. n. 78 finalizzato al contenimento della spesa pubblica, di tale vigenza dovrà tenersi altresì conto all'atto della rideterminazione degli importi tabellari dei compensi relativi, nel senso che quanto spettante ai singoli amministratori non potrà, in ogni caso, essere superiore a quanto attualmente percepito.</p> <p>Tale interpretazione risulta condivisa anche dal Ministero dell'interno, Dipartimento degli affari interni e territoriali e dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento ragioneria dello Stato</p>
<p>Art. 1 c. 135 e 136 della L. 56/2014</p>	<p>La L. 56/2014 all'art. 1, c. 135, ha provveduto a modificare il numero dei consiglieri per i Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, prevedendo che dalle elezioni amministrative 2014 le fasce demografiche siano 2: i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, per i quali il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri ed i Comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti, per i quali il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dodici consiglieri. I Comuni interessati dalla disposizione di cui al c. 135 provvedono, prima di applicarla, a rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assi-</p>

	curare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti
Ministero dell'interno circolare del 24 aprile 2014	<p>Il Ministero dell'interno, con circolare del 24 aprile 2014, ha inoltre chiarito che:</p> <p>al fine di individuare un criterio di calcolo uniforme per tutti i Comuni, si ritiene che l'interpretazione delle disposizioni introdotte dalla L. 56/2014 debba tener conto delle esigenze di rafforzamento delle misure di contenimento e controllo della spesa, che costituiscono uno dei principali obiettivi cui è finalizzata detta legge, funzionale alla correzione e al risanamento dei conti di finanza pubblica.</p> <p>Da ciò consegue che tutti i Comuni, compresi quelli che, non essendo ancora andati al voto, non hanno potuto operare le riduzioni del numero dei consiglieri e degli assessori, debbano parametrare la rideterminazione degli oneri, per assicurare l'invarianza di spesa, al numero di amministratori indicati all'art. 16, c. 17, del DL. 138/2011, conv. con modificazioni dalla L. 148/2011.</p> <p>Gli atti che rideterminano gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui si sta trattando, sono deliberati dal consiglio comunale, ai sensi dell'art. 42, c. 2, lett. i), del Tuel. L'obbligo potrà essere assolto anche dai nuovi organi consiliari, nel corso della prima delibera della consiliatura, fermo restando che l'invarianza di spesa dovrà essere assicurata a far data dalla proclamazione degli eletti nei singoli Comuni.</p> <p>Ai fini dell'individuazione del parametro da prendere come riferimento per il rispetto dell'invarianza della spesa, non devono essere considerati gli oneri</p>

per i permessi retribuiti, nonché gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli artt. 80 e 86 del Tuel, per la loro estrema variabilità, collegata all'attività lavorativa dell'amministratore. Restano, invece, incluse nel computo di detti oneri le indennità e i gettoni, le spese di viaggio e quelle sostenute per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli Enti locali, disciplinate dagli artt. 84 e 85, c. 2, del Tuel.

La riduzione del 10% disposta per le indennità e i compensi attribuiti alle cariche elettive e agli incarichi delle pubbliche amministrazioni dall'art. 1, cc. da 52 a 62, della L. n. 266/2005, prevedeva al c. 54, "per esigenze di coordinamento della finanza pubblica", la riduzione in tale misura delle indennità e dei gettoni corrisposti dalle Regioni, Province e i Comuni. Tale disposizione ha originato incertezze e difficoltà interpretative ed attuative causate dalla sua incompleta formulazione che per gli Enti locali non specificava la durata di applicazione, definita in tre anni nelle altre norme che costituivano la disciplina complessiva stabilita dai commi da 52 a 62, con la quale il comma 54 aveva la funzione di coordinare il concorso degli enti delle autonomie locali previsti nello stesso comma (le Regioni furono escluse dalla Corte costituzionale con la sentenza 8 maggio 2007, n. 157), alla riduzione delle spese a carico della finanza pubblica.

In seguito al parere deliberato il 14 e 24 novembre 2011 dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti, l'Associazione nazionale dei comuni italiani ha espresso in un documento, la propria valutazione serena e approfondita di tutta la vicenda.



PROBLEMATICHE RELATIVE ALL'APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMI DA 52 A 63 DELLA L. N.266/2005 RIDUZIONE DEL 10% DEGLI EMOLUMENTI DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI

1. Il parere delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti

Le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti, nelle adunanze del 14 e 24 novembre 2011, hanno esaminato una richiesta di parere del Comune di Savona, trasmessa dalla Sezione di controllo della Corte dei Conti per la Regione Liguria, nel quale si ravvisava un contrasto nella giurisprudenza della Sezione di controllo e della Sezione Autonomie.

Le Sezioni riunite, conclusivamente, hanno ritenuto che *«all'attualità l'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori e agli organi politici delle Regioni e degli Enti locali non possa che essere quello in godimento alla data di entrata in vigore del citato DL. 112 del 2008, cioè l'importo rideterminato in riduzione ai sensi della legge finanziaria per il 2006; hanno ritenuto altresì di richiamare come l'intera materia concernente il meccanismo di determinazione degli emolumenti all'esame è stata da ultimo rivista dall'art. 5, comma 7, del DL. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del medesimo anno che demanda ad un successivo decreto del Ministro dell'interno la revisione degli importi tabellari, originariamente contenuti nel D.M. 4 agosto 2000, n. 119 sulla base di parametri legati alla popolazione, in parte diversi da quelli originariamente previsti. Ad oggi il decreto non risulta ancora approvato e deve pertanto ritenersi ancora vigente il precedente meccanismo di determinazione dei compensi.*

Alla luce del quadro normativo richiamato e della ratio di riferimento, nonché di tutte le argomentazioni che precedono, ritengono altresì queste Sezioni riunite che la disposizione dell'art. 1, comma 54 della legge n. 266/2005 sia disposizione ancora vigente, in quanto ha prodotto un effetto incisivo sul calcolo delle indennità in questione che perdura ancora, e non può essere prospettata la possibilità di ri-espandere i valori delle indennità così come erano prima della legge finanziaria 2006 ed essendo il DL. n. 78 finalizzato al contenimento della spesa pubblica, di tale vigenza deve tenersi altresì conto all'atto della rideterminazione degli importi tabellari dei compensi relativi nel senso che quanto spettante ai singoli amministratori non potrà, in ogni caso, essere superiore a quanto attualmente percepito».

Per valutare con completezza l'ampio orizzonte interpretativo del parere delle Sezioni Riunite, è necessario esaminare "il quadro normativo richiamato, la ratio di riferimento e le argomentazioni" che precedono le conclusioni e che costituiscono delle stesse la premessa e la motivazione, esponendo in relazione ad esse quanto segue, con il massimo rispetto per l'autorevolezza dell'Organo che si è pronunciato.

2. La riduzione del 10% disposta dalla legge n. 266/2005

La legge finanziaria 23 dicembre 2005, n. 266 dispose con l'art. 1, commi da 52 a 62, la riduzione del 10 per cento, per un periodo di tre anni delle indennità dei Parlamentari nazionali ed europei, dei sottosegretari di Stato, delle indennità ed altri emolumenti corrisposti dalle p.a. per incarichi di consulenza, dei componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione organi collegiali presenti nelle pubbliche amministrazioni o da quest'ultime controllati, dei servizi consultivi ed ispettivi tributari, degli organi di autogoverno della Magistratura e dei componenti del CNEL.

La riduzione fu disposta per i componenti di organi elettivi e direttivi dello Stato e per i Parlamentari europei e venne estesa, con il comma 54 dello stesso art. 1, "per esigenze di coordinamento della finanza pubblica", agli emolumenti delle cariche individuali

e collegiali delle regioni, delle province e dei comuni che sono, secondo l'art. 114 della Costituzione "enti autonomi" e insieme con lo Stato componenti della Repubblica, e che come tali il legislatore ritenne che dovessero anch'essi partecipare, pur nel rispetto della loro autonomia, con pari sacrificio, alle esigenze per le quali venivano disposte le temporanee decurtazioni delle indennità corrisposte nell'ambito delle cariche elettive e dirigenziali statali.

Il comma 54 non indicava la durata triennale della riduzione disposta, così come la durata non era definita nel comma 52 per i Parlamentari nazionali ed europei, nel comma 56 per gli incarichi di consulenza in vigore, nel comma 62 per gli organi di autogoverno della Magistratura.

Il comma 63 disponeva per tutti stabilendo che "a decorrere dal 1° gennaio 2006 e per un periodo di tre anni le somme derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 52 a 60", affluivano al Fondo nazionale per le politiche sociali, escludendo con il comma 64 non da tale determinazione temporale unitaria ma dalla destinazione al "Fondo" delle economie per lo stesso periodo conseguite le regioni, province autonome ed enti locali, già colpiti con la stessa legge da rilevanti "tagli" dei trasferimenti statali.

La Corte costituzionale (sentenza 9 maggio 2007, n. 157) dichiarò l'illegittimità costituzionale del comma 54 nella parte in cui si riferiva ai titolari degli organi politici delle Regioni, così esclusi dalla riduzione, e non accolse l'eccezione sollevata dalla Regione Campania anche per gli enti locali, che la Corte dei Conti ritenne compresi nell'art. 1, per le affermate esigenze di coordinamento, per esser partecipi dello stesso sacrificio imposto agli organi statali.

La mancata specifica indicazione da parte del legislatore della durata triennale di applicazione delle disposizioni del comma 54, così come per quelli dei commi 52, 56 e 62, fu stabilita espressamente per tutte le disposizioni previste dai commi da 52 a 60, dal comma 63 dello stesso art. 1.

Inizialmente l'esame del comma 54, non coordinato con il comma 63, indusse la Sezione di Controllo della Corte dei Conti per la To-

scana ad esprimere parere che quanto con lo stesso disposto aveva validità solo per l'anno 2006, al quale si riferiva la legge finanziaria che lo prevedeva.

Questo parere, pubblicato su internet e non condiviso da molte amministrazioni comunali che avevano compreso ed accettato con spirito solidale la necessità del "pari sacrificio" triennale, determinò molte richieste di chiarimento indirizzate al Ministero dell'interno ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte. La tesi dell'applicazione limitata ad un anno determinò incertezze e contrasti con opinioni prevalentemente orientate sulla durata triennale.

In effetti gli organi che si pronunciarono rilevarono che il testo del comma 54, come gli altri ricordati, non stabiliva la durata per un anno ma non disponeva neppure una vigenza superiore, mentre da quanto disposto dal comma 63 si rilevava la comune ed unitaria vigenza triennale di tutte le norme riduttive dell'art. 1, confermata dal "pari sacrificio", pari per misura e durata, che con il coordinamento di quello che veniva imposto alle cariche elettive e dirigenziali dello Stato, si era imposto agli amministratori regionali, delle province autonome e degli enti locali, rimasti gli unici incisi dopo le esclusioni effettuate dalla Corte costituzionale.

3. Il parere della Corte dei Conti in Sezione autonomie - La sentenza del TAR Lazio

La Sezione di controllo della Corte dei Conti dell'Emilia Romagna, il 20 ottobre 2009 trasmise al Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo richiesta di parere in merito alla vigenza del comma 54, che fu sottoposta alla "Corte dei Conti in Sezione autonomie" la quale nell'adunanza del 21 dicembre 2009, con atto depositato il 21 gennaio 2010, n. 6, deliberò che *"l'art. 1, comma 54 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che prevedeva la riduzione del 10% della indennità degli amministratori locali, doveva ritenersi non più vigente"*.

Le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti dell'Emilia Romagna (delibera n. 22 del 9 febbraio 2010) e della Lombardia (delibera n. 148 del 14 aprile 2010) confermavano che la disposizione

dell'art. 1, comma 54 della legge n. 266/2005 aveva esaurito i suoi effetti e non era più operante.

In merito ai provvedimenti da adottare alla conclusione del triennio di riduzioni, così si è espresso il T.A.R. Lazio-Roma, sez. III, con sentenza del 19 maggio 2011, n. 4388: *«con lo spirare del termine del 31 dicembre 2008, venuto meno l'obbligo ex-lege di operare la riduzione del 10% sugli emolumenti spettanti, occorre ripristinare detti compensi ai livelli anteriori a quelli rinvenienti dall'applicazione della legge n. 266 del 2005 che ha esaurito la sua efficacia. Allo spirare di detto termine, caduto l'obbligo di riduzione previsto da una disposizione di carattere eccezionale e temporanea, l'ammontare dei compensi si attesta automaticamente sui livelli anteriori»*.

Pertanto la soppressione della facoltà di aumento prevista dall'ultima versione del comma 11 dell'art. 82 del testo unico, alla quale il parere delle Sezioni Riunite fa riferimento, non ha rilievo rispetto all'automatico ripristino delle indennità e gettoni dovuto al termine della vigenza della norma che dispose la riduzione.

4. Le riduzioni disposte dal DL. n. 78/2010

Anche il legislatore ritenne non più vigente la riduzione degli emolumenti degli amministratori locali disposta dalla legge n. 266/2005, traendone motivo nei provvedimenti adottati con l'art. 5, comma 7 del DL. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge n. 122/2010, per istituirlo di nuovo, disponendo che con decreto del Ministro dell'interno gli importi delle indennità già determinate *ai sensi dell'art. 82, comma 8 del testo unico n. 267/2000* erano diminuiti, per un periodo non inferiore a tre anni, di una percentuale in misura dal 3 al 10 per cento, differenziata a seconda della consistenza demografica dell'ente.

Il riferimento è indubbiamente alla tabella A del D.M. n. 119/2000, nella sua misura originaria: se il legislatore avesse ritenuto vigente la riduzione del 10%, avrebbe con il DL. n. 78/2010 disposto *l'elevazione al 13, 17 e 20 % delle riduzioni degli importi della tabella regolata dall'art. 82, comma 8, del testo unico*. È stata invece disposta la riduzione del 3, 7 e 10 % delle misure originarie.

Lo schema del decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, acquisito in data 2 febbraio 2011 il parere favorevole della Conferenza Stato-autonomie, ha previsto le nuove misure delle indennità stabilite dal DL. n. 78/2010, applicando le riduzioni disposte dalla nuova legge sugli importi tabellari integrali delle indennità di funzione stabiliti dal Regolamento approvato con il D.M. 4 aprile 2000, n. 119, senza alcun riferimento e considerazione della precedente riduzione, non più vigente dal 1° gennaio 2009 per compiuto triennio.

La Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato nell'adunanza del 10 marzo 2011, n. 799/2011, ha sospeso il parere sul decreto, richiedendo che le riduzioni percentuali disposte dal DL. n. 78 fossero applicate anche ai gettoni di presenza, ritenendo esatta e corretta la base di calcolo assunta dal decreto per le riduzioni disposte.

La Sezione ha confermato che la tabella del decreto, con le sole riduzioni disposte dal DL. n. 78/2010, sostituisce la tabella A del D.M. 4 aprile 2000, n. 119. Nessuna osservazione o richiamo è stato effettuato in merito alla temporanea riduzione disposta dalla legge n. 266/2005, che anche il Consiglio di Stato evidentemente non ritiene in vigore.

5. La situazione attualmente esistente

Gli enti locali, attenendosi a quanto stabilito dalle disposizioni dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, confortati dal parere espresso dalla Corte dei Conti in Sezione autonomie il 21 dicembre 2009, riaffermato dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna e la Lombardia, si sono attenuti alle disposizioni dell'art. 1 della legge n. 266/2005, che hanno applicato per il triennio di vigenza, secondo l'interpretazione effettuata attenendosi alle regole fissate dall'art. 12 delle preleggi. In tal senso hanno provveduto, con modalità la cui correttezza è stata confermata dalla richiamata decisione del TAR Lazio, ripristinando ai livelli anteriori alla riduzione le indennità di funzione corrisposte ai sindaci, presidenti di provincia, componenti delle giunte

comunali e provinciali, commissari e commissioni governative regolate dai decreti ministeriali o prefettizi, e dei gettoni di presenza ai consiglieri; in attesa del decreto ministeriale che disporrà la nuova riduzione triennale.

Tutto ciò, nelle difficoltà di lettura ed interpretazione delle disposizioni dell'ordinamento istituzionale delle Autonomie locali che regolano lo "status" degli amministratori e che sono state modificate dieci volte in quest'ultimi anni.

La cessazione dal 1° gennaio 2009 della riduzione triennale delle indennità e dei gettoni è stata confermata dal legislatore che, con il DL. n. 78/2010, ha istituito una nuova riduzione, differenziata a seconda della dimensione degli enti, dal 3 al 10%. I Ministri dell'interno e dell'economia hanno concertato lo schema del decreto di attuazione applicando le misure riduttive su quelle tabellari originarie stabilite dal D.M. n. 119/2000 che erano e sono tornate in vigore, senza tener conto della cessata riduzione temporanea, ed il Consiglio di Stato ha in effetti ritenuto, per questo aspetto, legittimo il provvedimento proposto.

Il parere espresso dalla "Corte dei Conti in Sezioni riunite" nelle adunanze del 14 e 24 novembre 2011 ha avuto, la massima attenzione da parte degli Enti locali per la riproposizione dell'interpretazione di valore permanente della disposizione dell'art. 1, comma 54, della legge n.266/2010, che era stata superata sia in seguito alla lettura approfondita della disciplina complessivamente stabilita dall'art.1, sopra ricordata, sia dalle valutazioni ufficialmente espresse dalla stessa Corte dei Conti con la Sezione Autonomie e con quelle Regionali di controllo dell'Emilia Romagna e della Lombardia.

Risolutiva è l'interpretazione espressamente data dal legislatore che, in sostituzione della riduzione cessata, ne ha istituito una nuova della quale è in corso l'attuazione ed i cui atti confermano che il comma 54 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 ha concluso la sua applicazione con il compimento, come per tutte le altre misure da tale articolo stabilite, del triennio previsto.

Gli atti e i provvedimenti che hanno caratterizzato questa vicenda

fanno ritenere che gli Enti locali, agendo secondo legge ed attenendosi alle interpretazioni ufficiali espresse dagli Organi della Corte dei Conti fino al pronunciamento della sezione Autonomie, abbiano operato legittimamente attenendosi ed applicando quanto dispongono l'art. 82, comma 8 del testo unico n. 267/200 ed il regolamento emanato con il D.M. 4 aprile 2000, n.119.

Per la misura dell'indennità di funzione del sindaco e del presidente della Provincia occorre fare riferimento a quanto previsto dal regolamento di cui al DM. 119 del 4 aprile 2000, che stabilisce anche i rapporti percentuali tra le stesse e la misura delle indennità delle altre cariche previste dal primo comma dell'art. 82 del Tuel.

Le altre disposizioni dell'art. 82 del Tuel, prevedono che:

- l'indennità di funzione è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non hanno richiesto l'aspettativa non retribuita (c. 1);
- le indennità di funzione previste dalle norme del capo IV del Tuel non sono tra loro cumulabili. L'interessato opta per la percezione di una delle due indennità ovvero per la percezione del 50% di ciascuna (c. 5);
- agli amministratori che percepiscono l'indennità di funzione non è dovuto alcun gettone per la partecipazione a sedute degli organi collegiali del medesimo ente, né di commissioni che di quell'organo costituiscono articolazioni interne ed esterne (c. 7);
- le indennità di funzione ed i gettoni di presenza, ai soli fini dell'applicazione delle norme relative al divieto di cumulo tra pensione e redditi, non sono assimilabili a redditi da lavoro di qualsiasi natura.

4.3.2. I gettoni di presenza

L'art. 82 prevede che i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto, nei limiti fissati dal testo unico e nella misura stabilita dal DM. 119/2000, ad un gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni di consigli e di commissioni. In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il sindaco o presidente in base al decreto 119.

Nessuna indennità è dovuta ai consiglieri circoscrizionali, ad eccezione dei consiglieri circoscrizionali delle città metropolitane per i quali l'ammontare del gettone di presenza non può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità prevista per il rispettivo presidente. La corresponsione dei gettoni di presenza è subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale a consigli e commissioni; il regolamento dell'ente ne stabilisce termini e modalità.

4.3.3. *Il divieto di cumulo*

L'art. 83 Tuel stabilisce i divieti di cumulo dell'indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori locali con quelli previsti per cariche esterne all'ente:

1. I parlamentari nazionali ed europei, nonché i consiglieri regionali non possono percepire i gettoni di presenza o altro emolumento comunque denominato previsti dal presente capo.
2. Salve le disposizioni previste per le forme associative degli enti locali, gli amministratori locali di cui all'articolo 77, comma 2, non percepiscono alcun compenso per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche.
3. In caso di cariche incompatibili, le indennità di funzione non sono cumulabili; ai soggetti che si trovano in tale condizione, fino al momento dell'esercizio dell'opzione o comunque sino alla rimozione della condizione di incompatibilità, l'indennità per la carica sopraggiunta non viene corrisposta.

Gli eletti a cariche di livelli di governo diversi non possono cumulare emolumenti dagli enti nei quali ricoprono le cariche: "chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non può comunque ricevere più di un emolumento, comunque denominato, a sua scelta" (art. 5, c.11, DL. 78/2010, convertito in L. 122/2010).

"La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei Comuni di cui all'art. 2, comma 186, lettera b) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e s.m." (art. 23, c. 22, DL. 201/2011, convertito in L. 214/2011).

4.3.4. *Gli importi delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza*

La tabella "A" allegata al regolamento emanato con il Decreto

interministeriale 4 aprile 2000, n. 119, stabilisce gli importi, differenziati secondo le classi demografiche degli enti, delle indennità di funzione dei sindaci e dei presidenti della Provincia, insieme con quelli dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali e provinciali.

Gli artt. 4, 5 e 6 determinano i parametri percentuali per la determinazione, in rapporto all'ammontare di quelle del sindaco e del presidente della Provincia, delle indennità di funzione dei vice sindaci e vice presidenti, degli assessori e dei presidenti dei consigli comunali e provinciali, insieme con altre norme superate dalle modifiche legislative successivamente disposte.

L'art. 2 del DM. 119/2000 stabilisce che gli importi delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza stabiliti dalla tabella "A" sono aumentati:

- del 5% per i Comuni caratterizzati da fluttuazioni stagionali della popolazione tali da alterare, incrementandolo del 30%, il parametro della popolazione dimorante. L'incremento, verificabile anche attraverso i consumi idrici ed altri dati univoci ed obiettivamente rilevabili, deve essere attestato dall'ente interessato;
- del 3% per gli enti la cui percentuale di entrate proprie rispetto al totale delle entrate, risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato, sia superiore alla media regionale per fasce demografiche, di cui alle tabelle allegate al Regolamento;
- del 2% per gli enti la cui spesa corrente pro-capite, risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato, sia superiore alla media regionale delle fasce demografiche di cui alle tabelle allegate al Regolamento.

Le maggiorazioni di cui sopra sono cumulabili.

Le tabelle "B, B1, C, C1" allegate al decreto, alle quali la norma alle lett. b) e c) fa riferimento, dovevano essere periodicamente aggiornate con decreto ministeriale che non è stato finora adottato, per cui sono in vigore quelle approvate con il DM. 119/2000 ed allo stesso allegate.

Il Ministero dell'interno, con parere del 13 maggio 2011, n. 15900/82, ha rilevato che l'art. 5, c. 7 del DL. 78/2010, convertito dalla L. 122/2010, ha stabilito che la riduzione delle indennità, della quale lo stesso DL. 78 ha previsto le misure percentuali, è disposta con decreto ministeriale, per un periodo non inferiore a tre anni. La riduzione sarà pertanto applicata a decorrere dall'entrata in vigore del decreto ministeriale che determinerà

i nuovi importi delle indennità di funzione (ed eventualmente dei gettoni di presenza). La procedura per l'emanazione del decreto è tuttora in corso di definizione.

Fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni relative a Roma Capitale, alle Città metropolitane, alle Province, alle Unioni di Comuni ed ai Comuni nelle stesse compresi, le norme vigenti si continuano ad applicare per la determinazione dell'indennità di funzione delle seguenti cariche:

- sindaco,
- sindaco di Roma Capitale,
- presidente della Provincia,
- presidente del consiglio comunale,
- presidente dell'assemblea capitolina,
- presidente del consiglio provinciale,
- presidente del consiglio circoscrizionale di città metropolitana,
- componenti degli organi esecutivi: dei Comuni, di Roma Capitale, delle province.

Gli importi delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza attualmente sono stati stabiliti dal Regolamento adottato con il Decreto del Ministero dell'interno, di concerto con quello del Tesoro, del 4 aprile 2000, n. 119.

Indennità mensili di funzione degli Amministratori comunali secondo le disposizioni del DM. 119/2000 e della L. 122/2010												
Classe demografica Comunale (abitanti)	sindaco			vicesindaco			assessore			presidente del consiglio		
	Importo DM 119/00	Rid. % L. 122/10	Importo L. 122/10	% Ind. sindaco	Importo DM 119/00	Importo L. 122/10	% Ind. sindaco	Importo DM 119/00	Importo L. 122/10	% Ind. sindaco	Importo DM 119/00	Importo L. 122/10
Fino a 1000	1291,14	0,00	1291,14	15,00	193,67	193,67	10,00	129,11	129,11	5,00	64,56	64,56
da 1001 a 3000	1446,08	3,00	1402,70	20,00	289,22	280,54	15,00	216,91	210,40	10,00	144,61	140,27
da 3001 a 5000	2169,12	3,00	2104,05	20,00	433,82	420,81	15,00	325,37	315,61	10,00	216,91	210,40
da 5001 a 10.000	2788,87	3,00	2705,20	50,00	1394,43	1352,60	45,00	1254,99	1217,34	10,00	278,89	270,52
da 10.001 a 15.000	3098,74	3,00	3005,78	55,00	1704,31	1653,18	45,00	1394,43	1352,60	10,00	309,87	300,58
da 15.001 a 30.000	3098,74	7,00	3049,94	55,00	1704,31	1677,47	45,00	1394,43	1372,47	-	1394,43	1372,47
da 30.001 a 50.000	3460,26	7,00	3218,04	55,00	1903,14	1769,92	45,00	1557,12	1448,12	-	1557,12	1448,12
da 50.001 a 100.000 e capoluoghi di prov fino a 50.000	4131,66	7,00	3842,44	75,00	3098,74	2881,83	60,00	2478,99	2305,47	-	2478,99	2305,47
da 100.001 a 250.000 e capoluoghi di prov da 50.001 a 100.000	5009,63	7,00	4658,96	75,00	3757,22	3494,22	60,00	3005,78	2795,37	-	3005,78	2795,37
da 250.001 a 500.000 e capoluoghi di prov da 100.001 a 250.000	5784,32	10,00	5205,89	75,00	4338,24	3904,42	65,00	3759,81	3383,83	-	3759,81	3383,83
Oltre 500.000 comuni capoluogo di regione e comuni con oltre 250.000 abitanti	7798,50	10,00	7018,65	75,00	5848,87	5263,99	65,00	5069,02	4562,12	-	5069,02	4562,12

L'indennità di funzione spetta al sindaco nell'importo intero, con gli aumenti previsti, ove ne ricorrano le condizioni, dall'art. 2 del DM. 119/2000.

Ai titolari delle altre cariche comprese nel c. 1, dell'art. 82 Tuel, l'indennità è attribuita secondo i rapporti percentuali e le equiparazioni disposte, in relazione all'importo conferito al sindaco, dallo stesso decreto.

L'indennità di funzione compete nell'importo intero, così determinato, agli amministratori che sono nelle seguenti posizioni:

- lavoratori dipendenti, pubblici o privati che, a loro richiesta, sono stati collocati in aspettativa non retribuita;
- lavoratori dipendenti che si trovano in posizione per la quale, non ricevendo retribuzione dal datore di lavoro, non possono ottenere dallo stesso il collocamento in aspettativa non retribuita e non possono fruire di permessi retribuiti a carico dell'ente, non ricevendo retribuzioni bensì indennità ed interventi sociali erogati temporaneamente da enti ed istituti previdenziali;
- lavoratori dipendenti collocati in mobilità ai sensi dell'art. 4 della L. 223/1991 e s.m.i.;
- lavoratori occupati temporaneamente in lavori socialmente utili che beneficiano della cassa integrazione guadagni, occupazione che non può qualificarsi come rapporto di lavoro subordinato, costituendo un rapporto di lavoro speciale di matrice essenzialmente assistenziale (Cass. civ., sez. lav., 15 giugno 2010, n. 14334);
- lavoratori dipendenti sospesi dal lavoro che fruiscono della cassa integrazione guadagni ai sensi delle leggi 21 marzo 1988, n. 86 e 23 luglio 1992, n. 223 e s.m.i.. Il diritto all'indennità di funzione in misura intera è stato confermato dai pareri del Ministero dell'interno n. 15900/TU/00/82 del 6.2.2008, 26.2.2009, 12.3.2010;
- persone con contratti co.co.co. presso aziende ed altri datori di lavoro, senza diritto al collocamento in aspettativa non retribuita (parere Ministero interno 7.3.2009, n. 15900/82);
- persone che svolgono la propria attività presso aziende con "stage" in profili professionali di tirocinio, senza diritto ad aspettativa non retribuita (parere Ministero interno 7.6.2011, n. 15900/82);
- lavoratori autonomi e imprenditori;
- pensionati;

- casalinghe;
- studenti;
- persone senza occupazione.

A seguito dell'entrata in vigore del "Codice dell'Ordinamento militare" - D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 - che ha previsto il collocamento in aspettativa senza assegni, a domanda, dei militari eletti a cariche amministrative, anche nei loro confronti si deve applicare l'art. 82, c. 1 ultimo periodo, del Tuel che stabilisce il "dimezzamento" dell'indennità di funzione dei lavoratori dipendenti che, pur avendone diritto, non hanno richiesto l'aspettativa. L'indennità è corrisposta in misura intera al militare collocato, a domanda, in aspettativa non retribuita.

L'indennità di funzione con importo dimezzato spetta agli amministratori titolari delle cariche di cui al c. 1, art. 82 del Tuel, e ai lavoratori dipendenti che non hanno richiesto l'aspettativa e non si trovano nelle condizioni sopraindicate.

La sospensione dalla carica, per esempio a causa di condanne non definitive, comporta la cessazione dell'indennità di funzione corrisposta all'amministratore nei confronti del quale è stato adottato il provvedimento che priva l'interessato dell'espletamento, di diritto e di fatto, delle funzioni per le quali percepiva l'indennità. Nel caso di reintegro nella carica non compete, per il periodo durante il quale la stessa non è stata esercitata, la corresponsione dell'indennità.

Nel caso di **impedimento temporaneo all'esercizio della carica** determinato da motivi di salute o da gravi motivi familiari, la giurisprudenza sostiene che l'amministratore, mantenendo la titolarità della carica, conserva il diritto all'indennità. Allo stesso modo il sindaco e gli altri amministratori hanno diritto a percepire l'indennità di funzione quando si assentano temporaneamente dall'ufficio.

Per quanto riguarda **l'indennità di fine mandato di sindaci e di presidenti delle Province** l'art. 10 del D.M. n. 119/2000 ha disposto che: "A fine mandato, l'indennità dei sindaci e dei presidenti di Provincia è integrata con una somma pari ad una indennità mensile spettante per 12 mesi di mandato, proporzionalmente ridotta per periodi inferiori all'anno". Per la determinazione dell'importo dell'indennità di fine mandato il Ministero dell'interno, con l'interpretazione effettuata con la circolare del 5 giugno



2000, n. 5 e con successive risoluzioni che il Consiglio di Stato (parere sez. I, 19 ottobre 2005, n. 2982/05) ha condiviso, ha ritenuto che ai sindaci lavoratori dipendenti che hanno percepito nel corso del mandato l'importo dell'indennità di funzione dimezzato, l'indennità di fine mandato deve essere anch'essa in misura dimezzata

In merito alla **durata del mandato ed al diritto all'indennità**, l'art. 1, c. 719, della L. 296/2006 ha stabilito quanto segue: "L'indennità di fine mandato prevista dall'art. 10 del regolamento DM., n. 119/2000, spetta nel caso in cui il mandato elettivo abbia avuto una durata superiore a trenta mesi".

L'esclusione del diritto all'indennità di fine mandato è stata disposta, con effetto dal 1° gennaio 2007, per i sindaci e i presidenti delle Province che cessano dal mandato prima della sua naturale scadenza e non hanno ricoperto la carica per una durata superiore a trenta mesi. Si applica ai sindaci e presidenti di Province che cessano dalla carica per una delle cause previste dagli artt. 52, 53, 141 e 143 del Tuel.

L'**indennità di funzione del vicesindaco** è stabilita, secondo l'art. 4 del DM. 119/2000, applicando i seguenti rapporti percentuali all'indennità attribuita al sindaco:

Indennità di funzione del vicesindaco	
Comune	Indennità Rapporto percentuale con indennità del sindaco
da 1.001 a 5.000 abitanti	20%
da 5.001 a 10.000 abitanti	50%
da 10.001 a 50.000 abitanti	55%
oltre 50.000 abitanti	75%

In caso di dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenze o decesso, il sindaco è sostituito dal vicesindaco che assume la reggenza della carica fino all'elezione del nuovo sindaco.

Nel periodo di reggenza è corrisposta al vicesindaco l'indennità nella misura stabilita per il sindaco. Lo stesso trattamento spetta al vicesindaco nel periodo di reggenza della carica a seguito della sospensione dalla stessa del sindaco, fino alla cessazione di tali misure o, nel caso di pronuncia di decadenza, fino all'elezione del nuovo sindaco.

L'attività di ordinaria supplenza del sindaco, assente per altri motivi temporanei, non comporta l'attribuzione al vicesindaco dell'indennità nella misura stabilita per il sindaco, trattandosi di ordinario esercizio di funzioni pertinenti alla carica per le quali l'art. 4 del D.M. 119/2000 ha fissato per il vicesindaco una misura dell'indennità di funzione più elevata di quella attribuita agli assessori (CdS., ad. plen., 4 settembre 1997, n. 20; C.d.S., I, parere 14 giugno 2001, n. 501/2001 - Circ. Min. Interno - Div. Gen. Amm. Civ. 6 settembre 2001, n. 7/2001/UARAL).

L'indennità di funzione degli assessori comunali è stabilita, secondo l'art. 4 del DM. 119/2000, applicando i seguenti rapporti percentuali all'indennità attribuita al sindaco:

Indennità di funzione degli assessori comunali	
Comune	Indennità Rapporto percentuale con indennità del sindaco
da 1.001 a 5.000 abitanti	15%
da 5.001 a 50.000 abitanti	45%
da 50.001 a 250.000 abitanti	60%
oltre 250.000 abitanti	65%

Il c. 6 dell'art. 3 del DM. 119/2000 stabilisce le indennità dei sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia, di Regione e di Città metropolitana e prevede che le indennità di funzione degli assessori siano parametrize sull'importo delle indennità dei rispettivi sindaci.

Mentre nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti il Consiglio è presieduto dal sindaco, salvo differente previsione statutaria (art. 39 Tuel), l'art. 5 del DM. 119/2000 ha previsto l'indennità di funzione per i presidenti dei consigli di Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti e fino a 15.000, in misura pari a 10% dell'indennità mensile prevista per il sindaco, per l'ipotesi che la carica sia prevista dallo statuto.

Ai presidenti dei consigli dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti è corrisposta una indennità mensile di funzione pari a quella degli assessori dei Comuni della stessa classe demografica.



4.3.5. *La riduzione del gettone di presenza per omesso rispetto del patto di stabilità*

In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno l'Ente locale inadempiente, nell'anno successivo all'inadempienza è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati dall'art. 82 del Tuel, con una riduzione del 30% dell'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010 (art. 7, c. 2, lett. e), D.lgs. 149/2011).

4.3.6. *Il gettone di presenza per la partecipazione alle adunanze*

La corresponsione dei gettoni di presenza è comunque subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni (art. 82, c. 11 Tuel). Con il regolamento del consiglio si determinano i termini e le modalità per considerare "effettiva" la partecipazione dei consiglieri alle adunanze del consiglio e delle commissioni, ai fini del diritto ai gettoni ed ai permessi retribuiti e delle relative certificazioni.

Gli importi dei gettoni di presenza per i consiglieri comunali di seguito indicati sono quelli stabilite dall'allegato A del Decreto interministeriale n. 119 del 4 aprile 2000.

Importi dei gettoni di presenza per consiglieri comunali (€)

Comune	Gettone di presenza
fino a 1.000	17,04
da 1.001 a 10.000	18,08
da 10.001 a 30.000	22,21
da 30.001 a 250.000	36,15
da 250.001 a 500.000	59,39
oltre 500.000	103,29

I consiglieri comunali hanno diritto di percepire un gettone di presenza per l'effettiva partecipazione alle riunioni:

- dei consigli comunali dei quali fanno parte;
- di tutte le commissioni consiliari formalmente istituite e convocate;

- delle commissioni comunali previste per legge;
- degli organismi di pari opportunità previsti dallo statuto e dai regolamenti consiliari.

Per quanto riguarda la corresponsione del gettone di presenza per la partecipazione dei consiglieri comunali alle sedute delle commissioni consiliari, la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Liguria (delibera n. 2 del 22 gennaio 2007) ha espresso i seguenti pareri:

- Sedute congiunte di due o più commissioni consiliari.

Il consigliere che partecipa ad una seduta congiunta di due o più commissioni per le quali è prevista l'attribuzione del gettone di presenza, ha diritto alla liquidazione di un solo gettone di presenza. La Sezione di controllo ha ritenuto che in tale ipotesi si verifica una sorta di *reductio ad unum* delle adunanze delle commissioni per cui ciascuna di esse perde, nell'occasione, la propria individualità per confluire in una sola seduta nella quale anche la presenza fisica del consigliere che sia componente dell'una e/o dell'altra rappresenta un unicum indistinto sia sul piano giuridico che su quello fisico. Pertanto, a prescindere dalla ragione o dallo scopo della convocazione delle commissioni in seduta congiunta, al consigliere spetta un solo gettone di presenza.

- Sedute di più commissioni tenute nello stesso giorno.

Il consigliere che partecipa effettivamente alle sedute di due commissioni convocate separatamente per adunanze da tenersi in orari diversi, pur nella stessa giornata, ha diritto alla corresponsione del gettone di presenza per ciascuna seduta, fermo restando il vincolo quantitativo secondo il quale in nessun caso l'ammontare dei gettoni di presenza percepiti da un consigliere nell'ambito di un mese può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente.

4.4. I rimborsi per viaggi e missioni

L'art. 84 del Tuel prevede che:

1. Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del Comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.
2. La liquidazione del rimborso delle spese è effettuata dal dirigente competente, su richiesta dell'interessato, corredata della documentazione delle spese di viaggio e soggiorno effettivamente sostenute e di una dichiarazione sulla durata e sulle finalità della missione.
3. Agli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del Comune ove ha sede il rispettivo ente spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate.

Le spese sostenute dagli amministratori degli Enti locali per i viaggi e le missioni possono essere rimborsate se:

- si riferiscono a trasferte effettuate al di fuori del capoluogo del Comune ove ha sede l'ente di appartenenza;
- le trasferte sono state autorizzate preventivamente (l'autorizzazione preventiva non è prevista per le trasferte del sindaco e del presidente del consiglio);
- sono compiute per esigenze inerenti alla carica ricoperta che sono autocertificate nella richiesta di autorizzazione e/o di rimborso;
- sono comprovate da regolare documentazione. Il funzionario dell'ente competente per la liquidazione del rimborso verifica ed acquisisce la documentazione.

L'art. 6, c. 12, del DL. 78/2010, convertito in L. 122/2010, ha previsto che con decorrenza dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche di cui all'elenco annuale formato e pubblicato dall'ISTAT, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, per un ammontare superiore al 50% della spesa sostenuta per lo stesso fine nell'anno precedente. Visto che i Comuni, le Province e le Regioni sono comprese, insieme agli altri enti locali, tra le amministrazioni pubbliche dell'elenco ISTAT, l'interpretazione della norma è stata oggetto di pareri richiesti da diversi Comuni alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti. La Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti del Veneto (3 giugno 2011, n. 298) dando esito alla richiesta effettuata da un sindaco, così si è espressa:

Questa Sezione non ravvisa ragioni per discostarsi da quanto già affermato dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con deliberazione n. 10/2011, secondo la quale le spese di missione sostenute dagli organi di governo degli enti locali nel compimento di attività istituzionali, trovano disciplina dell'art. 84 del Tuel e non nell'art. 6, comma 12, del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010", e conclude il parere con: "La lettura di cui sopra appare l'unica conforme alla Costituzione, in quanto in caso contrario il legislatore statale avrebbe operato una unilaterale ed illegittima limitazione dell'attività istituzionale degli organi di governo degli enti locali, incidendo direttamente sull'ambito di discrezionalità che l'assetto costituzionale riconosce alle autonomie locali.

Le valutazioni compiute dalle Sezioni unite della Corte in sede di controllo (7 febbraio 2011) e dalle Sezioni regionali della Lombardia (949/2010), Liguria (10/2011) richiamando l'autonomia costituzionale degli Enti locali, rilevano che la stessa non ammette vincoli limitativi dell'attività e degli impegni istituzionali dei loro amministratori, per i quali le regole amministrative ed economiche dei viaggi e delle missioni sono stabilite dall'art. 84 del Tuel e dal decreto emanato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, il 4 agosto 2011, pubblicato sulla G. 256 del 3 novembre 2011, il quale prevede che le disposizioni del decreto si applicano, secondo l'art. 1, agli amministratori degli Enti locali di cui all'art. 77, comma 2, del Tuel che, in ragione del proprio mandato, si recano fuori del capoluogo del Comune ove ha sede l'ente presso cui svolgono le funzioni pubbliche.

Agli amministratori spetta il rimborso delle spese di viaggio e di sog-

giorno effettivamente sostenute e documentate, in misura non superiore a quella stabilita dal decreto.

Agli amministratori degli Enti locali in occasione di missioni per motivi istituzionali, effettuate fuori dal capoluogo del Comune ove ha sede l'ente di appartenenza, spetta il rimborso delle spese di viaggio, entro i limiti stabiliti dal contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente del comparto Regioni - autonomie locali (CCNL dell'area della Dirigenza del comparto Regioni - Enti locali 1998-2001, stipulato il 23.12.1999 e tuttora vigente) che all'art. 35 prevede:

- il rimborso delle spese effettivamente sostenute per i viaggi in ferrovia, aereo, nave ed altri mezzi di trasporto extraurbani, nel limite del costo del biglietto di prima classe o equiparate. L'art. 18 del DL. 138/2011, convertito in L. 148/2011 ha limitato l'uso del mezzo di trasporto aereo alla classe economica;
- il rimborso delle spese per i taxi e per i mezzi di trasporto urbani nei casi e alle condizioni individuate nella disciplina stabilita dal regolamento o da altre norme generali approvate dall'organo competente dell'ente;
- può essere autorizzato l'utilizzo di mezzo proprio di trasporto, per l'uso del quale spetta il rimborso delle spese autostradali, di parcheggio e dell'eventuale custodia del mezzo ed una indennità chilometrica pari ad un quinto del costo del litro di benzina verde per ogni Km percorso. L'art. 35, comma 4, del CCNL stabilisce che ai dirigenti inviati in trasferta, autorizzati ad utilizzare il mezzo proprio di trasporto, si applica l'art. 38 dello stesso contratto, il quale prevede che gli enti stipulano apposita polizza assicurativa in loro favore, limitata all'uso del mezzo per il tempo strettamente necessario per le trasferte relative agli impegni di servizio. La polizza assicura la copertura dei rischi, non compresi nell'assicurazione obbligatoria di terzi, di danneggiamento al mezzo di trasporto di proprietà del dirigente, nonché di lesioni e decesso del dirigente medesimo e delle persone di cui sia stato autorizzato il trasporto. È una disposizione da coordinare, per l'applicazione ai viaggi con mezzo proprio effettuati per impegni istituzionali dagli amministratori, con la regolamentazione adottata dall'Ente locale per l'attuazione di quanto dispone l'art. 86, c. 5, del Tuel, relati-

vamente alla possibilità di assicurare gli amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del mandato. L'autorizzazione formale all'uso del mezzo proprio di trasporto è da disciplinare con apposite regole di carattere generale che tengano conto di quanto dispone il primo comma dell'art. 84 Tuel e delle norme alle quali rinvia l'art. 2 del decreto ministeriale.

Il decreto all'art. 3 prevede che in occasione delle missioni istituzionali, agli amministratori degli Enti locali spetta il **rimborso delle spese di soggiorno** in misura non superiore ai seguenti importi:

- euro 184,00 per giorno di missione fuori sede con pernottamento;
- euro 160,00 per missioni fuori sede che non superino 18 ore e che prevedano un pernottamento;
- euro 52,00 per missioni fuori sede di durata non inferiore a 6 ore;
- euro 28,00 per missioni di durata inferiore a 6 ore, in luoghi distanti almeno 60 Km dalla sede di appartenenza. Il criterio della distanza chilometrica indicato, può essere derogato dall'amministratore locale con una dichiarazione nella quale si attesta l'avvenuta consumazione di un pasto, corredata del documento allo stesso relativo. In tal caso la misura massima del rimborso è pari ad euro 58,00.

La durata della missione comprende i tempi occorrenti per il viaggio. Gli importi dei rimborsi, stabiliti dal decreto per le diverse ipotesi previste, non sono cumulabili. Esse sono applicate con riferimento alle condizioni verificatisi per ogni giorno, o frazione di giorno, di durata della missione, compreso il viaggio. La liquidazione del rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno è effettuata dal dirigente competente, su richiesta dell'amministratore, corredata della documentazione delle spese di viaggio e soggiorno effettivamente sostenute e di una dichiarazione sulla durata e finalità della missione.

Gli Enti locali possono, nell'esercizio della loro autonomia finanziaria, rideterminare in riduzione le misure dei rimborsi stabilite dall'art. 3, ferme restando le tipologie di missioni dallo stesso previste (art. 4 del decreto).

Gli enti dissestati e gli enti in condizione deficitaria strutturale di cui all'art. 242 del Tuel, applicano una riduzione non inferiore al 5% agli importi dei rimborsi di cui all'art. 3.

Per garantire uniformità di trattamento all'interno dell'ente, gli Enti locali, avvalendosi dell'autonomia regolamentare (art. 7, Tuel), possono definire le regole attuative delle disposizioni sui rimborsi delle spese di viaggio di cui all'art. 2 del decreto ed all'art. 84, terzo comma del Tuel, sui rimborsi delle spese di soggiorno, insieme con la procedura semplificata di autorizzazione.

4.5. L'assicurazione per i rischi di esercizio del mandato

I Comuni, le Province, le Comunità montane, le Unioni di Comuni ed i consorzi fra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato (art. 86, c. 5, Tuel).

Non ricorrendo le condizioni di amministratori e non discendendo il loro incarico da mandato elettorale restano fuori dalla copertura assicurativa:

- i rappresentanti nominati dall'ente locale negli organi di amministrazione di altri enti o organismi esterni, per i quali la legge o lo statuto prevedono la partecipazione di tali rappresentanti;
- i componenti esterni nominati nelle commissioni che operano all'interno dell'ente.

4.6. La responsabilità contabile e per danni

L'art. 3, c. 59, L. 244 /2007 stabilisce che:

È nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della

copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.

Tale disposizione in materia di assicurazione degli amministratori per i danni dagli stessi cagionati agli enti pubblici amministrati, deve ritenersi comprendente anche gli amministratori degli Enti locali.

4.7 Il rimborso delle spese legali e di giudizio

Le spese legali sostenute dagli amministratori e dai dipendenti degli Enti locali sottoposti a giudizio della Corte dei Conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza solo in caso di definitivo proscioglimento. Mentre per i procedimenti davanti alle altre giurisdizioni non vi sono norme che prevedono il diritto al rimborso e l'obbligo per l'Ente locale di assumere le spese legali per i giudizi sostenuti dai propri amministratori per cause dipendenti dall'espletamento del mandato.

In merito si segnala un contrasto giurisprudenziale sulla possibilità di rimborsare le spese legali sostenute dagli amministratori degli Enti locali se gli atti ed i fatti oggetto di giudizio siano stati posti in essere nell'espletamento del mandato.

Secondo una parte della giurisprudenza (si veda ad esempio Corte dei Conti, sez. giurisprudenziale della Basilicata n. 165/2012), non è possibile rimborsare agli amministratori locali le spese sostenute per giudizi instaurati per attività poste in essere nell'esercizio delle proprie funzioni, non sussistendo alcuna normativa a riguardo.

Mentre per un altro indirizzo giurisprudenziale (si veda ad esempio Corte dei Conti, sez. giurisdizionale regionale della Puglia n. 787/2012) le spese legali per un procedimento penale subito ingiustamente, a causa delle funzioni per legge esercitate, devono essere necessariamente indennizzabili all'amministratore. Dello stesso avviso la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia (deliberazione n. 86/2012/Par) che ritiene che chi agisce in forza di un mandato elettorale deve essere tenuto indenne dalle conseguenze economiche subite per la corretta e legittima esecuzione dell'incarico ricevuto.

Ovviamente, la rimborsabilità delle spese legali agli amministratori, laddove si ritiene ammissibile è limitata soltanto ai casi in cui il procedimento si concluda nei loro confronti con sentenza di assoluzione con formula piena, passata in giudicato.

4.7.1 I giudizi avanti alla Corte dei Conti

"In caso di definitivo proscioglimento dei soggetti alla Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica, le spese legali sostenute da coloro che sono sottoposti al giudizio della Corte dei Conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza" (L. 20/1994, modificata dall'art. 3 della L. 639/1996).

Il consolidato orientamento giurisprudenziale in materia ritiene che:

- il rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori pubblici imputati in un giudizio penale può essere riconosciuto lecito purché i fatti siano stati commessi per l'espletamento di compiti di ufficio e non sussista conflitto di interesse con l'ente, il che può essere accertato dal giudice contabile solo ex post, alla constatazione dell'avvenuta assoluzione dell'imputato con formula piena, mentre in ipotesi di riconosciuta colpevolezza le spese non possono essere assunte a carico dell'ente (C. conti, sez. giur. reg. Veneto, 13 gennaio 1997, n. 12/EL, 148);
- la rimborsabilità delle spese legali a carico dell'ente pubblico è ammissibile solo in caso di assoluzione con formula piena, cioè quando per effetto dell'assoluzione penale si possa escludere l'esistenza di conflitto d'interessi tra l'ente e il proprio amministratore, restando in ogni altro caso precluso il rimborso (C. conti, sez. giur. reg. Emilia-Romagna, 25 giugno 2001, n.1213/EL/01);
- il proscioglimento per compiuta prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile costituisce una pronuncia non di merito, ma di rito, che non legittima quindi i convenuti prosciolti al rimborso delle spese legali e di difesa ai sensi degli artt. 3, comma 2-bis, DL. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e 18, comma 1, DL. 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135. Nel

giudizio contabile, il giudice può compensare in tutto o in parte, le spese di giudizio, se ravvisi motivi di equità, ivi comprese le spese legali e di difesa sostenute dalla parte prosciolta (C. conti, sez. cent., 18 febbraio 2002, n. 4);

- compete all'autorità giudiziaria ordinaria la giurisdizione sulla controversia avente ad oggetto il rimborso delle spese di difesa sostenute da un funzionario onorario elettivo (nella specie consigliere comunale membro della commissione comunale per gli appalti) in relazione ad un procedimento penale conclusosi con il proscioglimento dello stesso (Cass. civ., sez. un., 9 aprile 2008, n. 9160).

L'organizzazione interna



5.1. Le linee di cambiamento e l'autonomia organizzativa

Il modello organizzativo dei Comuni è radicalmente mutato negli ultimi anni o, meglio, sono state poste le premesse legislative per il cambiamento e questo processo si è concretamente avviato in numerosi enti. Ovviamente, le novità si diffondono "a macchia di leopardo"; dal che si ricava la considerazione che siamo dinanzi a velocità diverse nell'applicazione delle nuove regole. Ma dobbiamo subito rilevare quanti passi in avanti siano stati compiuti negli ultimissimi anni e quanto la realtà degli Enti locali sia in radicale evoluzione. In questi anni, complessivamente, i Comuni si sono dimostrati il livello istituzionale più soggetto al cambiamento e la percezione dei cittadini verso il complesso dei Comuni è ampiamente positiva.

Fino al 1990 il modello di governo e di organizzazione degli Enti locali era ispirato alle seguenti regole di fondo:

- uniformità;
- centralità dell'atto;
- rappresentanza esterna attribuita agli organi politici.

Oggi il legislatore ha adottato i seguenti principi ispiratori, che hanno un carattere radicalmente innovativo:

- autonomia;
- centralità del procedimento di programmazione;
- orientamento al risultato;
- distinzione delle competenze tra organi politici e burocratici;
- misurazione e valutazione delle prestazioni;

- rendicontazione pubblica dei risultati raggiunti;
- privatizzazione del rapporto di lavoro.

L'autonomia attribuita agli Enti locali ha una notevole ampiezza. Essa è infatti:

- normativa (cioè statutaria e regolamentare);
- organizzativa;
- finanziaria;
- tributaria.

L'autonomia organizzativa degli Enti locali ha trovato, un espresso riconoscimento nella Costituzione riformata del 2001 laddove, all'art. 117, c. 6, si prevede che "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

Lo statuto è diventato per l'Ente locale una fonte essenziale di riferimento normativo, che contiene le norme fondamentali ed i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente (art. 6, c. 2, Tuel). I regolamenti, nell'ambito dei principi fissati dalla legge e dallo statuto, dettano le regole operative (art. 7 Tuel). Tra i regolamenti dell'Ente locale un ruolo importante rivestono quelli attinenti all'organizzazione, che disciplinano la materia dell'ordinamento degli uffici e dei servizi, di competenza della giunta comunale (art. 48, c. 3, Tuel).

L'attribuzione di un'ampia autonomia organizzativa costituisce una delle scelte di fondo alla base della legislazione degli ultimi anni. Si pensi, ad esempio, alla scelta legislativa che prevede l'adeguamento dei regolamenti degli Enti locali ai "principi" contenuti nel Dlgs. 150/2009 (si veda il successivo par. 5.2. *La riforma Brunetta*). Il principio è doppiamente importante, sia per le conseguenze concrete, che per le valutazioni sistematiche. Esso consente ad ogni Ente di darsi un modello gestionale specifico e le regole concrete di funzionamento giudicate più adatte alla propria realtà.

Si è conferita alla giunta, a differenza di quanto previsto per tutti gli altri regolamenti, la competenza all'approvazione dei regolamenti di organizzazione, che disciplinano l'ordinamento degli uffici e dei servizi in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità (art. 89, c. 1, Tuel). Alla giunta compete, su proposta dei dirigenti/responsabili

apicali (art. 6, c. 4-bis, Dlgs. 165/2001), anche l'approvazione della dotazione organica dell'ente e della programmazione triennale del fabbisogno del personale, atti con i quali si individuano la quantità e qualità delle risorse umane, da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici (art. 6, c. 1, Dlgs. 165/2001 e art. 89, c. 5, Tuel).

In tal modo il legislatore ha voluto rimarcare in maniera esplicita la scelta di collegare questi strumenti non solo alla specifica situazione dell'Ente, da qui il conferimento di autonomia organizzativa, ma anche alle concrete scelte programmatiche, attribuendo alle giunte la competenza decisionale in materia di modelli organizzativi. Scelta di flessibilità che può essere legittimamente usata non solo nel caso in cui mutino le giunte e/o i programmi, ma anche nel caso in cui emerga la necessità di effettuare adattamenti ritenuti necessari dallo stesso organo di governo.

Il consiglio comunale detta alla giunta i criteri direttivi per l'adozione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e per le modifiche da introdurre. Siamo dinanzi a una scelta che differenzia le singole realtà comunali, a partire dallo stesso nome con cui si definiscono le strutture complesse e le loro articolazioni. Ragione per cui, ciò che in un Ente è un ufficio, in un altro è un servizio, o per cui ciò che in un Ente è un'area, in un altro è un settore o un dipartimento o un servizio, ecc. Differenza che porta i singoli Enti a scegliere autonomamente se dotarsi o meno di dirigenti.

Il regolamento detta i criteri per l'esercizio delle funzioni di gestione da parte dei dirigenti/responsabili apicali in modo da assicurare l'autonomia gestionale e il raccordo con le indicazioni espresse dagli organi politici. Inoltre, il regolamento contiene i criteri di organizzazione dell'Ente, prevedendo in particolare che i responsabili delle strutture "primarie" siano nominati dal sindaco e coordinino l'attività degli uffici; mentre i responsabili delle altre strutture possono essere individuati dai responsabili delle strutture primarie e rispondono in ogni caso ad essi della propria attività.

Per esigenze specifiche possono essere istituiti uffici con una finalità specifica e una durata a tempo determinato. Il responsabile sarà un dirigente/responsabile apicale nominato dal sindaco.

Il regolamento potrà prevedere l'istituzione di uffici di staff del sindaco, della giunta, degli assessori e del consiglio.

5.2. La riforma Brunetta

L'emanazione del Dlgs. 150/2009 (cd. riforma Brunetta, attuativa della legge delega 15/2009), ha avviato un percorso estremamente ampio ed impegnativo di riforma del lavoro pubblico e dei processi di programmazione nelle pubbliche amministrazioni. Ciò è avvenuto, per quanto interessa in questa sede, riscrivendo le regole sulla valutazione, valorizzazione dei meriti, introducendo una disciplina sistematica in materia di "performance" e di trasparenza dell'azione amministrativa, nonché procedendo ad un rafforzamento dei poteri e dell'autonomia dirigenziale.

Il Dlgs. 150/2009, suddiviso in 5 titoli, reca, al titolo II e III norme del tutto innovative (misurazione, valutazione e trasparenza della performance, merito e premi), mentre il titolo IV (Nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) modifica e rivede il Dlgs. 165/2001.

Il sistema delle fonti delineato dal legislatore individua in modo espresso due categorie di disposizioni applicabili agli Enti locali (artt. 16, 31 e 74 del Dlgs. 150/2009): norme di diretta e immediata applicazione e norme recanti principi cui gli enti devono adeguare i propri regolamenti.

5.2.1. Norme di diretta ed immediata applicazione per gli Enti locali

Le norme di diretta ed immediata applicazione sono espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato, in quanto attengono direttamente al rapporto di lavoro del personale pubblico e quindi rientrano nell'ordinamento civile (art. 117, c. 2, lett. l, Cost.) o in quanto attengono a livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.). Per tale ragione le norme indicate nell'art. 74, c. 1, del Dlgs. 150/2009, trovano immediata applicazione agli Enti locali, senza necessità di adeguamento regolamentare da parte degli enti. Esempio di tali norme sono quelle relative alla trasparenza contenute nell'art. 11, c. 1 e 3, del Dlgs. 150/2009. Il legislatore introduce il principio della trasparenza "intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti

ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità" (art. 11, c. 1, Dlgs. 150/2009). Tale principio è stato successivamente ampliato ed oggetto di un apposito testo normativo il Dlgs. 33/2013 (si veda il par. 12.6. *La trasparenza intesa come accessibilità totale*).

5.2.2. Norme recanti principi che necessitano di adeguamento da parte gli Enti locali

Le norme indicate nell'art. 74, c. 2, del Dlgs. 150/2009, costituiscono espressione dei principi generali dell'ordinamento, ai quali le autonomie locali devono adeguare i propri regolamenti e sistemi organizzativi. Gran parte delle materie trattate nelle norme richiamate dal citato art. 74, c. 2, del Dlgs. 150/2009 sono riconducibili agli ambiti della programmazione e pianificazione del ciclo delle performance e della misurazione e valutazione delle attività, ossia a materie essenzialmente riconducibili all'autonomia organizzativa degli Enti locali espressamente tutelata dalla Costituzione (si veda il precedente par. 5.1.).

Tanto l'art. 16 (cfr. c. 3) quanto l'art. 31 (cfr. c. 4) del Dlgs. 150/2009 individuavano il 31 dicembre 2010 quale termine ultimo entro il quale effettuare l'adeguamento; il mancato adeguamento da parte degli enti ha comportato da quella data l'abrogazione delle disposizioni regolamentari incompatibili e l'introduzione diretta delle disposizioni nazionali nell'ordinamento locale.

5.3. Il ciclo delle performance

5.3.1. I principi della riforma

L'art. 3 del Dlgs. 150/2009 contiene una serie di principi che costituiscono il nucleo fondamentale della riforma, sancendo che:

- la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle ammi-

nistrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento (c. 1)

- ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti (c. 2);
- le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance (c. 3);
- le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi (c. 4).

5.3.2. Il ciclo di gestione delle performance

Il legislatore al fine di rendere concreti tali principi impone alle amministrazioni di operare nel rispetto del ciclo di gestione delle performance (art. 4 Dlgs. 150/2009), che comporta:

- la preventiva programmazione mediante la definizione degli obiettivi, nel rispetto dei requisiti (art. 5 del Dlgs. 150/2009);
- il collegamento tra obiettivi e risorse, nel senso che il ciclo di gestione della performance deve essere coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio (art. 4, comma 1, del Dlgs. 150/2009);
- la necessità di una valutazione intermedia, al fine di programmare, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio (art. 6 del Dlgs. 150/2009);
- la misurazione e la valutazione della performance, secondo un sistema predeterminato dai singoli Enti locali (art. 7 del Dlgs.

150/2009), sia dell'organizzazione (cd. performance organizzativa di cui all'art. 8 del Dlgs. 150/2009) sia dei dirigenti/responsabili apicali che del singolo dipendente (cd. performance individuale di cui all'art. 9 del Dlgs. 150/2009);

- l'utilizzazione di sistemi premianti (art. 18 del Dlgs. 150/2009);
- la rendicontazione dei risultati agli organi di governo, ai competenti organi esterni, ai soggetti interessati, agli utenti-cittadini-destinatari dei servizi.

5.3.3. *Gli strumenti di programmazione*

Relativamente agli strumenti di programmazione e valutazione, gli enti devono adeguare i propri ordinamenti ai principi recati dagli artt. 4 e 5, c. 2, del Dlgs. 150/2009.

Il contenuto dei documenti di programmazione è pienamente assimilabile alla relazione previsionale e programmatica allegata al bilancio di previsione, al piano esecutivo di gestione, al piano dettagliato di obiettivi, al rendiconto della gestione ed alla relazione al rendiconto della gestione, che gli enti sono già tenuti ad adottare ai sensi, rispettivamente, degli artt. 151, 169, 197, c.2, lett. a), 227 e 231 Tuel.

Con l'adozione di tali atti, nel rispetto dei principi recati dagli artt. 4 e 5, comma 2, dunque, l'Ente realizza il ciclo di gestione della performance.

Occorre segnalare che il DL. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. 213/2012, con l'art. 9, c. 2, lettera g-bis), ha introdotto il c. 3-bis all'art. 169 del Tuel, al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, prevedendo che il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, c. 1, del Tuel ed il Piano della performance di cui all'articolo 10 del Dlgs. 150/2009, sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione (sul necessario coordinamento dei piani di programmazione si veda il par. 12.5. *Il piano triennale di prevenzione della corruzione*).

In ossequio a quanto previsto dall'art. 10, c. 4, del Dlgs. 33/2013 l'Ente è tenuto a garantire la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance e dunque occorre dare massima diffusione ai documenti di programmazione, al fine di favorire forme diffuse di controllo.

5.3.4. *Gli strumenti di misurazione e valutazione*

Relativamente all'oggetto ed alle caratteristiche generali della valutazione, l'art. 3 del Dlgs. 150/2009 individua tre diversi livelli di valutazione:

- dei singoli dipendenti e dirigenti ("performance individuale");
- delle unità organizzative o aree di responsabilità interne alla struttura ("performance organizzativa");
- dell'amministrazione nel suo complesso ("performance organizzativa").

La valutazione individuale è già presente sia nella legislazione, sia nella contrattazione, che nella prassi applicativa degli Enti locali, cui, peraltro, è riconosciuta ampia autonomia in tema di organizzazione del sistema dei controlli interni (cfr. art. 147 Tuel). In particolare, l'art. 6 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del 31 marzo 1999, ha previsto che "in ogni ente sono adottate metodologie permanenti per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti, anche ai fini della progressione economica di cui al presente contratto".

Le norme specifiche sulla performance individuale (e i relativi principi desumibili dalle stesse) sono contenute nell'art. 9 del Dlgs. 150/2009, alla luce delle quali costituiscono elementi inderogabili per gli Enti locali:

- la previsione di due autonomi livelli di valutazione individuale uno per i dirigenti e le posizioni organizzative ispirato ai criteri contenuti nell'art. 9, c. 1, nonché ai criteri dettati dall'art. 5, c. 11, del DL. 95/2012 ed uno per il personale del comparto ispirato invece ai criteri contenuti nell'art. 9, c. 2, del Dlgs. 150/2009, nonché ai criteri dettati dall'art. 5, c. 11 bis, del DL. 95/2012;
- la capacità di valutazione (differenziazione dei giudizi) quale elemento di valutazione della dirigenza.

Nel rispetto di tali principi, la scelta del modello di valutazione è rimessa alla libera determinazione di ciascuna amministrazione.

La valutazione delle unità organizzative costituisce invece una parziale novità applicabile agli Enti locali in quanto richiamata dagli artt. 3 e 7 del Dlgs. 150/2009 (norme recanti principi cui gli Enti devono adeguarsi). In considerazione della estrema eterogeneità dei modelli

organizzativi degli Enti, connessi alla diversa dimensione degli stessi, la definizione di quale sia il livello interno che corrisponde alla "unità organizzativa" è rimessa all'autonoma valutazione dell'Ente. Negli Enti piccolissimi, inoltre, spesso le unità organizzative coincidono con le singole persone e dunque si rende di fatto impraticabile la valutazione delle unità organizzative.

La valutazione della struttura nel suo complesso, richiamata dall'art. 3 e dall'art. 7, costituisce una novità assoluta anche per gli Enti locali. La realizzazione di "analisi comparate" della performance delle pubbliche amministrazioni è esercitata a livello centrale dalla Commissione nazionale per la valutazione di cui all'art. 13 (Commissione successivamente trasformata in Autorità nazionale anticorruzione, ANAC); per espressa previsione del comma 2 dell'art. 13, tale Commissione esercita le attività di cui commi 5, 6 ed 8 (e dunque anche l'attività di misurazione della performance organizzativa) nei confronti degli Enti locali solo previa definizione di appositi protocolli di collaborazione con l'ANCI. Tale valutazione va svolta, dunque, necessariamente secondo criteri omogenei.

Il protocollo di collaborazione tra ANCI e Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) è stato sottoscritto in data 16 settembre 2010 e prevede l'istituzione di un tavolo tecnico permanente di confronto, per esaminare i problemi connessi alla valutazione della performance di ogni amministrazione e assicurare un corretto adempimento delle disposizioni in tema di trasparenza, nonché garantire adeguati standard dei servizi pubblici resi ai cittadini dalle Amministrazioni comunali. Nella stessa sede, sono state anche previste una serie di iniziative per migliorare la qualità delle pubbliche amministrazioni in termini di efficacia, efficienza e razionale utilizzazione delle risorse. Il testo del protocollo può essere visionato sul sito dell'ANAC al seguente indirizzo:

http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Protocollo-dintesa-Civit_ANCI.pdf.

Quanto alle caratteristiche generali della valutazione, occorre in questa sede ricordare che l'art. 3 del Dlgs. 150/2009 impone alle pubbliche amministrazioni di assicurare la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance; la valutazione della performance, inoltre, deve essere effettuata facendo

riferimento a criteri connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi.

5.4. Gli incarichi dirigenziali

Gli incarichi dirigenziali o, negli Enti che ne sono sprovvisti, di responsabilità delle strutture primarie con eguale legittimazione e capacità di rappresentanza esterna, sono conferiti dal sindaco (si veda il par. 3.2. *Il sindaco*).

5.4.1. Criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali

Il regolamento di organizzazione detta i criteri per il conferimento degli incarichi, in modo da garantire la competenza professionale in relazione agli obiettivi programmatici e la necessaria flessibilità. Gli incarichi sono di regola attribuiti nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 19, c. 1, del Dlgs. 165/2001, che così fissa le ragioni che possono essere poste a base della scelta del vertice politico:

- a. "natura e caratteristiche degli obiettivi prefissati";
- b. "complessità della struttura interessata";
- c. "attitudini e capacità professionali del singolo dirigente";
- d. "risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione";
- f. "specifiche competenze organizzative possedute";
- g. "esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico".

Il conferimento di incarichi ai dirigenti deve essere adeguatamente motivato. Le amministrazioni devono garantire il rispetto del principio della trasparenza e della pubblicità. L'art. 19, c. 1 bis, del Dlgs. 165/2001, introdotto dal Dlgs. 150/2009, stabilisce infatti che "l'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta".

Al conferimento, negli Enti sprovvisti di dirigenti, di tale incarico segue necessariamente il conferimento della titolarità della posizione organizzativa e una specifica indennità di posizione e di risultato.

Sulla base delle previsioni di cui all'articolo 19, c. 2, del citato Dlgs. 165/2001, la durata degli incarichi dirigenziali "non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni".

5.4.2. Gli incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni

Il regolamento, in coerenza con la previsione statutaria, può prevedere la possibilità che gli incarichi dirigenziali siano conferiti anche a persone esterne alla dotazione organica con un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato.

Secondo le previsioni del Tuel tale possibilità poteva essere utilizzata per posti vuoti nella dotazione organica (art. 110, c. 1) e, entro i limiti posti dalla legge, per posti al di fuori della dotazione organica (art. 110, c. 2). Il regolamento detta le forme di scelta in modo da garantire la massima competenza professionale in rapporto agli obiettivi programmatici, nonché il rispetto del principio della trasparenza e della pubblicità.

Le norme degli ultimi anni hanno, però, introdotto forti limitazioni alla possibilità per gli Enti locali di fare ricorso a soggetti esterni per il conferimento degli incarichi dirigenziali, in quanto per esercitare tale facoltà occorre necessariamente rispettare i vincoli di spesa ed assunzionali attualmente imposti dal legislatore (si veda il par. 5.10. *Le assunzioni*).

Per poter conferire gli incarichi a dirigenti esterni ai sensi dell'art. 110, c. 1, presupposto normativo è il rispetto del limite del 10% (enti con più di 100.000 abitanti e fino a 250.000) o del 20% (enti fino a 100.000 abitanti) della dotazione organica dei dirigenti con contratto a tempo indeterminato (art. 19, c. 6-quater, del Dlgs. 165/2001). A detti incarichi non si applica la disciplina assunzionale vincolistica prevista dall'art.9, c. 28, DL. 78/2010 (si veda il punto 5.10.3. *Le assunzioni flessibili*). La Corte dei conti, Sez. Autonomie (deliberazione n. 12/2012), ha chiarito che la disciplina vincolistica per le assunzioni a tempo determinato si applica agli incarichi conferiti a norma dell'art. 110, c. 1, negli enti sprovvisti di dirigenza ed agli incarichi conferiti extra dotazione organica ai sensi dell'art. 110, c. 2. del Tuel.

In tema di affidamento, negli Enti locali, di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione si applica l'art. 19, Dlgs. 165/2001, secondo cui la durata di tali incarichi non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque, e non già l'art. 110, c. 3, del Tuel, il quale stabilisce che gli incarichi a contratto non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco in carica (Cass., Sez. Lavoro, sent. n. 478 del 13 Gennaio 2014).

5.4.3. La predeterminazione degli obiettivi

Sulla base delle previsioni introdotte dal DL. 95/2012 (art. 5, c. 11, lett. a), cd. *spending review*, all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali occorre assegnare anche gli obiettivi da raggiungere. Tale vincolo si applica sia nel caso di incarichi conferiti ai dirigenti, sia a tempo indeterminato che determinato, sia, negli enti sprovvisti di dirigenti, ai titolari di posizione organizzativa. La norma citata prevede che "gli obiettivi, predeterminati all'atto del conferimento dell'incarico dirigenziale, devono essere specifici, misurabili, ripetibili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali". Questa disposizione è da considerare vincolante ed immediatamente applicabile anche agli Enti locali ed alle Regioni, sulla base delle previsioni contenute nel comma 6 dello stesso articolo.

5.4.4. Le nuove regole sull'incompatibilità ed inconferibilità

Il Dlgs. 39/2013 istituisce un rigoroso e generale regime di incompatibilità e di inconferibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico che preclude entro un bacino territoriale rilevante, di dimensione nazionale, regionale o locale, tanto la possibilità di cumulare cariche amministrative di vertice e funzioni politiche, quanto il passaggio diretto, senza soluzione di continuità, da cariche politiche a cariche amministrative.

La nuova disciplina costituisce un coerente e necessario complemento del principio di distinzione tra indirizzo politico e funzione amministrativa, vietando o limitando la possibilità che tra le carriere politiche e quelle amministrative possano svilupparsi indesiderabili intrecci.

Per **inconferibilità** il decreto intende la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati dei pubblici ufficiali contro le pubbliche amministrazioni, a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi e a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico.

Per **incompatibilità** il decreto intende l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

Al fine di verificare l'assenza di cause di inconferibilità o incompatibilità è previsto che sia resa al Responsabile della prevenzione della corruzione una dichiarazione dall'interessato in occasione del conferimento dell'incarico, che deve riguardare anche le potenziali cause di incompatibilità.

L'art. 16, c. 2, del Dlgs. 39/2013 prevede che l'ANAC su segnalazione del Dipartimento della funzione pubblica o d'ufficio e, quindi, anche sulla base di una segnalazione dei privati o delle amministrazioni interessate, possa sospendere la procedura di conferimento dell'incarico con un proprio provvedimento. A questo fine si prevede che sia il responsabile della prevenzione della corruzione di ciascuna amministrazione a segnalare all'ANAC le possibili situazioni di inconferibilità.

Il Dlgs. 39/2013 prevede espressamente che gli interessati rilascino solo le dichiarazioni di insussistenza di cause di incompatibilità ed inconferibilità all'atto del conferimento dell'incarico o di assunzione della carica ed una annuale relativa alle cause di incompatibilità. Il par. 3.1.8 del Piano nazionale anticorruzione dispone invece in materia di "incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali", che le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico devono impartire direttive affinché i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità nel corso del rapporto. L'ANAC ritiene, quindi, che gli interessati in pendenza dell'incarico o della carica

debbano tempestivamente comunicare ogni variazione intervenuta successivamente che possa anche potenzialmente determinare una situazione di incompatibilità o di inconferibilità (es. sentenza penale).

5.5. Le funzioni dirigenziali

Al centro del processo di cambiamento "radicale" della nostra Pubblica Amministrazione sono i temi del rapporto tra dirigenti e organi politici e del nuovo profilo dell'attività dirigenziale. **La distinzione dei compiti tra sfera politica e sfera burocratica impone una ridefinizione reciproca dei compiti.**

La distinzione tra competenze degli organi politici e dei dirigenti non è data dal grado di discrezionalità del provvedimento, così come ci insegnava la dottrina tradizionale. **Oggi la demarcazione è data dalla natura dell'atto: gestionale, di indirizzo o di controllo** (si veda il par. 3.5. *La distinzione delle competenze con i dirigenti*).

5.5.1. I compiti gestionali

Al dirigente è oggi richiesto, in primo luogo, di raggiungere i risultati e gli obiettivi che gli sono stati indicati dalla sfera politica. Abbiamo visto in proposito nel precedente paragrafo come al momento stesso del conferimento dell'incarico devono essere predeterminati gli obiettivi (DL. 95/2012, art. 5, c. 11, lett. a). Quindi, i dirigenti debbono dimostrare capacità di sapere gestire risorse umane, finanziarie e strumentali per il raggiungimento dell'obiettivo. Da qui la chiara indicazione, sul terreno delle conseguenze concrete, del fatto che l'obiettivo diventa il criterio di riferimento per l'attività dei dirigenti.

Occorre ricordare che in base all'art. 5, c. 11, del DL. 95/2012 le amministrazioni valutano la performance del personale dirigenziale in relazione:

1. al raggiungimento degli obiettivi individuali e relativi all'unità organizzativa di diretta responsabilità, nonché al contributo assicurato alla performance complessiva dell'amministrazione;
2. ai comportamenti organizzativi posti in essere e alla capacità di va-

lutazione differenziata dei propri collaboratori, tenuto conto delle diverse performance degli stessi

L'attività dei dirigenti si concretizza, quindi, entro un nuovo circuito decisionale. Il programma indica l'obiettivo, esso viene articolato annualmente dal Piano esecutivo di gestione (PEG) in indicazioni specifiche. A tal fine, lo stesso PEG, o i documenti simili nei Comuni più piccoli, conferisce ad ogni dirigente un adeguato budget e gli organi politici individuano, con propri atti deliberativi, i criteri generali di riferimento per la sua attività. I risultati vengono valutati sia in termini finanziari, attraverso il controllo di gestione, sia in termini più generali, attraverso gli organismi indipendenti di valutazione dell'attività dei dirigenti di cui all'art. 14 del Dlgs. 150/2009.

Si deve ancora ricordare che tutte le attribuzioni assegnate dalla legge ai dirigenti sono, negli Enti sprovvisti di tale figura, assegnate ai responsabili a cui il sindaco abbia conferito incarichi dirigenziali, incarichi che non parificano ai fini del trattamento economico e dello status giuridico tali figure.

5.5.2. I compiti di collaborazione con gli organi politici

Il dirigente svolge un ruolo da protagonista non solo sul terreno della gestione, ma svolge un ruolo anche sul terreno della proposta e della programmazione, avendo un dovere istituzionale di collaborazione con gli organi politici.

In merito all'attività di collaborazione con gli organi politici, si ritiene doveroso per tutte ricordare qui le seguenti norme:

- gli obiettivi sono programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative (art. 5, c. 1, del Dlgs. 150/2009);
- il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i suoi aggiornamenti sono elaborati su proposta dei competenti dirigenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti (art. 6, c. 4bis, del Dlgs. 165/2001);

- su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta e al consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile (si veda il par. 3.6. *I provvedimenti collegiali degli organi di governo*).

5.5.3. Il dirigente "datore di lavoro"

Il Dlgs. 165/2001 attribuisce ai dirigenti il potere di gestione del personale. Infatti l'art. 5 del Dlgs. 165/2001 sancisce che nell'ambito delle leggi e degli atti di macro organizzazione di competenza degli organi politici, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatti salvi la sola informazione ai sindacati per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici ovvero, limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, l'esame congiunto, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.

Questi principi sono rafforzati dalle disposizioni che attribuiscono ai dirigenti la competenza:

- a valutare i dipendenti assegnati alla propria struttura (art. 9, c. 2, del Dlgs. 150/2009 e art. 5, c. 11 bis, del DL. 95/2012);
- a concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti (art. 16, c. 1, lett. l bis, Dlgs. 165/2001);
- a vigilare sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione (art. 21, c. 1 bis, Dlgs. 165/2001);
- ad avviare senza indugio l'azione disciplinare quando ha notizia di comportamenti punibili con una delle sanzioni disciplinari (art.

55 bis del Dlgs. 165/2001). Il presente obbligo è reso effettivo dalla previsione di una responsabilità disciplinare per il dirigente che non esercita o, comunque, decade dal potere disciplinare o che effettua valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate (art. 55-sexies del Dlgs. 165/2001).

5.6. La responsabilità dirigenziale

Le forme di responsabilità in cui possono incorrere i dirigenti sono:

- a) *responsabilità contabile*, che richiede i presupposti della **colpa grave o del dolo**; che presuppone la illegittimità/illecità del comportamento; che determina un danno all'Ente in termini di maggiori oneri o minori entrate, danno che deve essere valutato anche sulla base dei vantaggi conseguiti comunque dallo stesso. Occorrono, infine, la sussistenza del rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione e un nesso causale tra comportamento e danno. Si ricorda che la caratteristica dell'attuale modello di responsabilità amministrativa patrimoniale è l'insindacabilità da parte del giudice contabile del merito delle scelte discrezionali;
- b) *responsabilità disciplinare*, prevista dall'art. 21 del Dlgs. 165/2001 e disciplinata dal CCNL del personale dirigente del comparto Regioni ed Autonomie Locali del 22.02.2010 dove all'art. 4 è possibile leggere. "1. In considerazione degli specifici contenuti professionali, delle particolari responsabilità che caratterizzano la figura del dirigente, nel rispetto del principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nonché della giurisprudenza costituzionale in materia, ed al fine di assicurare una migliore funzionalità ed operatività delle Pubbliche Amministrazioni, sono stabilite specifiche forme di responsabilità disciplinare per i dirigenti

nonché il relativo sistema sanzionatorio, con la garanzia di adeguate tutele per il dirigente medesimo. 2. Costituisce principio generale la distinzione tra le procedure ed i criteri di valutazione dei risultati e quelli relativi alla responsabilità disciplinare, anche per quanto riguarda gli esiti delle stesse. La responsabilità disciplinare attiene alla violazione degli obblighi di comportamento, secondo i principi e le modalità di cui al presente CCNL e resta distinta dalla responsabilità dirigenziale, disciplinata dall'art. 21 del Dlgs. 165/2001, che viene accertata secondo le procedure definite nell'ambito del sistema di valutazione, nel rispetto della normativa vigente".

- c) *responsabilità civile;*
- d) *responsabilità penale;*
- e) *responsabilità dirigenziale*, derivante dal mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione disciplinata dall'art. 21 del Dlgs. 165/2001.

Tale forma di responsabilità, che consacra il passaggio negli Enti locali dalla "cultura dell'adempimento" a quella dei "risultati", ricorrendone i presupposti, si aggiunge e non sostituisce eventuale responsabilità disciplinare, è sanzionata in vario modo:

- mancata o parziale attribuzione dell'indennità di risultato;
- non conferimento di altri incarichi dirigenziali;
- revoca dell'incarico dirigenziale;
- risoluzione del rapporto di lavoro.

Si richiede sempre, come regola procedurale, la previa contestazione in contraddittorio.

5.7. Il segretario comunale

L'art. 97 del Tuel dispone che il Comune e la Provincia abbiano un segretario titolare che svolga compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo

statuto ed ai regolamenti. La recente L. 56/2014 ha previsto anche nelle Unioni di Comuni la presenza obbligatoria di un segretario, da scegliersi ad opera del presidente tra i segretari in servizio nei Comuni costituenti l'Unione (art. 32 Tuel, c. 5-bis, così come modificato dall'art. 1, c. 105, della L. 56/2014).

Gli enti possono stipulare apposite convenzioni per l'ufficio di segretario comunale comunicandone l'avvenuta costituzione ai prefetti dei capoluoghi di Regione. Il Tuel prevedeva che i segretari comunali fossero dipendenti dell'Agenzia per la gestione dell'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali e, dopo la sua soppressione (art. 7, c. 31 ter del DL. 78/2010, conv. con L. 122/2010), a questa è subentrato il Ministero dell'interno, che gestisce ora l'Albo nazionale dei segretari.

5.7.1. La nomina

Il sindaco, o il presidente della Provincia, è l'organo competente alla scelta del segretario tra i soggetti iscritti all'Albo. La scelta avviene tra i segretari a seguito di un procedimento che deve avviarsi non prima di 60 giorni e non oltre 120 giorni dalla data di insediamento del sindaco, o del presidente della Provincia, decorsi i quali il segretario è confermato.

La nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco, o del presidente della Provincia che l'ha effettuata. Il segretario cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco, o del presidente della Provincia, continuando ad esercitare le funzioni sino alla nomina del nuovo segretario.

5.7.2. Le funzioni

Il Tuel ha creato un nucleo essenziale di funzioni per il segretario correlato alle azioni di collaborazione e assistenza agli organi dell'Ente in ordine alla conformità dell'azione ai principi di legalità. Altre funzioni essenziali sono quelle relative al rogito di tutti gli atti in cui l'Ente sia parte ed all'autentica di scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente.

Competono inoltre al segretario, in assenza del direttore generale, lo svolgimento di compiti di coordinamento e sovrintendenza degli uffici dell'Ente e dell'attività dei dirigenti (si veda il successivo par. 5.8 //

direttore generale). L'Ente può inoltre attribuire, secondo autonome scelte organizzative, altri compiti al segretario, in linea con le previsioni normative e contrattuali.

Recenti disposizioni normative hanno attribuito ulteriori importanti compiti al segretario comunale:

- il DL. 174/2012, "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012" ha integralmente rivisto il sistema dei controlli interni, attribuendo numerosi compiti al segretario comunale, primo tra tutti il controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti dell'Ente (art. 147 bis, c.2, Tuel);
- la L. 190/2012, fissando delle regole per prevenire fenomeni di corruzione nella pubblica amministrazione, ha previsto che il sistema fosse incentrato sulla figura del responsabile della prevenzione della corruzione, che negli Enti locali è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione (art. 1, c.6) (si veda il par. 12.4. *Il responsabile comunale della prevenzione della corruzione*);
- il Dlgs. 33/2013 in materia di trasparenza amministrativa sancisce che all'interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione, svolge, di norma, le funzioni di responsabile per la trasparenza (art. 43, c. 1) cui è attribuita stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (si veda il par. 12.7. *Il responsabile comunale della trasparenza*).

La disciplina degli aspetti economici relativi al rapporto di lavoro del segretario sono contenuti in appositi CCNL e contratti integrativi.

5.7.3. *La revoca*

Il segretario può essere revocato con provvedimento motivato del sindaco, o del presidente della Provincia, previa deliberazione della giunta, per violazione dei doveri d'ufficio (art. 100 Tuel). La recente L. 190/2012,

in tema di anticorruzione, dopo aver attribuito al segretario di norma il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione ha previsto all'art. 1, c. 82, che il provvedimento di revoca di cui all'articolo 100, c. 1, Tuel, sia comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione (con delibera n. 39/2013 l'ANAC ha espresso parere non favorevole alla revoca di un segretario ritenendola correlata al comportamento del segretario comunale motivato dall'intento di garantire la legalità nell'amministrazione comunale).

5.8. Il direttore generale

L'art. 108 del Tuel prevede che il sindaco nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della Provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, possano nominare un direttore generale - al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi - che provveda ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'Ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della Provincia, e che sovrintende alla gestione dell'Ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza.

Tra le misure introdotte dalle recenti disposizioni di legge per contenere la spesa pubblica e applicabili agli Enti locali, vi è la soppressione della figura del direttore generale nei Comuni con meno di 100.000 abitanti. In particolare l'art. 2, c. 186, L. 191/2009, come modificato dalla L. 42/2010, prevede che in relazione alla riduzione del contributo ordinario, i Comuni debbono altresì adottare una serie di misure tra le quali la soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti (si veda in particolare la lettera d) del comma citato). È possibile nominare un soggetto esterno ovvero attribuire le relative funzioni al segretario comunale.

Nei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti possono verificarsi tre situazioni:

- a) direttore generale "puro": in questo caso il sindaco attribuisce il ruolo di direttore generale ad un soggetto indipendente e in generale (non sempre) esterno all'ente. Il segretario generale permane nel ruolo e nella sua funzione e, pertanto, con il provvedimento di incarico del direttore generale, il sindaco disciplina i rapporti funzionali tra lo stesso direttore ed il segretario comunale, nell'osservanza dei rispettivi distinti ed autonomi ruoli e secondo il principio di reciproca collaborazione (art. 97, c. 3, Tuel);
- b) segretario-direttore: in questo caso la funzione di direzione generale viene attribuita al segretario generale in carica che, mantenendo anche il suo precedente ruolo, si trova ad essere figura unica di vertice. In tal caso l'art. 44 del CCNL dei segretari comunali del 16 maggio 2001 prevede che al segretario venga corrisposta in aggiunta alla retribuzione di posizione in godimento una specifica indennità, la cui misura è determinata dall'Ente nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa;
- c) solo segretario: in questo caso il sindaco rinuncia ad usufruire della possibilità di nominare un direttore.

L'istituzione e i compiti attribuiti a tale figura sono disciplinati dai regolamenti dei singoli Enti. L'incarico, conferito dal sindaco, ha natura fiduciaria ed ha, come durata massima, il mandato amministrativo del sindaco. L'incarico può essere revocato in qualunque momento da parte del sindaco stesso e non è soggetto a particolari procedure.

Il direttore generale ha compiti di attuazione degli indirizzi politici dell'Ente e, in tale ambito, svolge compiti di coordinamento e sovrintendenza degli uffici dell'Ente. Inoltre, gli sono attribuite direttamente dalla legge due attribuzioni particolarmente significative sul terreno della programmazione: la definizione della proposta di piano esecutivo di gestione e l'adozione del programma dettagliato degli obiettivi.

5.9. Il personale

Il numero dei dipendenti degli Enti locali è in progressivo calo, tendenza collegata ai seguenti tre fattori:

- a) razionalizzazione delle strutture organizzative;
- b) esternalizzazione/privatizzazione crescente della gestione dei servizi pubblici locali;
- c) forti limitazioni delle assunzioni disposte da numerose leggi finanziarie (si veda il successivo par. 5.10. *Le assunzioni*).

Al personale degli Enti locali si applica uno specifico contratto collettivo nazionale di lavoro, contratto che si applica anche ai dipendenti delle Regioni, delle Camere di commercio e delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Contratti diversi sono stipulati per i segretari comunali e per dirigenti del settore Regioni ed Enti locali.

5.9.1. I profili professionali e le categorie

L'inquadramento del personale degli Enti locali è previsto in quattro categorie, con la specificazione che in due di esse (la cat. B e la D) vi è una doppia posizione di inquadramento iniziale. Le norme relative all'ordinamento professionale dei dipendenti sono contenute nel CCNL regioni ed autonomie locali del 31 marzo 1999.

Gli enti individuano nella dotazione organica il numero dei dipendenti ed i profili professionali necessari per lo svolgimento delle funzioni di competenza. I profili professionali più diffusi sono indicati a titolo esemplificativo nell'allegato A del citato CCNL del 31 marzo 1999 e ricondotti all'interno delle quattro categorie. L'art. 3, c. 6, dello stesso CCNL sancisce che "gli enti, in relazione al proprio modello organizzativo, identificano i profili professionali non individuati nell'allegato A o aventi contenuti professionali diversi rispetto ad essi e li collocano nelle corrispondenti categorie nel rispetto delle relative declaratorie, utilizzando in via analogica i contenuti delle mansioni dei profili indicati a titolo esemplificativo nell'allegato A"

Le categorie, e i relativi titoli di studio di accesso con i profili più diffusi, sono le seguenti:

- categoria A, titolo di studio della scuola dell'obbligo: operai, commessi ecc.;

- categoria B, titolo di studio della scuola dell'obbligo accompagnato dal possesso di specifiche qualificazioni professionali: operai specializzati, impiegati, autisti ecc. In tale categoria sono previste due diverse posizioni iniziali di inquadramento: B1 e B3;
- categoria C, titolo di studio della scuola media superiore: impiegati di concetto. È la categoria più numerosa negli Enti locali;
- categoria D, titolo di studio della laurea: impiegati con funzioni direttive. In tale categoria sono previste due diverse posizioni iniziali di inquadramento: D1 e D3.

Tale articolazione ha preso dal 1999 il posto delle vecchie otto qualifiche funzionali in cui erano aggregati i dipendenti degli Enti locali, con lo scopo di rendere più flessibile l'organizzazione degli Enti. Infatti, tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili dal lavoratore. L'assegnazione di mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro (art. 3, c. 2, CCNL del 31 marzo 1999).

5.9.2. Il trattamento economico fondamentale e lo sviluppo professionale

Il trattamento economico è fissato, per la parte fondamentale, direttamente nel contratto nazionale.

La disciplina del DL. 150/2009 introduce una significativa innovazione in materia di durata dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel settore pubblico disponendo, con l'articolo 54, c. 1, la modifica dell'art. 40, c. 3, del Dlgs. 165/2001, nel senso che "la durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza tra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica". L'attuale riforma risulta improntata ai contenuti dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 che stabilisce una durata triennale sia per la parte economica che per quella normativa del contratto collettivo nazionale di lavoro.

Tale disciplina dell'Accordo quadro è stata recepita dalla specifica Intesa del 30 aprile 2009 per il lavoro pubblico, che espressamente prevede la durata triennale del contratto collettivo nazionale di lavoro sia per la parte normativa che per quella economica ed estende analoga durata alla contrattazione collettiva di decentrata.

Il DL. 78/2010 ha previsto in merito ai trattamenti economici dei dipendenti degli Enti locali che:

- per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva (art. 9, c. 1);
- il blocco dei rinnovi dei CCNL per il triennio 2010/2012, reiterato fino al 2014 dal DPR. 122/2013. Anche la L. 147/2013, c. 453, (cd. legge di stabilità) stabilisce che non si dia luogo al rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro del pubblico impiego fino al 2014.

Nel trattamento fondamentale è previsto che vi siano all'interno di ogni categoria dei gradini utili ai fini della differenziazione del trattamento economico, le cosiddette progressioni orizzontali. Occorre ricordare che anche le progressioni orizzontali sono state oggetto di recente di due interventi normativi:

- l'art. 23 del Dlgs. 150/2009 è intervenuto in materia prevedendo che "le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione";
- a seguito delle disposizioni di cui all'art. 9, c. 21, del DL. 78/2010 (conv. in L. 122/2010) le amministrazioni locali non possono dar luogo a progressioni orizzontali con effetti economici a decorrere dal 1 gennaio 2010, misura poi prorogata per il 2014 con il DPR. 122/2013.

Il sistema di classificazione contenuto nel CCNL del 31 marzo 1999, oltre a prevedere uno sviluppo all'interno della categoria mediante progressioni orizzontali, prevedeva anche il passaggio dei dipendenti alla categoria immediatamente superiore con il sistema delle progressioni verticali (art. 4 CCNL). La materia è stata oggetto di una profonda modifica normativa con il Dlgs. 150/2009, che all'art. 24 ha previsto che "le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1 gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva

non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni". L'attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni.

5.9.3. *Il trattamento accessorio*

Per la parte accessoria, il contratto nazionale rinvia ai contratti che devono essere definiti nei singoli enti. Il contratto nazionale detta, al riguardo, le modalità di costituzione e i tetti del fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio e disciplina le indennità che possono essere erogate nei singoli Enti sulla base della contrattazione decentrata. Ricordiamo che in tutto il pubblico impiego nessuna forma di trattamento economico può essere disposta se non è oggetto di una specifica contrattazione.

In ordine alla contrattazione decentrata degli Enti locali assumono rilievo:

- l'articolo 40, c. 3-bis, quarto periodo, del Dlgs. 165/2001, (introdotto dall'articolo 54, c. 1, del Dlgs. 150/2009) a norma del quale la contrattazione integrativa "si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali"; perché una materia sia disciplinata dal contratto integrativo occorre una norma espressa nel contratto nazionale di lavoro che attribuisca alla sede decentrata la materia;
- a garanzia della tenuta dell'impianto del sistema contrattuale e delle relazioni tra i due livelli di contrattazione collettiva, la riforma Brunetta ha confermato il meccanismo previsto dall'articolo 40, c. 3, quarto e quinto periodo, del Dlgs. 165/2001, secondo il quale "Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti integrativi in contrasto con vincoli risultanti da contratti collettivi nazionali [...] Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate";
- i vincoli di natura finanziaria che debbono obbligatoriamente essere rispettati; il legislatore attribuisce al collegio dei revisori dei conti il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione

collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori (art. 40 bis, c. 1, del Dlgs. 165/2001);

- la contrattazione collettiva integrativa a norma dell'art. 40, c. 3-bis, secondo periodo, del Dlgs. 165/2001, "assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance ai sensi dell'articolo 45, comma 3";
- ai sensi dell'art. 10 del CCNL Regioni ed autonomie locali del 1 aprile 1999 l'ente provvede a nominare una delegazione trattante di parte pubblica di cui faranno parte i dirigenti o i responsabili dei servizi interessati, nel rispetto del principio della distinzione di funzioni tra organi politici ed organi tecnici. La delegazione è in genere presieduta dal direttore generale (se nominato), dal segretario comunale o dal dirigente del personale;
- la giunta comunale, oltre a nominare la delegazione trattante, fornisce alla stessa preventivamente gli indirizzi da osservare per la stipula degli accordi e, dopo la stipula della preintesa, acquisito il preventivo parere del collegio dei revisori, autorizza la sottoscrizione del contratto decentrato;
- la sottoscrizione di contratti decentrati in violazione delle norme legislative nazionali e contrattuali costituisce causa di responsabilità amministrativa, rinvenibile secondo la giurisprudenza della Corte dei conti per comportamenti causali sia attivi che omissivi costituiti, rispettivamente, dalla stipulazione od applicazione di un contratto collettivo integrativo illegittimo, ovvero da un inefficace controllo su un contratto collettivo integrativo illegittimo.

In argomento appare utile ricordare che l'art. 9, c. 2-bis, DL 78/2010, così come integrato dall'art. 1, c. 456, della L. 147/2013 stabilisce che "a decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comun-

que, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1 gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo".

5.9.4. Le posizioni organizzative e le alte professionalità

Ai dipendenti a cui il sindaco ha conferito, negli Enti sprovvisti di dirigenti, la responsabilità di uffici o servizi, nonché a quelli a cui i dirigenti hanno assegnato specifiche e complesse responsabilità gestionali, viene assegnato, per il tempo di svolgimento dell'incarico, l'inquadramento come titolari di posizione organizzativa e una forma di trattamento economico accessorio, indennità di posizione e di risultato. Siamo dinanzi ad incarichi conferiti esclusivamente a tempo determinato.

Con il contratto del 22 gennaio 2004 tale possibilità viene estesa ai portatori di elevate professionalità e ai responsabili degli uffici di staff di controllo di particolare complessità.

Come già illustrato in precedenza, si ricorda che l'art. 9, c. 1, del DL. 78/2010 prevede un tetto al trattamento economico individuale dei dipendenti, prorogato anche per l'anno 2014. Tale tetto si applica sostanzialmente alla retribuzione di posizione, che non può essere aumentata rispetto al 2010, tranne che vi sia una modifica o incremento delle funzioni.

5.10. Le assunzioni

Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi deve dettare le regole per la selezione del personale, riferite ai concorsi pubblici, anche con riserva. Specifiche regole sono dettate per le assunzioni a tempo determinato e per le forme flessibili di rapporto di lavoro. Il regolamento ha un'ampia autonomia, dovendo unicamente riferirsi ai principi di carattere generale contenuti nel Dlgs. 165/2001 e che possono così essere riassunti: pubblicità delle procedure; loro efficacia, economicità ed efficienza; composizione tecnica delle commissioni; accertamento delle conoscenze informatiche e di una lingua straniera; possibilità di accesso per tutti i cittadini comunitari.

Dovrà in ogni caso essere assicurata omogeneità nella valutazione delle competenze professionali per tutte le forme di selezione.

L'art. 89, c. 4, Tuel prevede, per quanto riguarda i concorsi, che "in mancanza di disciplina regolamentare sull'ordinamento degli uffici e dei servizi o per la parte non disciplinata dalla stessa, si applica la procedura di reclutamento prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487".

5.10.1. I presupposti per procedere alle assunzioni

Le recenti normative finanziarie, tendenti alla riduzione della spesa ed alla razionalizzazione delle strutture amministrative, hanno introdotto numerosi vincoli per gli Enti locali riguardo alla possibilità di assunzioni di personale. Presupposti per poter procedere all'assunzione di personale sono:

- la preventiva approvazione del programmazione triennale e del piano annuale delle assunzioni (art. 91 Tuel, art. 35, c. 4, d. lgs. 165/2001 e art. 19, c. 8, L. 448/2001);
- l'esatto adempimento degli obblighi in materia di rideterminazione della pianta organica (art. 6, c. 6, Dlgs. 165/2001);
- il principio di riduzione progressiva della spesa per il personale per i Comuni soggetti al patto di stabilità (art. 1, c. 557, L. 296/2006, come modificato dall'art. 14, c. 7, DL. 78/2010);
- l'aver rispettato il patto di stabilità nell'anno precedente; l'art. 31, c. 26 lett. d), della L. 183/2011, stabilisce, nell'ambito della disciplina sanzionatoria prevista per gli enti che non hanno conseguito il saldo finanziario obiettivo, che nell'anno successivo alla violazione del patto gli enti inadempienti non possono "procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione";
- un rapporto tra spese di personale e spese correnti inferiore al 50% (art. 76, c. 7, DL. 112/2008, conv. con L. 133/2008); in caso di

- superamento di detta percentuale, da calcolare anche con riferimento alle aziende speciali, alle istituzioni ed alle società a partecipazione pubblica locale totale o comunque controllate dall'ente, la conseguenza è il divieto di procedere all'assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale;
- l'adozione e il rispetto del piano triennale delle azioni positive tendenti ad assicurare la pari opportunità tra uomini e donne (art. 48, c. 1, Dlgs. 198/2006);
 - la ricognizione di eventuali eccedenze di personale (art. 33, Dlgs. 165/2001, come modificato dal DL. 78/2010 e integrato dalla L. 183/2011).

5.10.2. Le assunzioni a tempo indeterminato

La legislazione effettua una differenza in merito alle possibilità di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato tra i Comuni soggetti a patto di stabilità e quelli non soggetti ai vincoli del patto.

I Comuni soggetti al patto di stabilità a norma dell'art. 76, comma 7, del DL. 112/2008, convertito con L. 133/2008, possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento.

Gli enti non soggetti al patto di stabilità, invece, sono soggetti al limite contenuto nell'art. 1, c. 562, L. 296/2006 a norma del quale possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558 (stabilizzato).

5.10.3. Le assunzioni flessibili

L'art. 36 del Dlgs. 165/2001, al fine di garantire flessibilità alle organizzazioni pubbliche, consente il ricorso ad assunzioni flessibili quando ricorrono "esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale" (testo riformulato dal DL. 101/2013). A questa disposizione si collega il divieto di utilizzazione delle assunzioni flessibili per necessità di carattere strutturale.

Per assunzioni flessibili si intendono:

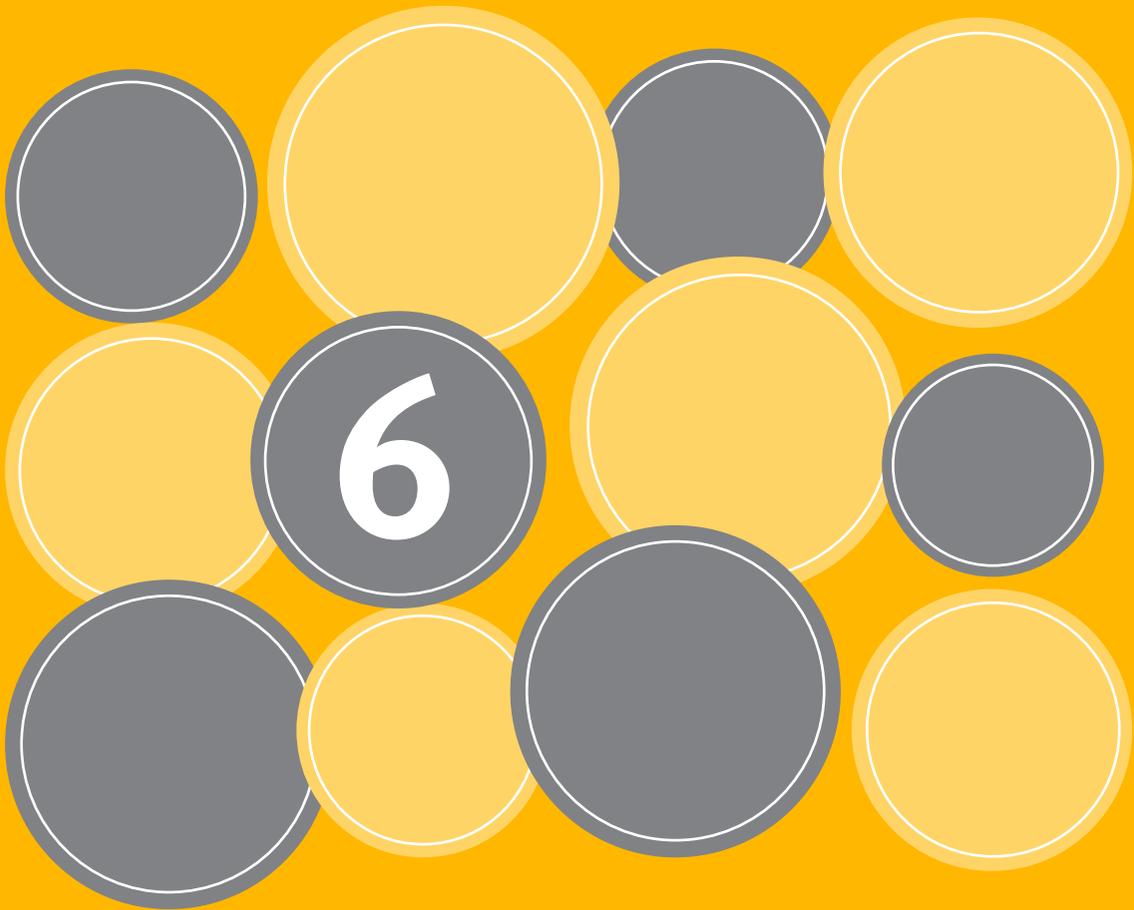
- a) contratti a tempo determinato;
- b) contratti di somministrazione;
- c) contratti di formazione e lavoro;
- d) lavoro accessorio.

Da aggiungere che, ai fini della determinazione del tetto di spesa, si considerano anche i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i tirocini e le altre esperienze formative.

Per le assunzioni flessibili le amministrazioni pubbliche, compresi gli Enti locali, non possono spendere più del 50% di quanto hanno speso allo stesso titolo nel 2009. Tale tetto può essere superato, fino a raggiungere la somma massima che è stata spesa allo stesso titolo nel 2009, per le assunzioni flessibili di vigili urbani, nonché per il personale da impegnare nelle funzioni fondamentali della pubblica istruzione e dei servizi sociali (art.9, c. 28, DL. 78/2010).

Si pongono al di fuori del tetto alla spesa per le assunzioni flessibili, nel giudizio della sezione autonomie della Corte dei Conti, gli oneri per i dirigenti assunti ai sensi del comma 1 dell'articolo 110 del Dlgs. 267/2000, esclusione che non si può estendere a quelli assunti ai sensi del comma 2 e ai responsabili assunti negli enti privi di dirigenti per la copertura di posti vacanti (si veda il par. 5.4. *Gli incarichi dirigenziali*).

Gestioni associate, Unioni e fusioni di Comuni

A decorative graphic consisting of several overlapping circles in two colors: grey and yellow. The circles are arranged in a cluster, with some overlapping others. The number '6' is prominently displayed in white inside one of the grey circles.

6

6.1. Una successione di norme insufficienti

La grande numerosità dei piccoli Comuni italiani, e le conseguenti difficoltà che questi incontrano per garantire servizi adeguati alle rispettive comunità, sono state oggetto per decenni di un ampio dibattito che si è sviluppato anche per via dell'accrescimento delle funzioni amministrative progressivamente assegnate ai Comuni dalla seconda metà degli anni '90 e a seguito della riforma costituzionale del 2001.

La legislazione locale ha iniziato ad occuparsi della questione a partire dalla L. 142/1990 (art. 26 c. 1) con la previsione di un'Unione di Comuni che, dopo un decennio, si sarebbe dovuta concludere nella loro fusione. Attraverso l'Unione (art. 32 Tuel) i Comuni condividono alcuni servizi decisi dalle proprie amministrazioni, possibilità offerta, in forma limitata e temporanea, anche dalle convenzioni (art. 30 Tuel). Con la fusione (art. 15 Tuel), invece, due o più Comuni si fondono per farne nascere uno nuovo e, a questo fine, è necessario l'assenso delle rispettive comunità, mentre il nuovo Comune che ne risulta deve essere istituito con legge regionale (art. 133 Cost. c. 2).

L'insuccesso della normativa prevista dalla L. 142/1990 ha spinto alla scissione dell'istituto dell'Unione da quello della fusione avvenuta con la L. 265/1999 (art. 6), scelta confermata dal Tuel. In quella prospettiva l'Unione veniva indirizzata verso la gestione congiunta di funzioni e servizi comunali per una loro maggiore efficienza, anche a prescindere sia dalle dimensioni demografiche, sia dalla necessità che i Comuni fossero confinanti fra loro, mentre le fusioni avrebbero dovuto permettere la libe-

ra aggregazione dei Comuni di minori dimensioni. Il successo della nuova normativa era però molto limitato, si passava, infatti, dalle 67 Unioni del 2000 alle 132 del 2001, alle 222 del 2003 alle 370 dell'inizio del 2012.

Successivamente, nel quadro degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, la L. 244/2007 (legge finanziaria 2008) è intervenuta sulla disciplina delle Comunità montane (artt. 27-28 Tuel), ne ha ridotto l'ambito di intervento e ne ha demandato il radicale riordino alle Regioni. Due anni dopo, sempre con lo stesso obiettivo, la L. 191/2009 (legge finanziaria 2010) ha soppresso i consorzi di funzione tra gli Enti locali (art. 31 Tuel) limitandoli ai bacini imbriferi montani.

La spinta della grave crisi economico-finanziaria della fine del primo decennio del XXI secolo, tuttora in corso, ha imposto un'attenzione mai avuta prima alla questione dei piccoli Comuni, ma le risposte sono state contraddittorie. Si sono infatti recentemente susseguiti nella riforma della materia dapprima il DL. 78/2010, art. 14 (convertito nella L. 122/2010), poi il DL. 138/2011 art. 16 (convertito nella L. 148/2011), poi il DL. 95/2012 art. 19 (convertito nella L. 135/2012).

L'art. 14, cc. 25-31, del DL. 78/2010 ha introdotto l'obbligo per i piccoli Comuni di gestire in forma associata l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni fino a 5 mila abitanti, rinviando alle Regioni il compito di determinare con proprie leggi le dimensioni territoriali, ottimali e omogenee per area geografica, per lo svolgimento dell'attività istituzionale riguardante le funzioni fondamentali. Con il c. 31 dello stesso art. 14, si rinviava ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la fissazione del termine entro il quale i Comuni avrebbero dovuto svolgere il completamento del percorso associativo, decreto che, però, non è mai stato emanato.

Il DL. 138/2011, convertito con la legge n. 148/2011, ha abrogato le norme previste dal decreto dell'anno precedente. Le Unioni avrebbero dovuto realizzarsi tra Comuni confinanti, con meno di mille abitanti, che avevano la facoltà di associarsi per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative e dei servizi pubblici (art. 16, c. 1, DL. 138/2011), Unioni le cui caratteristiche fondamentali sarebbero state individuate da un'apposita legge regionale. Avrebbero potuto associarsi anche Comuni più grandi, ma comunque con una popolazione minore di 5.000 abitanti (comma 2).

Si configurava una tipologia di Unione "speciale" alla quale venivano affidate "per conto dei Comuni associati", la programmazione econo-

mico-finanziaria, la gestione contabile e la titolarità patrimoniale e impositiva dei Comuni associati. Quella particolare Unione veniva istituita in modo che la complessiva popolazione fosse di norma, salvo diversa previsione della Regione, superiore a 5.000 abitanti o a 3.000 abitanti, nel caso i Comuni interessati avessero fatto parte o facessero parte di Comunità montane. Entro il 31 dicembre 2013, ogni Regione era chiamata a sancire l'istituzione di quelle Unioni. I Comuni fino a 5.000 abitanti avrebbero dovuto ricorrere obbligatoriamente all'Unione, alla quale doveva essere riservato gradualmente l'esercizio delle funzioni previste.

Il DL. 95/2012, la *spending review 2*, all'art. 19, nell'indicare le funzioni fondamentali dei Comuni, ha confermato l'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni, mediante Unione di Comuni o convenzione, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 in caso di Comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane ma rendeva facoltativo l'obbligo per quelli fino a 1.000 abitanti, lasciando alla Regione l'individuazione della dimensione territoriale omogenea per lo svolgimento di tali funzioni. Era confermata l'esistenza di due distinte tipologie di Unione, la prima per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti ai quali si applicano le norme di cui al DL. 138/2011, mentre i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 nel caso in cui appartengano o siano appartenuti a Comunità montane), fanno riferimento alle norme contenute nell'art. 32 del Tuel.

L'art. 20 ha poi previsto la concessione di contributi straordinari per "favorire la fusione di Comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali". Grazie alla spinta fornita dalla L. 135/2012 e dalle leggi regionali in vigore di Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana si è avuto un buon numero di fusioni di piccoli Comuni tra i 4.000 e i 5.000 abitanti, Comuni che hanno deciso di fondersi anche per beneficiare dei sostanziosi incentivi finanziari previsti dalla L. 135/2012 come dalle leggi regionali.

L'art. 1, c. 104 della Legge Delrio, L. 56/2014, ha abrogato il modello di Unione "speciale" previsto dall'art. 16 della legge 148/2011 per i piccoli Comuni fino a 1.000 abitanti per l'esercizio associato di tutte le funzioni amministrative e dei servizi pubblici, la programmazione economica e finanziaria, la gestione contabile, la titolarità della potestà impositiva e di quella patrimoniale. Tale Unione sarebbe, inoltre, stata assoggettata al patto di stabilità dal 2014.

6.2. L'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali

Come già evidenziato in precedenza (si veda il par. 1.2. *Comuni*), sono dieci le funzioni comunali previste dalla norma del 2012 (DL. 6 luglio 2012, n. 95):

- 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 sovra-comunale;
- 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.

Le predette funzioni debbono essere obbligatoriamente gestite in forma associata, entro termini più volte prorogati dal legislatore. La L. 147/2013 (Legge di Stabilità per il 2014), c. 530, ha da ultimo individuato nel 30 giugno 2014 il termine per la gestione associata di ulteriori tre funzioni fondamentali, oltre alle tre che già dal 1 gennaio 2013 dovevano essere gestite in forma associata, e nel 31.12.2014 il termine per la gestione associata di tutte le restanti funzioni fondamentali (art. 14, c. 31-ter, DL. 78/2010).

Per tutti i Comuni fino a 5.000 abitanti resta la facoltà di avvalersi

della convenzione e/o dell'Unione di Comuni per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, secondo le modalità indicate dagli articoli 30 e 32 del TUEL (art. 14, c. 28, DL. 78/2010, così come modificato dall'art.19 del DL 95/2012). Non è più possibile, con l'entrata in vigore dell'art. 1, c. 104 della L. 56/2014, ricorrere al modello di Unione "speciale" previsto dall'art. 16 della legge 148/2011 per i piccoli Comuni fino a 1.000 abitanti, in quanto è stata abrogata la relativa disciplina.

L'art. 14, c. 29, DL. 78/2010 sancisce che i Comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

L'effettività delle disposizioni innanzi illustrate è garantita dal comma 31-quater. In caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che prevede la nomina di un commissario che adotterà i provvedimenti sostitutivi necessari.

6.2.1. L'intervento della Regione e la dimensione demografica

La Regione, 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 di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dall'art. 14, c. 28, DL 78/2010. Nell'ambito della normativa regionale, i Comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa.

Il limite demografico minimo delle Unioni e delle convenzioni per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i Comuni appartengono o sono appartenuti a Comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le Unioni devono essere formate da almeno tre Comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla Regione. Il limite non si applica alle Unioni di

Comuni già costituite.

6.2.2. La costituzionalità della normativa sulle gestioni associate

La normativa che obbliga gli Enti locali all'esercizio associato di funzioni è stata considerata costituzionalmente legittima dalla Corte Costituzionale che, pronunciandosi con sentenza n. 22/2014, ha ritenuto che il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli Enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali. Vincoli che possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali quando stabiliscano un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»; e siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

Nel caso in esame, le norme denunciate risultano, appunto, decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione "amministrativa", sia su quello dell'organizzazione "politica", lasciando comunque alle Regioni l'esercizio contiguo della competenza materiale ad esse costituzionalmente garantita". In definitiva, le norme che impongono l'esercizio associato delle funzioni fondamentali, ad avviso dei giudici costituzionali, rappresentano un legittimo esercizio della potestà statale concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.

6.3. Le convenzioni per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali

Per tutti i Comuni fino a 5.000 abitanti è prevista la facoltà di avvalersi della convenzione e/o dell'Unione di Comuni per l'esercizio

in forma associata delle funzioni fondamentali, secondo le modalità indicate dagli articoli 30 e 32 del TUEL (art. 14, c. 28, DL. 78/2010, così come modificato dall'art.19 del DL 95/2012).

Le opzioni, quindi, per gli enti sono due:

1. costituire o aderire ad un'Unione di Comuni, che è un Ente locale distinto dai Comuni che la costituiscono;
2. stipulare convenzioni per l'esercizio associato di funzioni con altri Enti locali. Con tale scelta i Comuni non costituiscono un nuovo Ente locale, ma svolgono in maniera unitaria e coordinata una o più funzioni fondamentali.

Spetta, quindi, agli Enti interessati dalla procedura di aggregazione delle funzioni individuare le modalità organizzative ottimali al fine di raggiungere gli obiettivi di maggior efficienza, razionalizzazione e risparmio che il legislatore intende conseguire prevedendo l'esercizio associato delle funzioni.

6.3.1. Il contenuto delle convenzioni

La scelta del modello della convenzione implica il ricorso ad uno strumento pattizio, agile e semplice da realizzare. Con la convenzione gli Enti, oltre ad individuare il Comune capofila, secondo le previsioni di cui all'art. 30 del Tuel, disciplinano obbligatoriamente i seguenti aspetti:

- il fine e la durata,
- le funzioni e i servizi messi in gestione associata,
- le modalità di consultazione e i rapporti finanziari,
- i rapporti finanziari tra gli enti contraenti,
- gli obblighi e le garanzie in caso di recesso e le conseguenze sulle obbligazioni assunte.

La stipula della convenzione tra Enti deve essere preceduta da una deliberazione del consiglio comunale, organo competente alle decisioni riguardanti le convenzioni tra Comuni (art. 42, c. 2, lett. c).

Le convenzioni per la gestione associata di funzioni fondamentali hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del Tuel. 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 (art. 14, c. 31-bis, DL. 78/2010)

6.3.2. Le convenzioni ed il patto di stabilità

Le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli Enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli Enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli Enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli Enti deleganti (art. 30, c. 4, Tuel).

La gestione associata mediante convenzione comportava riflessi in ordine al patto di stabilità, che veniva "caricato" sul Comune capofila soprattutto nel caso di delega di funzioni o costituzione di uffici comuni. A tale annoso problema, che colpiva i Comuni capofila di convenzioni in quanto assoggettati al patto di stabilità anche per la parte dei costi delle gestioni associate mediante convenzione imputabili agli altri enti convenzionati, ha dato risposta l'art. 1, c. 534, lett. d), della L. 147/2013 la quale stabilisce nel merito quanto segue:

Al fine di stabilizzare gli effetti negativi sul patto di stabilità interno connessi alla gestione di funzioni e servizi in forma associata, è disposta la riduzione degli obiettivi dei Comuni che gestiscono, in quanto capofila, funzioni e servizi in forma associata e il corrispondente aumento degli obiettivi dei Comuni associati non capofila. A tal fine, entro il 30 marzo di ciascun anno, l'Associazione nazionale dei comuni italiani comunica al Ministero dell'economia e delle finanze, mediante il sistema web "<http://pattostabilitainterno. tesoro.it>" della Ragioneria generale dello Stato, gli importi in riduzione e in aumento degli obiettivi di ciascun Comune di cui al presente comma sulla base delle istanze prodotte dai predetti Comuni entro il 15 marzo di ciascun anno.

6.4. Le Unioni

L'Unione e la fusione dei Comuni sono state nuovamente disciplinate dalla Legge Delrio, L. 56/2014 (art. 1, cc. 104-115 e 116-134), sulla base della rinnovata considerazione della numerosità, ritenuta eccessiva, dei piccoli Comuni. La legge (art. 1, c. 4) definisce le Unioni di Comuni come "enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza" e prevede alcune significative novità.

L'Unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni, 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. Lo statuto dell'Unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'Unione è approvato dai consigli dei Comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'Unione (art. 32, c. 4, Tuel).

La decisione in ordine all'adesione ad un'Unione compete al consiglio comunale che deve approvare l'atto costitutivo e lo statuto con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie (art. 32, c. 6, Tuel). Occorre quindi che la decisione sia assunta dal consiglio comunale con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati (art. 6, c. 4, Tuel).

Lo statuto individua le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse. Ciascun Comune può aderire ad una sola Unione. Le Unioni possono stipulare convenzioni tra di loro o con singoli Comuni (art. 32, c. 2, Tuel).

Gli organi dell'Unione presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei Comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti.

Il presidente è scelto tra i sindaci dei Comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei Comuni associati (art. 32, c. 3, Tuel).

6.4.1. Le principali innovazioni alla disciplina delle Unioni contenute nella Legge Delrio

Queste le principali innovazioni contenute nella L. 56/2014 in materia di Unioni di Comuni:

- con una modifica dell'art. 32 del Tuel è stata innovata la disciplina del consiglio dell'Unione, il cui numero dei componenti è definito nello statuto senza predeterminazione di limiti, ma garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni Comune (c. 105);
- si affida all'Unione potestà regolamentare e statutaria (c. 105);
- viene previsto che il presidente dell'Unione si avvalga obbligatoriamente del segretario comunale di uno dei Comuni, dettando una disciplina transitoria che fa salvi, in sede di prima applicazione della normativa, gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle Unioni o dei Comuni (c. 105);
- per semplificare l'attività amministrativa è previsto che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile per la trasparenza possano essere svolte da un unico funzionario nominato dal presidente dell'Unione anche per i Comuni associati. Viene poi stabilito che le funzioni di revisione possono essere demandate ad un revisore unico per le Unioni formate da Comuni che non superano complessivamente i 10.000 abitanti e, in caso diverso, 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 (c. 110).

6.5. Le fusioni

La L. 142/90 assegnava alle Unioni dei Comuni la funzione di garantire una fase iniziale, di dieci anni, che aveva come conclusione la fusione dei Comuni. Successivamente venne meno l'obbligatorietà della fusione, che fu rimessa ad una successiva e comunque facoltativa manifestazione di volontà.

La disciplina delle fusioni è contenuta nell'art. 15 del Tuel che prevede che i procedimenti di fusione siano disciplinati dalle leggi regionali. I Comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione possono, anche prima dell'istituzione del nuovo Ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo Comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo Comune istituito. Lo statuto del nuovo Comune dovrà prevedere che alle comunità dei Comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

6.5.1. Le principali innovazioni alla disciplina delle fusioni contenute nella Legge Delrio

La legge 56/2014 offre ai Comuni sorti a seguito della fusione di più Comuni più piccoli, particolari agevolazioni relativamente allo statuto (cc.116-117), agli adempimenti finanziari (cc. 117-9); all'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, specie per i Comuni montani (c. 121). Altre agevolazioni sono previste riguardo ai consiglieri comunali (c. 122); alle risorse per le politiche del personale (c. 123); alle procedure per facilitare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione (cc. 124-125); alla documentazione per cittadini e imprese (cc. 126-127); sono previste esenzioni per il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai Comuni estinti al nuovo Comune (c. 128).

Sono previste (c.130) nuove modalità di fusione di Comuni per incorporazione, fermo restando quanto previsto dall'art 15 del Tuel, secondo il quale l'incorporazione è disposta con legge regionale e si procede a referendum tra le popolazioni interessate. Il nuovo procedimento prevede che il Comune incorporante mantenga la propria personalità e i propri organi,

mentre decadono gli organi del Comune incorporato, a tutela della cui popolazione è comunque previsto che lo statuto del Comune incorporante sia integrato da adeguate misure di partecipazione e di decentramento.

Ulteriori misure di incentivazione per le fusioni, ma anche per le Unioni, possono essere previste dalle Regioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale (c. 131). Altre norme dispongono la graduazione della omogeneizzazione di tributi e tariffe, come anche la priorità nell'accesso alle risorse del Primo programma "6.000 campanili" (art. 18, c. 9, DL. 69/2013) che prevede specifici finanziamenti statali per Comuni con meno di 5.000 abitanti e per Unioni di Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per i Comuni derivanti da fusione tra Comuni ciascuno dei quali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Obiettivo della riforma è quello di rendere le forme associative dei Comuni strumenti finalizzati ad esercitare le proprie funzioni in un modo più efficiente (c. 134).

6.6. L'obiettivo di contenimento della spesa pubblica mediante gestioni associate

La normativa statale che obbliga i piccoli Comuni alla gestione associata delle funzioni fondamentali è stata ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 22/2014 (si veda il punto 6.2.2. *La costituzionalità della normativa sulle gestioni associate*). Con tale sentenza i giudici costituzionali hanno ritenuto la disciplina normativa diretta ad un contenimento della spesa pubblica, mediante la realizzazione di un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione "amministrativa", sia su quello dell'organizzazione "politica".

La gestione associata delle funzioni, anche laddove realizzato mediante convenzione, impone agli Enti importanti e significative modifiche alla propria organizzazione.

A tal fine appare utile riportare testualmente una parte della delibera n. 287/2012 della Corte dei Conti, Sez. Controllo Piemonte, estremamente illuminante al riguardo:

Al fine di contribuire a chiarire il contesto normativo e finanziario all'interno del quale è stata introdotta la norma che prevede l'unificazione delle funzioni, così da agevolare il compito attuativo che spetta all'Ente interessato la Sezione formula le seguenti osservazioni.

1. In base all'art. 14, co. 27 e segg. del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificata ed integrata dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono tenuti ad esercitare "obbligatoriamente, in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)" (art. 27, co. 28).

Il legislatore ha indicato l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni, da raggiungere progressivamente, ma non ha fornito indicazioni in merito alle conseguenze che questo potrà avere sia sull'organizzazione dei singoli enti che sulla gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti.

È indubbio che lo scopo perseguito con la previsione contenuta nei commi 27 e segg. del citato art. 14 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010, è quello di migliorare l'organizzazione degli Enti interessati al fine di fornire servizi più adeguati sia ai cittadini che alle imprese, nell'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Spetta, quindi, agli Enti interessati dalla procedura di aggregazione delle funzioni individuare le modalità organizzative ottimali al fine di raggiungere gli obiettivi di maggior efficienza, razionalizzazione e risparmio che il legislatore intendeva conseguire prevedendo l'esercizio associato delle funzioni.

2. Con specifico riguardo alla concreta organizzazione di ciascuna funzione, è evidente che gli Enti interessati dall'aggregazione debbano unificare gli uffici e, a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedere la responsabilità del servizio in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali, nominato secondo le indicazioni contenute nell'art. 109 del TUEL.

L'atto costitutivo dell'Unione o la convenzione predisposta per la

gestione associata dei servizi dovrà prevedere le modalità di nomina dei Responsabili dei servizi e ciascun Ente dovrà adeguare il proprio Regolamento degli Uffici e dei servizi per poter procedere allo svolgimento associato delle funzioni.

Nella predisposizione del modello organizzativo gli Enti interessati dovranno tenere conto degli obiettivi di finanza pubblica sottesi al citato art. 14, co. 27 e segg. del d.l. n. 78 del 2010, come modificato ed integrato dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e dovranno, quindi, evitare di adottare soluzioni organizzative che, di fatto, si pongano in contrasto con le finalità, anche di risparmio di spesa, perseguite dal legislatore e che, nella sostanza, mantengano l'organizzazione precedente.

L'esercizio unificato della funzione implica che sia ripensata ed organizzata ciascuna attività, cosicché ciascun compito che caratterizza la funzione sia considerato in modo unitario e non quale sommatoria di più attività simili.

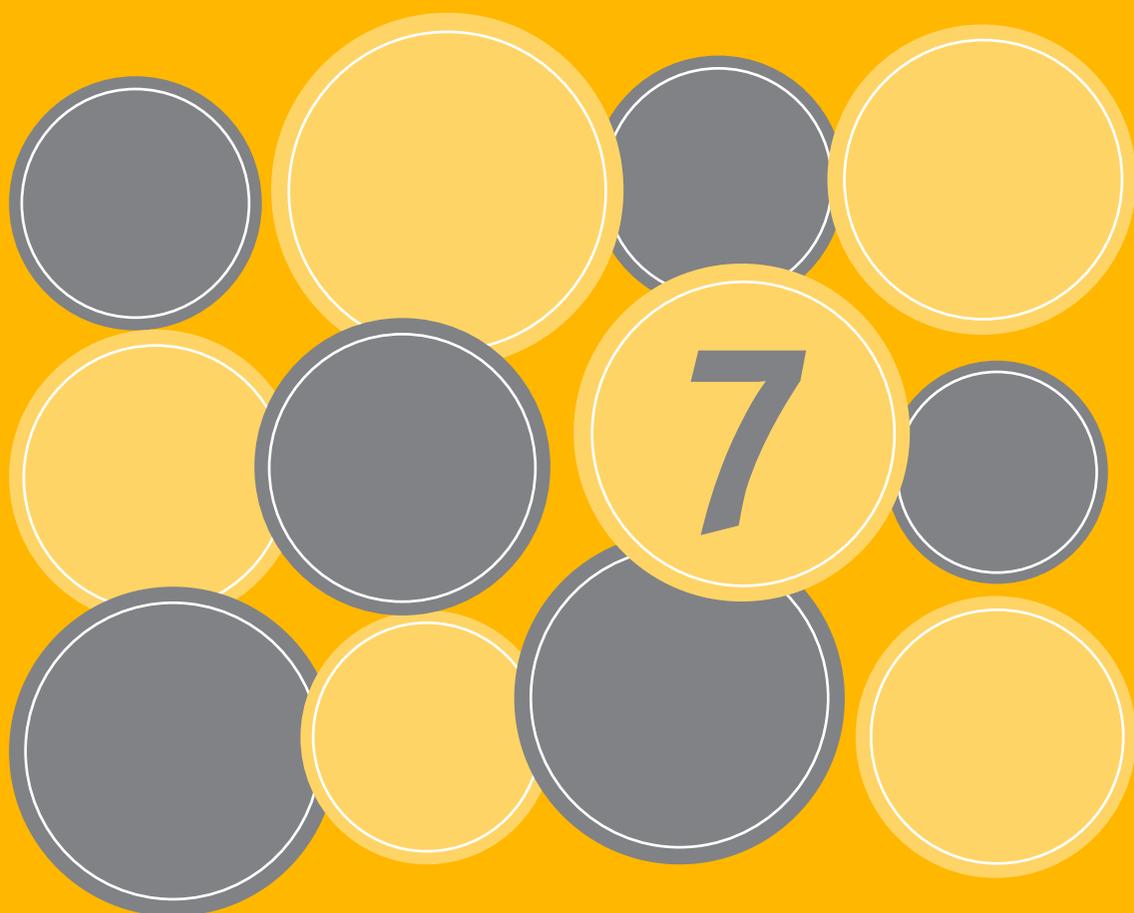
3. Lo svolgimento unitario di ciascuna funzione non implica necessariamente che la stessa debba far capo ad un unico ufficio in un solo Comune, potendosi ritenere, in relazione ad alcune funzioni, che sia possibile il mantenimento di più uffici in Enti diversi. Ma anche in questi casi l'unitarietà della funzione comporta che la stessa sia espressione di un disegno unitario guidato e coordinato da un Responsabile, senza potersi escludere, in linea di principio, che specifici compiti ed attività siano demandati ad altri dipendenti.

Spetta agli Enti interessati disegnare, in concreto, la nuova organizzazione delle funzioni, adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità perseguiti dal legislatore (come si evince espressamente dal co. 30 del citato art. 14 del d.l. n. 78), non essendo sufficiente che il nuovo modello organizzativo non preveda costi superiori alla fase precedente nella quale ciascuna funzione era svolta singolarmente da ogni Ente.

In proposito, una soluzione che lasciasse intravedere un'unificazione solo formale delle attività rientranti in ciascuna funzione e che, di fatto, permettesse a ciascun Ente di continuare a svolgere con la sua organizzazione ed ai medesimi costi i compiti inerenti alla funzione non risponderebbe all'obbligo previsto dall'art. 14, co. 27 e segg. del d.l. 31

maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato e integrato dal citato art. 19 del d.l. n. 95, conv. dalla legge n. 135 del 2012.

Finanza locale



.....

7.1. L'ordinamento contabile, bilancio e programmazione economica e finanziaria

Nell'attività di *programmazione economica e finanziaria* il consiglio comunale viene coinvolto in maniera rilevante nell'adozione dei seguenti atti fondamentali:

- i programmi, i piani e le relazioni previsionali e programmatiche, dove individuare quali bisogni pubblici debbono essere soddisfatti e gli obiettivi che l'Ente intende raggiungere;
- i piani finanziari, nei quali determinare la quantità di risorse di cui l'organizzazione necessita per raggiungere i predetti obiettivi, nonché i criteri guida delle scelte di composizione delle fonti di entrata, ovvero l'incremento del livello della pressione tributaria e tariffaria, l'ammontare degli importi provenienti da mutui, il valore delle dismissioni patrimoniali;
- i programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, nei quali indicare una previsione sull'andamento della spesa delle diverse funzioni e servizi del Comune;
- i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, nei quali definire l'ammontare delle somme che gli apparati dell'amministrazione sono autorizzati a spendere;
- il rendiconto della gestione, con il quale rappresentare i valori in termini finanziari ed economici delle risorse impiegate da parte dell'amministrazione.

7.1.1. Il regolamento di contabilità

L'art. 152 del Tuel dispone che:

Con il regolamento di contabilità ciascun Ente locale applica i principi contabili stabiliti dal presente testo unico, con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità, ferme restando le disposizioni previste dall'ordinamento per assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile.

Il regolamento di contabilità deve conformarsi ai principi e alle disposizioni contenuti nella parte II del Tuel, che non possono essere derogati dalla disciplina comunale se non nei casi elencati dall'art. 152 c. 4 del Tuel. Si tratta di un atto normativo, approvato dal consiglio comunale, che recepisce ed integra la normativa sulla contabilità degli Enti locali e costituisce la cornice dei procedimenti di programmazione economica e finanziaria. Lo scopo del regolamento è quello di conformare, alle esigenze gestionali e alle specificità dell'amministrazione, i procedimenti contabili, gli strumenti di programmazione e rendicontazione e, soprattutto, le attività di controllo e monitoraggio dei risultati prodotti dall'azione amministrativa e dell'efficienza dei processi gestionali.

Il regolamento disciplina le relazioni tra gli organi preposti o coinvolti dai procedimenti programmatori e contabili, individua le responsabilità, lascia trasparire l'approccio culturale alla gestione, conferendo dinamicità o al contrario rigidità alla struttura, è posto a presidio della trasparenza dell'amministrazione, apre a forme di comunicazione pubblica innovativa sui risultati della gestione.

7.1.2. Il bilancio di previsione

L'adozione della nuova struttura di bilancio in relazione all'armonizzazione dei sistemi contabili prevista dal Dlgs. 118/2011 previsto per il 2014, è prorogata al 2015 (art. 9, c. 1, del DL. 102/2013 convertito nella L. 214/2013).

Gli Enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario redatto in termini di competenza, per l'anno successivo,

osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità.

Il bilancio di previsione è un atto di straordinaria rilevanza, sia politica che amministrativa: è fonte di intenso confronto dialettico tra giunta e consiglio e, all'interno di quest'ultimo, tra maggioranza ed opposizione. Sulla base degli stanziamenti di bilancio vengono fissati i limiti all'imposizione di tributi e tariffe, alle spese che gli apparati dell'Ente possono effettuare per le specifiche destinazioni enunciate dal bilancio medesimo nel corso di un esercizio finanziario, dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno.

Il bilancio, che ha funzione autorizzatoria, deve essere inteso come un insieme di interventi all'interno dei quali il consiglio alloca le risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni amministrative. I responsabili dei servizi, nello svolgimento delle attività dei propri uffici, prelevano il denaro necessario a sostenere le spese consentite in relazione ad uno specifico intervento: ad ogni tipologia di spesa corrisponde un determinato intervento. È evidente che un responsabile di servizio non può:

- prelevare più soldi di quelli contenuti nell'intervento;
- sostenere spese con denaro prelevato da interventi che non gli sia consentito aprire (interventi relativi ad altri servizi);
- spendere per finalità diverse da quelle a cui viene destinato l'intervento da cui attinge.

Il bilancio è uno strumento di programmazione di breve periodo, attraverso il quale si regolano i rapporti tra gli organi di governo politico e quelli di amministrazione, in quanto i primi destinano ai secondi le risorse necessarie per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Secondo l'art. 174 del Tuel, lo schema del bilancio, redatto sulla base di ipotesi tecniche fornite dalla ragioneria o dal servizio finanziario, viene approvato dalla giunta, la quale lo trasmette al consiglio con tutti i suoi allegati (relazione previsionale e programmatica, bilancio pluriennale, delibera di verifica quantità e prezzi aree e fabbricati, programma triennale lavori pubblici, delibera tariffe e aliquote, programma incarichi esterni, prospetto patto di stabilità - per i Comuni che vi sono sottoposti - nota oneri e impegni strumenti derivati, piano alienazione e valorizzazione patrimonio, rendiconto penultimo anno precedente e bilanci approvati dalle società partecipate), nonché con la relazione dell'organo di revisio-

ne. L'organo di revisione esprime il parere obbligatorio sulla proposta di bilancio di previsione e documenti allegati. Nel parere è contenuto un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei connessi programmi e progetti. Nel parere sono altresì suggerite al consiglio comunale tutte le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. Il consiglio è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione. Il parere dell'organo di revisione è obbligatorio anche sulle variazioni di bilancio, le quali, unico caso consentito dalla normativa, possono essere adottate dalla giunta con i poteri del consiglio in caso di urgenza.

Sullo schema di bilancio e sui suoi allegati ogni consigliere può presentare emendamenti entro il termine previsto dal regolamento di contabilità comunale. Se uno o più emendamenti venissero accolti, il consiglio introdurrebbe le conseguenti variazioni allo schema di bilancio predisposto dalla giunta, approvando quindi tali variazioni.

Il bilancio di previsione deve essere approvato, di norma, prima dell'inizio dell'esercizio a cui si riferisce. Il Tuel indica espressamente il termine del 31 dicembre, ma non è escluso che un termine anteriore a quello di legge possa essere fissato dal Comune nello statuto o nel regolamento di contabilità.

Si applicano le disposizioni in materia di esercizio provvisorio qualora il termine di approvazione del bilancio di previsione venga prorogato con decreto ministeriale a una data successiva alla chiusura dell'esercizio finanziario, ad esempio al 28 febbraio. L'esercizio provvisorio scatta automaticamente, senza necessità di apposita deliberazione consiliare per il periodo di *vacatio* (ad es. 1° gennaio – 28 febbraio). Durante questo periodo gli enti possono effettuare, con determinazioni dei dirigenti, per ciascun intervento, spese mensili in misura non superiore a un dodicesimo delle somme previste nell'ultimo bilancio definitivamente approvato (il limite mensile di un dodicesimo si applica agli impegni). L'eccezione è rappresentata dalle spese tassativamente regolate dalla legge o non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi (ad esempio l'onere derivante dalle rate di ammortamento dei mutui). In questo caso il riferimento è al bilancio già approvato dal consiglio.

Nelle more di esecutività del bilancio di previsione, che avviene

dopo dieci giorni dalla pubblicazione all'albo pretorio, scatta l'esercizio provvisorio di breve durata deliberato dal consiglio dell'Ente locale contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione, anche durante questo periodo gli enti possono effettuare spese in misura non superiore, per ciascun intervento, ad un dodicesimo degli stanziamenti contenuti nel bilancio appena approvato.

Nel caso in cui l'Ente non abbia deliberato il bilancio di previsione entro i termini, scadenza prorogata ma ancora disattesa (ad es. scadenza del termine di approvazione del bilancio preventivo fissata al 31 marzo e bilancio deliberato il 30 giugno) è possibile soltanto una gestione provvisoria nei limiti dei relativi stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio approvato. Possono essere effettuate soltanto le spese strettamente necessarie per evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'Ente:

- obbligazioni già assunte;
- obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali diventati esecutivi;
- obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge.

Sono quindi consentiti i pagamenti delle spese:

- per il personale;
- per residui passivi;
- per rate di mutui;
- per canoni, imposte e tasse.

Il bilancio è composto da due parti: *entrate* e *spese*. La parte entrata è ordinata gradualmente in titoli, categorie e risorse, in relazione, rispettivamente, alla fonte di provenienza, alla tipologia ed alla specifica individuazione dell'oggetto dell'entrata.

Composizione e bilancio comunale			
entrate		spese	
titoli	<p>Il titolo è un grande aggregato di entrate in riferimento alla sua natura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. entrate tributarie; 2. trasferimenti dello Stato e delle Regioni; 3. entrate extratributarie; 4. entrate derivanti da vendite, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti; 5. entrate derivanti da accensioni di prestiti; 6. entrate da servizi per conto terzi 	titoli	<p>I titoli aggregano le spese in base alla loro natura e destinazione economica</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. spese correnti 2. spese in conto capitale 3. rimborso prestiti 4. spese per conto di terzi
categorie	la categoria suddivide il titolo in base ad una analisi più dettagliata	funzioni	le funzioni suddividono i titoli in base alle funzioni tipiche degli enti locali
risorse	le risorse sono l'unità elementare dell'entrata	servizi	i servizi sono il collegamento del bilancio con la struttura organizzativa dell'Ente
		interventi	gli interventi sono l'unità elementare della spesa

La gestione delle entrate avviene attraverso:

1. *l'accertamento* si può riassumere nella verifica del motivo del credito e dell'esistenza di un idoneo titolo giuridico (ad esempio, il ruolo per le entrate tributarie, ovvero una tariffa o un contratto);
2. *la riscossione* è l'introito da parte del tesoriere o di altro soggetto abilitato delle somme dovute, essa avviene attraverso un ordinativo di incasso sottoscritto, di regola, dal responsabile del servizio finanziario;
3. *il versamento* si concretizza nel trasferimento delle somme riscosse nei conti dell'Ente.

La gestione delle spese avviene:

1. con *l'impegno*, eseguito con la determinazione del dirigente, si quantifica la somma dovuta, si individuano il creditore e la ra-

- gione del pagamento e si costituisce un vincolo per il bilancio dell'Ente. Un passaggio analogo è costituito dalla prenotazione degli impegni per le procedure che sono in corso di espletamento;
2. con la *liquidazione*, disposta dal responsabile del servizio, si determina la somma certa e liquida da pagare entro il tetto del limite di spesa contenuto nell'impegno;
 3. con l'*ordinazione* si concretizza il mandato di pagamento che il dirigente, previa contabilizzazione da parte del responsabile del servizio economico finanziario, comunica al tesoriere;
 4. con il *pagamento* disposto dal tesoriere.

Può capitare che gli stanziamenti in uscita espressi dal bilancio di previsione, nel corso dell'esercizio, si rivelino troppo scarsi, oppure che si ritenga opportuno incentivare alcuni servizi piuttosto che altri; parimenti può accadere che vengano riscossi più tributi rispetto a quanto previsto. In tali circostanze il bilancio di previsione può essere adeguato con le variazioni di bilancio, lo storno di fondi ed i prelievi dal "fondo di riserva".

Vale a dire che il consiglio non oltre il 30 novembre:

- approva gli accertamenti di maggiori entrate e le conseguenti nuove riallocazioni in uscita;
- effettua storni di somme tra interventi anche di differenti servizi e funzioni.

Il bilancio è costruito sulla base della competenza finanziaria.

Competenza: il bilancio non tiene conto delle movimentazioni di cassa, cioè delle somme effettivamente riscosse e pagate, ma solo degli accertamenti in entrata e degli impegni in uscita.

Finanziaria: il bilancio non si riferisce alle variazioni di patrimonio e alle dinamiche economiche che generano aumenti di reddito (ricavi) e diminuzioni di reddito (costi), ma solo a somme di denaro da ricevere (entrate) e da spendere (spese).

Il bilancio di previsione deve essere chiuso in *pareggio*, vale a dire che il totale delle spese deve essere uguale al totale delle entrate. Infine, le previsioni relative alle spese correnti sommate alle previsioni attinenti alle quote di capitale di rimborso dei mutui e dei prestiti obbligazionari, non possono essere superiori alle previsioni di competenza delle entrate tributarie, extratributarie e per trasferimenti.

7.2. La relazione previsionale e programmatica

L'art. 170 del Tuel dispone che:

1. Gli Enti locali allegano al bilancio annuale di previsione una relazione previsionale e programmatica che copra un periodo pari a quello del bilancio pluriennale.
2. La relazione previsionale e programmatica ha carattere generale. Illustra anzitutto le caratteristiche generali della popolazione, del territorio, dell'economia insediata e dei servizi dell'Ente, precisandone risorse umane, strumentali e tecnologiche. Comprende, per la parte entrata, una valutazione generale sui mezzi finanziari, individuando le fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico degli stessi ed i relativi vincoli.
3. Per la parte spesa la relazione è redatta per programmi e per eventuali progetti, con espresso riferimento ai programmi indicati nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale, rilevando l'entità e l'incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo ed a quella di investimento.

La relazione previsionale e programmatica, redatta sulla base di uno specifico modello predisposto dal Ministero dell'interno, indica le linee guida dell'attività dell'Ente, illustra le caratteristiche del territorio, valuta le entrate finanziarie e, per la parte di spesa, indica i programmi che l'Ente intende realizzare, nonché gli obiettivi posti ai dirigenti. La relazione è un atto fondamentale che completa il bilancio di previsione. Ai sensi dell'art. 170, c. 9, del Tuel, le deliberazioni di consiglio e di giunta che non sono coerenti con le previsioni della relazione previsionale e programmatica sono inammissibili e improcedibili.

La relazione è strutturata per programmi di intervento, in essa sono stabiliti i risultati che ci si attende vengano conseguiti dall'amministrazione in termini di erogazione dei servizi e di soddisfacimento dei bisogni collettivi. Sulla base di ciò verranno elaborate le previsioni di spesa corrente e di investimenti contenute nei bilanci, tanto annuali quanto pluriennali, nel caso in cui - come nella grandissima parte dei casi avviene - i programmi abbiano una portata temporale di ampio respiro.

Per gli Enti che rinnovano i consigli comunali l'art. 13, c. 3, del Dlgs. 170/2006 prevede l'obbligo dell'adozione del "piano generale di sviluppo". Il documento propone alcuni contenuti specifici, non reperibili negli altri strumenti di programmazione, che lo inseriscono nel quadro complessivo degli atti di programmazione, a ideale collegamento tra il Programma di mandato e la Relazione previsionale e programmatica annuale.

Trattandosi di un documento per il quale non esiste una formulazione definita per legge, ogni amministrazione, può attribuire al piano una struttura adeguata alla propria organizzazione.

Il piano, in ogni caso, dovrebbe fornire almeno:

- un collegamento diretto con il programma di mandato;
- una rappresentazione della realtà territoriale;
- una valutazione delle risorse a disposizione nel breve e nel medio periodo;
- (se necessario) una compatibilità con i vincoli del Patto di stabilità interno.

L'approvazione del piano generale di sviluppo è di competenza del consiglio dell'Ente. Trattandosi di un documento propedeutico alla programmazione pluriennale di mandato, esso sarà approvato per la prima volta dopo l'inizio del mandato amministrativo e, successivamente, sarà aggiornato in sede di approvazione dei singoli bilanci annuali.

La Corte dei conti, sez. controllo Lombardia, con deliberazione 16-3-2010, 374 e 141/2011, ritiene, tuttavia, che la mancata adozione del suddetto piano non costituisca elemento idoneo per inficiare la validità e la legittimità del bilancio di esercizio o degli altri elementi contabili.

7.2.1. Il Piano esecutivo di gestione (PEG)

L'art. 3, c. 1, lett. g bis, del DL. 174/2012 convertito nella L. 213/2012 dispone che il Piano esecutivo di gestione (PEG) sia deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con la relazione previsionale e programmatica ed in esso, per semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'Ente, siano unificati organicamente il piano dettagliato degli obiettivi ed il piano della performance.

Le giunte comunali, obbligatoriamente nei Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti, adottano il Piano esecutivo di gestione; nei Comuni

aventi una popolazione inferiore esso è generalmente sostituito da strumenti semplificati, come ad esempio il Programma delle risorse e degli obiettivi (PRO; art. 169, Tuel).

La sua preparazione coinvolge la giunta, i dirigenti, il segretario e il direttore generale. Il direttore generale, ove istituito e il segretario comunale avvalendosi della collaborazione dei dirigenti e dei responsabili dei servizi, propongono alla giunta il piano esecutivo di gestione per la sua definizione ed approvazione.

Il rispetto di tale circuito assume un notevole rilievo, in particolare per la "negoziazione", tra gli amministratori e la struttura direttiva dell'Ente, in merito all'assegnazione degli obiettivi e delle risorse necessarie per raggiungerli, e alle modalità di valutazione del loro raggiungimento.

Nel PEG sono unificati organicamente il piano dettagliato degli obiettivi e il Piano della performance (art. 10 Dlgs. 150/2009). Il PEG gradua ulteriormente le risorse dell'entrata in capitoli, dei servizi in centri di costo e degli interventi di spesa in capitoli.

Pertanto spetta all'organo esecutivo, mediante il PEG:

- specificare in modo più dettagliato le indicazioni del consiglio;
- individuare obiettivi operativi concreti e raggiungibili (non proclami o dichiarazioni di intenti), nonché esprimere i parametri per la valutazione sul raggiungimento degli obiettivi medesimi;
- effettuare ripartizioni all'interno delle singole unità elementari del bilancio;
- correlare i finanziamenti alle prestazioni richieste per ottenere gli obiettivi.

Per la costruzione di un buon piano esecutivo di gestione è utile:

- a) determinare per ogni servizio sia le funzioni di spesa che quelle di entrata allo stesso connesse, che devono essere gestite unitariamente e valutate per il risultato economico complessivo conseguito;
- b) disciplinare l'organizzazione dei servizi con funzioni trasversali di supporto per tutta l'organizzazione, prevedendo modalità semplici di definizione dei fabbisogni e di ripartizione dei corrispondenti oneri sui singoli budget;
- c) assicurare che le procedure a contrattare dei responsabili dei servizi e del procedimento di spesa siano precedute dalla determinazione,

adottando modalità standard che garantiscano trasparenza, uniformità e il conseguimento di risultati più convenienti per l'Ente.

Nel corso dell'esercizio, con una periodicità almeno quadrimestrale, è indispensabile effettuare riunioni dei responsabili dei servizi per verificare l'andamento della gestione, l'avanzamento dei programmi ed individuare eventuali correzioni. A tali riunioni può essere opportunamente previsto anche l'apporto collaborativo del nucleo di valutazione.

Gli organi politici con l'approvazione del PEG non esauriscono le loro funzioni. Sebbene siano estranei alla gestione, di competenza dei dirigenti o dei responsabili dei servizi, gli organi politici rimangono titolari di funzioni di controllo sull'attività (si veda il par. 3.1. *Gli organi di governo*). In particolare:

- *il sindaco* sovrintende al funzionamento degli uffici e all'esecuzione degli atti attraverso:

- la nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi e l'attribuzione e definizione degli incarichi dirigenziali (art. 50, c. 10, Tuel);
- la possibilità di nominare il segretario comunale e di affidargli la responsabilità di uno o più servizi;
- la possibilità di nominare il direttore generale, limitatamente ai Comuni (o alle convenzioni tra Comuni) con popolazione superiore a 100.000 abitanti;

- *gli assessori* svolgono, sia in quanto membri dell'organo esecutivo sia in modo autonomo, attività di impulso e collaborazione per la verifica dell'attuazione degli interventi e degli obiettivi prefissati con i rispettivi uffici, facendo riferimento alle figure del segretario, del direttore generale, dei dirigenti e dei responsabili degli uffici (art. 48, c. 2, Tuel);

- *il consiglio* esprime l'indirizzo e il controllo politico-amministrativo sull'attività dell'Ente (art. 42, c. 1, Tuel) e attraverso le informazioni trasmesse dall'organo esecutivo può verificare direttamente lo stato di attuazione degli interventi (art. 43, cc. 1-2, Tuel). Particolarmente rilevante, a tale fine, appare l'attività di controllo strategico attuata dal consiglio dell'Ente locale sulla ricognizione dei programmi e sulla verifica degli equilibri finanziari, secondo il disposto dell'art. 193 del Tuel.

I dirigenti o i responsabili dei servizi, a seguito di modifiche di obiettivi o del verificarsi di fatti gestionali imprevisi nel corso dell'esercizio, possono proporre alla giunta modifiche all'insieme di risorse

finanziarie, umane e strumentali a loro affidate per il conseguimento degli obiettivi, qualora queste risultino insufficienti o eccedenti rispetto a quanto preventivato.

Il responsabile, secondo quanto previsto dall'art. 177 del Tuel, predisporrà la modifica e la presenterà con le modalità previste dal regolamento di contabilità all'organo esecutivo per l'approvazione. La giunta dopo aver esaminato le richieste di modifica delle dotazioni deve esprimersi in senso positivo o negativo; in quest'ultimo caso, il legislatore prevede che il mancato accoglimento delle richieste debba comunque essere motivato.

Le variazioni di PEG sono essenzialmente di carattere finanziario, per modificare cioè gli stanziamenti di spesa e le previsioni di entrata. Riguardano esclusivamente spostamenti di dotazioni all'interno di uno stesso servizio o uno stesso intervento (in caso contrario, infatti, sarebbe obbligatorio approvare una variazione di bilancio e quindi il passaggio, immediato o in sede di ratifica, in consiglio).

Poiché il PEG è deliberato sulla base del bilancio di previsione, ogni successiva modifica di quest'ultimo implica obbligatoriamente una variazione del piano. Nel caso di modifiche non finanziarie al PEG (riformulazione degli obiettivi assegnati ai dirigenti, oppure i tempi di realizzazione degli stessi), la modifica del PEG sarà effettuata esclusivamente dall'organo esecutivo.

Le variazioni al PEG sono di competenza della giunta e possono essere adottate entro il 15 dicembre. Il termine è fissato per permettere alla giunta e di conseguenza ai singoli dirigenti di aggiornare ed eventualmente modificare il piano esecutivo dopo la variazione di assetto generale approvata entro il 30 novembre.

7.2.2. Il bilancio pluriennale

Gli Enti locali allegano al bilancio annuale di previsione un bilancio pluriennale di competenza, di durata pari a quello della Regione di appartenenza e comunque non inferiore a tre anni, con osservanza dei principi del bilancio (art. 171, Tuel). Il bilancio preventivo pluriennale è lo strumento di programmazione attraverso il quale l'amministrazione si rende consapevole dell'impatto finanziario di medio-lungo periodo delle proprie scelte politiche, in special modo di quelle connesse agli in-

vestimenti. Rappresenta il quadro dei mezzi finanziari che si prevede di destinare, per ciascuno degli anni considerati, sia alla copertura di spese correnti, che al finanziamento delle spese di investimento, con indicazione, per queste ultime, della capacità di ricorso alle fonti di finanziamento. Inoltre, indica le linee di tendenza di andamento della spesa in relazione alle politiche di investimento e ai programmi di erogazione dei servizi.

Il principio contabile n.1 "Programmazione e previsione nel sistema di bilancio per gli Enti locali" (a cura dell'"Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali" istituito presso il Ministero dell'interno, luglio 2003) evidenzia, come diretta conseguenza del carattere autorizzatorio del bilancio pluriennale, la necessità di assumere impegni su detto bilancio qualora dalle scelte amministrative derivino spese a carico degli anni futuri e non si rientri nella fattispecie degli impegni automatici, e quindi l'ulteriore necessità di indicare, nella determinazione di impegno di spesa, tutti gli elementi necessari ad una corretta quantificazione delle spese non solo nell'esercizio considerato ma anche in quelli successivi e la responsabilità di verifica e di controllo della copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario.

7.2.3. Il programma triennale di finanziamento delle opere pubbliche

Lo schema di programma triennale e dell'elenco annuale devono essere predisposti entro il 30 settembre ed approvati dalla giunta comunale entro il 15 ottobre per essere, successivamente, resi pubblici mediante l'affissione degli stessi per almeno 60 gg. consecutivi nella sede dell'amministrazione proponente ovvero con altre forme di informazione purché predisposte in modo da poter rispettare i termini per l'approvazione del bilancio di previsione.

Nel programma triennale vanno inserite obbligatoriamente soltanto le opere di importo superiore ai 100.000 euro (la soglia non si riferisce ai soli lavori a base d'asta ma all'importo dell'opera complessiva comprendente anche tutti gli oneri relativi alla progettazione ed alle somme a disposizione) e nell'elenco annuale definitivo l'inserimento delle opere di importo inferiore al 1.000.000 di euro è subordinato soltanto allo studio di fattibilità (non è più necessario il progetto preliminare previsto, invece, per le opere di importo pari o superiore al 1.000.000 di euro).

I progetti inclusi nell'elenco annuale devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti o adottati. Nel programma triennale sono altresì indicati i beni immobili pubblici che si intende dare in permuta compresi i beni immobili oggetto di diretta alienazione anche del solo diritto di superficie.

Vanno infine inserite le opere realizzate da terzi a scapito degli oneri di urbanizzazione e mediante *project financing*, nonché mediante locazione finanziaria. A differenza del programma triennale che può essere aggiornato annualmente, l'elenco annuale degli interventi è vincolante nel senso che:

- un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato soltanto sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste fra i mezzi finanziari dell'Ente al momento della formazione dell'elenco, fatta eccezione per le risorse rese disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie;
- è necessaria la variazione del programma triennale (deliberazione 1015/2009 Corte dei conti Lombardia). L'anticipazione di un'opera senza il preventivo aggiornamento del programma causa l'illegittimità dei provvedimenti amministrativi adottati, per violazione di una norma di legge (TAR Calabria n. 130/2007);
- i lavori non previsti nell'elenco annuale, a meno che non dipendano da eventi imprevedibili o calamitosi nonché da modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari ovvero da altri atti amministrativi adottati a livello statale o regionale, non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni;
- deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati nel bilancio di previsione di riferimento;
- nel caso i finanziamenti siano rappresentati da contributi pubblici, gli stessi, per poter essere inseriti nel bilancio di previsione, devono risultare già stanziati nei rispettivi stati di previsione degli enti che concedono il contributo.

Un lavoro può essere inserito nell'elenco annuale per un lotto o più lotti, soltanto se sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare e siano state quantificate le complessive risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro. È nominato, nell'ambito

del personale addetto, un soggetto idoneo a certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto.

Al fine di limitare l'accumulo di residui passivi, nel corso dell'esercizio possono essere apportate le opportune compensazioni finanziarie fra i diversi interventi e soltanto in caso di impossibilità sopravvenuta a realizzare un lavoro inserito nell'elenco annuale è possibile l'adeguamento dello stesso elenco anche con l'inserimento di una nuova opera variando, ove indispensabile, anche il programma triennale.

Per quanto concerne l'approvazione dell'elenco annuale, l'art. 128, c. 9 del Dlgs. 163/2006 ("Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture"), dispone che deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle Regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci, nonché acquisibili ai sensi dell'art. 3 DL. 310/90, convertito, con modificazioni, dalla L. 403/90 e s.m.i.. Un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato solo sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco, fatta eccezione per le risorse rese disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie.

L'art. 12 del D.P.R. 554/99, dispone, inoltre, che è obbligatorio inserire nel bilancio, un fondo pari ad almeno il 3% delle spese previste per l'attuazione degli interventi compresi nel programma, destinato alla eventuale copertura di oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 31 bis della L. 109/94 (oggi trasfuso nell'art. 240 del Codice recante la disciplina dell'accordo bonario), nonché ad eventuali incentivi per l'accelerazione dei lavori.

Le somme rese disponibili da ribassi d'asta e/o da economie realizzate nella esecuzione del programma possono essere destinate, su proposta del responsabile del procedimento, ad integrare il fondo per accordi bonari. Tali somme restano nel fondo fino al completamento dei lavori previsti dal programma. Le somme non utilizzate sono portate in economia e concorrono a determinare il risultato contabile dell'esercizio in cui gli interventi si sono conclusi.

Ai sensi dell'art. 13 del D.P.R. 554/99, il programma triennale e l'elenco aggiornato dei lavori sono adottati ogni anno sulla base degli

schemi tipo definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture.

Il programma triennale deve indicare, per tipologia e in relazione alle specifiche categorie degli interventi:

- le loro finalità;
- i risultati attesi;
- le priorità;
- le localizzazioni;
- le problematiche di ordine ambientale, paesistico ed urbanistico-territoriale;
- le relazioni con piani di assetto territoriale o di settore;
- il grado di soddisfacimento della domanda;
- le risorse disponibili;
- la stima dei costi e dei tempi di attuazione.

7.2.4. Il rendiconto della gestione

Terminato l'esercizio la giunta deve predisporre lo schema del rendiconto, che il consiglio deve approvare entro il 30 aprile successivo, tenuto conto motivatamente della relazione dell'organo di revisione economico-finanziario. Nel caso di mancata approvazione nel termine stabilito dalla legge si applica la procedura che prevede l'assegnazione al consiglio di un termine non superiore a 20 giorni per adempiere, ed in caso di ulteriore mancata approvazione è prevista la nomina di un commissario prefettizio che si sostituisce all'organo consiliare ed avvia la procedura per il suo scioglimento.

Il rendiconto informa sulle dinamiche gestionali: in esso sono riportati i valori che sono stati generati dalle operazioni poste in essere nel corso dell'esercizio. Nei tre documenti che lo compongono, (il conto del bilancio, il conto economico ed il conto del patrimonio), la gestione dell'Ente è osservata secondo due differenti prospettive:

- la contabilità finanziaria (conto del bilancio);
- la contabilità economico - patrimoniale relativa all'impatto delle attività svolte sul reddito (conto economico) e sul patrimonio (conto del patrimonio) del Comune.

Attraverso la lettura dei documenti che lo compongono e che rappresentano i tre diversi aspetti della gestione, il consiglio comunale e i

cittadini possono:

- valutare concretamente per tutte le fonti di entrata e le finalità di spesa i risultati finanziari ottenuti rispetto a quelli previsti ad inizio anno con il bilancio e gli altri documenti di programmazione;
- conoscere ed analizzare il risultato economico della gestione;
- prendere conoscenza di tutti gli elementi attivi e passivi del patrimonio dell'Ente, e le variazioni intervenute nella sua consistenza nel corso dell'esercizio esaminandone le cause determinanti.

Il *conto del bilancio* dimostra i risultati finali della gestione autorizzatoria contenuta nel bilancio annuale rispetto alle previsioni. Tale documento è il prodotto di sintesi della gestione finanziaria e viene detto comunemente anche *rendiconto finanziario* o *bilancio consuntivo*. Esso riporta, per ciascuna risorsa dell'entrata e per ciascun intervento della spesa, la previsione iniziale definitiva, derivante dalle ultime variazioni del bilancio preventivo, e:

- a) le somme che, sulla base di determinati atti giuridici, devono diventare un'entrata per l'Ente (accertamenti) con distinzione della parte che effettivamente ha comportato una variazione di cassa (riscossioni) e di quella ancora da riscuotere;
- b) le somme che, sulla base di determinati atti giuridici, devono diventare una spesa per l'Ente (impegni) con distinzione della parte che effettivamente ha comportato una variazione di cassa in uscita (pagamenti) e di quella ancora da pagare.

Il rendiconto finanziario analizza ed espone le informazioni su due aspetti della gestione finanziaria: quello relativo alle operazioni in conto competenza e in conto residui. I residui sono somme accertate o impegnate in esercizi precedenti non riscosse o pagate nell'esercizio in cui vengono registrate. Il conto del bilancio conclude fornendo indicazioni sulla consistenza di due risultati di sintesi:

- il *risultato di amministrazione* (avanzo o disavanzo);
- il *fondo cassa finale*.

Il *conto economico* evidenzia la composizione dei ricavi e dei costi relativi all'esercizio delle attività dell'Ente. Dimostra il risultato economico della gestione, o *reddito*, che è dato dall'utile, se i ricavi superano i costi, o dalla perdita nel caso contrario. La logica che sta alla base del modello economico di rilevazione delle operazioni mira a rappresentare il valore,

da un lato del consumo di risorse da parte di processi produttivi aziendali (costi), dall'altro quello dei prodotti e dei servizi ceduti all'esterno (ricavi).

Tutte le operazioni di gestione di un Ente determinano *variazioni di patrimonio*. Si pensi, ad esempio, alle movimentazioni di cassa, all'instaurarsi di debiti e crediti, all'acquisizione o alla dismissione di beni durevoli, al conferimento di capitale in società controllate, al rimborso delle quote di capitale dei mutui.

Ognuna delle variazioni patrimoniali viene rappresentata al termine dell'esercizio nel *conto del patrimonio*, che si compone di due parti:

- l'attivo in cui sono esposti i valori dei beni e dei rapporti giuridici attivi (diritti di proprietà e crediti);
- il passivo che indica il valore dei rapporti giuridici passivi (debiti).

La mera differenza tra attivo e passivo costituisce il patrimonio netto. Quest'ultimo fa percepire il grado di ricchezza dell'Ente, ma non ha alcun significato concreto e tangibile. Il patrimonio effettivo di cui dispone l'amministrazione è dato dall'attivo.

Al rendiconto della gestione devono essere allegati:

- una relazione illustrativa della giunta che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti;
- la relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria;
- l'elenco dei residui attivi e passivi distinti per anno di provenienza;
- i prospetti dei dati SIOPE e delle disponibilità liquide;
- il prospetto delle spese di rappresentanza sostenute annualmente dagli organi di governo dell'Ente.

A seguito dell'approvazione del conto consuntivo, si possono determinare **avanzi o disavanzi di amministrazione**. L'avanzo di amministrazione può essere utilizzato, in linea generale, per il reinvestimento delle quote accantonate per l'ammortamento, per la copertura dei debiti fuori bilancio, per i provvedimenti necessari alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e per le spese di investimento.

Sebbene la programmazione finanziaria autorizzativa del bilancio di previsione debba essere in pareggio, nel corso dell'esercizio possono verificarsi fatti per cui il Comune abbia entrate inferiori a quelle previste (non sono invece ammesse spese superiori agli stanziamenti iniziali). Il tal caso la situazione finanziaria presenta un disavanzo.

Il consiglio comunale, tuttavia, almeno una volta entro il 30 settembre procede all'assestamento dei conti dell'esercizio in corso: se riscontra un risultato di possibile disavanzo, adotta i provvedimenti necessari a porre rimedio. In tale sede l'organo consiliare provvede anche al risanamento del disavanzo, accertato con l'approvazione dell'ultimo rendiconto della gestione. Nel caso in cui ciò non avvenga, ai sensi dell'art. 193, c. 4, del Tuel, ha avvio il procedimento di scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 141, c. 1, del Tuel.

7.3. Lo squilibrio finanziario

7.3.1. Gli enti strutturalmente deficitari

L'art. 242 del Tuel stabilisce che gli Enti locali devono allegare al rendiconto della gestione relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento, una tabella in cui sono riportati i valori di parametri obiettivi determinati da un apposito decreto ministeriale, necessari per monitorare adeguatamente situazioni di squilibrio di bilancio. Sono considerati "strutturalmente" deficitari gli Enti che presentano almeno metà dei parametri obiettivi con valori deficitari e quindi mostrano gravi condizioni di squilibrio tali da non garantire l'erogazione dei servizi primari indispensabili e che in breve tempo potrebbero sfociare in un dissesto finanziario vero e proprio.

L'ultimo decreto del Ministro dell'interno con il quale sono fissati i parametri obiettivi per il triennio 2013/2015, è quello 18 febbraio 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 55 del 6 marzo 2013. L'art. 243 del Tuel stabilisce che gli Enti in condizione di deficitarietà sono soggetti al controllo centrale da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali, (ora Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali, ex art. 243- *quinquies* del Tuel, come introdotto dal DL. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. 213/2012) che è istituita presso il Ministero dell'interno ed ha competenze:

- sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale;
- in merito alla copertura del costo relativo ai dati della competenza, di alcuni servizi per verificare che:

- a) il costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale sia stato coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36% (a tal fine i costi degli asili nido sono calcolati al 50% del loro ammontare);
- b) il costo complessivo della gestione del servizio di acquedotto sia stato coperto con la relativa tariffa in misura non inferiore all'80%;
- c) il costo complessivo della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati sia stato coperto con la relativa tariffa almeno nella misura prevista dalla legislazione vigente.

La sanzione prevista nel caso in cui gli Enti locali strutturalmente deficitari non hanno rispettato, pur essendovi obbligati, i livelli minimi di copertura dei costi di gestione dei servizi indicati, è rappresentata dalla perdita dell'1% delle entrate correnti risultanti dal certificato di bilancio del penultimo esercizio finanziario precedente a quello in cui viene rilevato il mancato rispetto dei predetti limiti minimi di copertura (art. 243, c. 5, Tuel). La sanzione si applica sulle risorse attribuite dal Ministero dell'interno a titolo di trasferimenti erariali e di federalismo fiscale.

7.3.2. Il ricorso al riequilibrio pluriennale

Della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (artt. 243-bis, ter e quater, Tuel) possono valersi, con deliberazione consiliare, gli Enti che verificano il sussistere di squilibri strutturali di bilancio in grado di determinare il dissesto. Tale procedura può essere attivata solo in casi di grave difficoltà finanziaria, ad esempio qualora in cui vi sia uno squilibrio che discende da un risultato di amministrazione approvato non reale, oppure l'accertamento di un avanzo insussistente o di una grave sottostima del disavanzo.

La procedura prevede che il consiglio comunale, dopo aver deliberato il ricorso al riequilibrio, entro 60 giorni deve deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, della durata massima di dieci anni, corredato del parere dell'organo di revisione dei conti. Il riequilibrio deve essere ristabilito in modo strutturale, cioè il piano deve essere costruito

.....

in modo tale che a regime le entrate di competenza finanzino le spese di competenza, abbiano anche un margine di sicurezza per fronteggiare eventuali criticità imprevedibili che dovessero verificarsi e riescano a finanziare l'eventuale esposizione debitoria pregressa accumulatasi.

L'Ente, inoltre, deve:

- compiere una ricognizione dei debiti fuori bilancio riconoscibili;
- compiere una revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, per evitare che si produca in futuro un nuovo squilibrio, mascherato da residui attivi in realtà insussistenti, che non saranno mai riscossi, o solo molto parzialmente;
- rivedere l'esposizione debitoria con il sistema creditizio e l'andamento delle opere pubbliche per verificare la sussistenza di eventuali economie legate alla mancata realizzazione di opere non essenziali al mantenimento del patrimonio;
- verificare la sussistenza dei fondi a destinazione vincolati, eventualmente utilizzati in termini di cassa.

Altri due aspetti completano il contenuto minimo del piano:

- la revisione della spesa, non solo riferita ai costi della gestione diretta dell'Ente, ma anche a quelli che ricadono sul bilancio comunale provenendo dalle società possedute o partecipate;
- l'Ente è sottoposto, per tutta la durata del piano stesso, al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale previsto dal c. 1 dell'art. 243 del Tuel.

L'art. 3, c. 1, del DL. 16/2014 stabilisce che fino alla scadenza del termine di 30 giorni per impugnare la delibera della Corte dei conti di diniego del piano di riequilibrio finanziario innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione, le procedure esecutive intraprese nei confronti del Comune sono sospese.

Inoltre, agli Enti che deliberano il riequilibrio finanziario pluriennale, è data la possibilità di superare i limiti di cui al c. 1 dell'art. 204 Tuel, nelle modalità di assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento (limite riferito agli interessi).

L'art. 1, c. 573, L. 147/2013, offre la possibilità, per l'esercizio 2014, agli Enti i cui consigli comunali abbiano espresso il diniego all'approvazione del piano di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243-quater, c. 7

del Tuel e che non abbiano dichiarato il dissesto finanziario di cui all'art. 246 del Tuel, di riproporre la procedura di riequilibrio entro 30 giorni dalla scadenza del termine di cui all'art. 243-bis, c. 5 del Tuel, ovvero entro 60 giorni dalla delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, a condizione di aver dimostrato, alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, un miglioramento della condizione di Ente strutturalmente deficitario (art. 242, Tuel); attenzione perché questa procedura è attivabile esclusivamente entro 90 giorni decorrenti dal 1° gennaio 2014, data di entrata in vigore della legge di stabilità 2014.

L'art. 1, c.573-bis, L. 147/2013, prevede che:

per l'esercizio 2014, agli Enti locali che abbiano presentato, nel 2013, i piani di riequilibrio finanziario previsti dall'articolo 243-bis del Testo Unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, per i quali sia intervenuta una deliberazione di diniego da parte della competente Sezione regionale della Corte dei Conti, è data facoltà di riproporre un nuovo piano di riequilibrio, previa deliberazione consiliare, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla comunicazione del diniego. Tale facoltà è subordinata all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso sia come aumento dell'avanzo di amministrazione che come diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato. Nelle more del termine previsto per la presentazione del nuovo piano di riequilibrio, e sino alla conclusione della relativa procedura, non si applica l'articolo 243-quater, comma 7, del predetto Testo Unico.

Per garantire la stabilità finanziaria, gli Enti possono accedere ad un Fondo di rotazione soltanto qualora abbiano deliberato le aliquote e tariffe nella misura massima prevista anche in deroga ai termini di legge, che abbiano previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'Ente e abbiano provveduto alla rideterminazione della dotazione organica, ai sensi dell'art. 259, Tuel, fermo restando che la dotazione non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio.

Il Fondo è finanziato per ciascun anno in misura variabile, a seconda delle disponibilità del bilancio dello Stato. È prevista l'emanazione di un decreto del Ministero dell'interno, di concerto con quello dell'eco-

nomia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per stabilire i criteri per la determinazione dell'importo massimo attribuibile a ciascun Ente locale, nonché le modalità della concessione e la restituzione del Fondo stesso per ciascun Ente.

La restituzione di quanto anticipato dal fondo, avviene in più anni, con rate semestrali di pari importo entro il termine del 30 aprile e del 30 ottobre di ciascun anno, divise nel numero di anni di durata del piano stesso e non comporta il pagamento d'interessi passivi. La restituzione delle rate deve essere prevista nel piano e imputata contabilmente alle accensioni di prestiti. Trattandosi di un finanziamento erogato dallo Stato, non rileva ai fini del patto di stabilità interno.

7.4. L'istituto del dissesto

La situazione di dissesto finanziario si verifica qualora l'Ente non possa garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero nei confronti dell'Ente esistano crediti da parte di terzi liquidi ed esigibili cui non sia stato fatto fronte né con il mezzo ordinario del ripristino del riequilibrio del bilancio (art. 193, Tuel), né con il mezzo straordinario del riconoscimento del debito fuori bilancio (art. 194, Tuel). L'istituto del dissesto finanziario, (art. 244 e ss., Tuel) interviene in quelle situazioni in cui l'Ente locale si trovi in gravi condizioni finanziarie tali da impedire il regolare funzionamento dello stesso.

Questo perché un Comune, al contrario di una impresa privata, non può cessare di esistere, e quindi per assicurarne la continuità funzionale amministrativa, il consiglio deve deliberare lo stato di dissesto. Da ciò segue la formazione di un organo straordinario di liquidazione che, assieme gli organi elettivi dell'Ente, deve provvedere al ripiano dell'indebitamento dell'Ente.

L'organo straordinario di liquidazione opera sui fatti e atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato ed ha tempo 180 giorni dall'insediamento per accertare la massa passiva e predisporre un piano di rilevazione (art. 254, Tuel). In particolare deve determinare la massa passiva e attiva, acquisire e gestire i mezzi finanziari disponibili ai fini del

risanamento (anche mediante alienazione dei beni patrimoniali) e liquidare e pagare la massa passiva.

A questo punto la gestione dell'Ente si sdoppia in:

- gestione straordinaria della situazione precedente alla dichiarazione dello stato di dissesto con la quale si stabilizza la situazione creditoria e debitoria dell'Ente ad una certa data, sottraendola alla responsabilità giuridica dello stesso e affidandone ad una commissione esterna all'Ente la competenza alla gestione esclusiva;
- gestione ordinaria dell'Ente che riparte, senza debiti e crediti, con un bilancio riequilibrato, mediante l'aumento obbligatorio delle entrate proprie (specie da servizi e tributi), la riduzione della spesa del personale, la limitazione dei servizi offerti a solo quelli obbligatori per legge.

Il consiglio comunale, qualora si verifichino le condizioni citate, valutate le cause che hanno determinato il dissesto, adotta l'apposita delibera, la quale deve essere accompagnata da una dettagliata relazione dell'organo di revisione che analizza i motivi del dissesto (art. 246, Tuel). La deliberazione dello stato di dissesto è obbligatoria e non è revocabile, in quanto atto che non ammette valutazioni discrezionali.

Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e/o anche a seguito delle verifiche svolte dai servizi ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze, emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, la violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'Ente locale, in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso Ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al prefetto e, perdurando l'inadempienza, in presenza delle condizioni di cui all'art. 244 del Tuel, il prefetto assegna al consiglio un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo il prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'Ente ai sensi dell'art. 141 del Tuel (art. 6, c. 2, Dlgs. 149/2011).

Le conseguenze della dichiarazione di dissesto sono (artt. 248, 249, 250 e 251 Tuel):

- sospensione del termine per deliberare il bilancio, poiché questo dovrà basarsi sulla manovra di riequilibrio che fa carico all'Ente;
- divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'Ente e sono dichiarate estinte le procedure pendenti, salvo l'inserimento in massa passiva di capitale, accessori e spese;
- dalla data della deliberazione del dissesto e sino all'approvazione del rendiconto i debiti insoluti e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate, non producono interessi né sono soggetti a rivalutazione automatica;
- il presidente della Provincia e il sindaco sono inibiti per 10 anni da cariche elettive, se la Corte dei conti accerti una loro responsabilità per il dissesto. Interessante è anche la possibile estensione delle sanzioni per i componenti degli organi di revisione;
- divieto di contrarre nuovi mutui, con eccezione di quelli previsti all'art. 255, (a copertura della massa passiva, oggi solo nei ristretti casi ancora consentiti) e dei mutui con oneri a totale carico dello Stato o delle Regioni;
- esercizio, durante il periodo che va dalla deliberazione e fino all'approvazione del bilancio riequilibrato, di una gestione limitata nell'entità alle grandezze dell'ultimo bilancio approvato, con pagamenti in dodicesimi.
- obbligo, per almeno 5 anni, di adeguare al limite massimo le aliquote e le tariffe delle imposte e tasse locali, ad eccezione della tassa rifiuti solidi urbani, per la quale devono essere applicate tariffe che garantiscano la totale copertura dei costi di gestione del servizio.

Mentre il compito dell'organismo straordinario di liquidazione consiste nel determinare la massa passiva e attiva, acquisire e gestire i mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento (anche mediante alienazione dei beni patrimoniali) e liquidare e pagare la massa passiva, il Comune, invece, deve dedicarsi della gestione corrente mediante la redazione di *un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato*, che evidenzii l'avvenuta eliminazione di tutte le cause strutturali che hanno determinato la situazione del dissesto. Il consiglio comunale, entro tre mesi dalla data d'emanazione del DPR di nomina dell'Organo straordinario di liquidazione, deve deliberare e presentare al Ministro dell'interno, una ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato (art. 259 Tuel).

Nel caso sia valido il bilancio di previsione già approvato nell'anno in corso nel quale è stato dichiarato il dissesto, l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato dovrà fare riferimento all'esercizio finanziario successivo. Qualora sia stato già approvato il bilancio di previsione per l'esercizio successivo, la relativa deliberazione deve essere revocata.

Se alla data della dichiarazione di dissesto, il bilancio di previsione per l'esercizio in corso non è stato ancora approvato, l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato deve fare riferimento all'esercizio finanziario in corso e in tal caso a, seguito della dichiarazione del dissesto, e sino all'emanazione del decreto d'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio di previsione.

Nei Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, qualora il riequilibrio del bilancio sia condizionato dall'esito delle misure di riduzione di almeno il 20% dei costi dei servizi, nonché dalla razionalizzazione di tutti gli organismi e società partecipati, laddove presenti, i cui costi incidono sul bilancio dell'Ente, l'Ente può raggiungere l'equilibrio, in deroga alle norme vigenti, entro l'esercizio in cui si completa la riorganizzazione dei servizi comunali e la razionalizzazione di tutti gli organismi partecipati, e comunque entro tre anni, compreso quello in cui è stato deliberato il dissesto. Fino al raggiungimento dell'equilibrio e per i tre esercizi successivi, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'Ente trasmette al Ministero dell'interno, entro 30 giorni dalla scadenza di ciascun esercizio, una relazione sull'efficacia delle misure adottate e sugli obiettivi raggiunti nell'esercizio (art. 259, c. 1-ter, Tuel).

L'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, predisposta secondo i modelli e i principi del bilancio di previsione e corredata dagli stessi allegati previsti per il bilancio di previsione, deve certificare che sul fronte delle entrate e delle spese, si verifica un reale riequilibrio del bilancio con il pareggio finanziario.

Il documento d'ipotesi di bilancio, dopo essere stato approvato dal consiglio comunale, deve essere depositato, assieme alla delibera di approvazione, presso la Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali funzionante al Ministero dell'interno.

Entro 4 mesi dal ricevimento, la Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali, deve esprimere un parere sulla validità delle misure disposte dall'Ente per consolidare la propria situazione finanziaria e

sulla capacità delle misure stesse di assicurare la stabilità della gestione finanziaria dell'Ente. Durante l'istruttoria la Commissione può richiedere chiarimenti o documentazioni integrative, cui l'Ente locale fornisce risposta entro 60 giorni, e in tal caso la formulazione di rilievi o richieste sospende il decorso del termine. In caso di esito positivo dell'esame la Commissione sottopone l'ipotesi all'approvazione del Ministro dell'interno che vi provvede con proprio decreto, stabilendo prescrizioni per la corretta ed equilibrata gestione alle quali l'Ente locale è tenuto ad adeguarsi. In caso di esito negativo dell'esame da parte della Commissione, il Ministro dell'interno emana un provvedimento di diniego dell'approvazione, prescrivendo all'Ente locale di presentare, previa deliberazione consiliare, entro l'ulteriore termine perentorio di 45 giorni decorrenti dalla data di notifica del provvedimento di diniego, una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole (art. 261, Tuel).

L'art. 262 del Tuel dispone che la mancata approvazione della nuova ipotesi di bilancio ha carattere definitivo e comporta lo scioglimento del consiglio dell'Ente ai sensi dell'art. 141, c. 1, lett. a) del Tuel. Il consiglio dell'Ente, entro 30 giorni dalla notifica del decreto di approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio, dovrà poi approvare formalmente il bilancio di previsione dell'esercizio cui l'ipotesi si riferisce, nonché, entro il termine di 120 giorni dalla stessa data, gli eventuali altri bilanci di previsione o rendiconti non deliberati (art. 264, Tuel).

Il riequilibrio ottenuto con l'ipotesi di bilancio deve essere strutturale e consolidarsi negli esercizi successivi, in grado di garantire un equilibrio stabile, che eviti il ripetersi di situazioni debitorie o di disavanzo.

Il risanamento dell'Ente locale dissestato ha la durata di 5 anni decorrenti da quello per il quale viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Il controllo del rispetto degli obblighi vigenti per tutta la durata del periodo di risanamento è affidato all'organo di revisione dell'Ente, il quale è tenuto a riferire trimestralmente al consiglio dell'Ente circa l'avvenuta esecuzione delle prescrizioni fissate con decreto di approvazione dell'ipotesi.

L'inosservanza delle prescrizioni comporta la segnalazione dei fatti all'Autorità giudiziaria per l'accertamento delle ipotesi di reato.

7.5. Il patto di stabilità interno

Il patto di stabilità è l'insieme di regole con cui i Comuni sono chiamati a concorrere al risanamento dei conti pubblici. Annualmente, con la legge finanziaria, il Parlamento definisce l'obiettivo di risparmio per il comparto dei Comuni traducendolo in un obiettivo per ciascun Ente. Purtroppo le norme cambiano in continuazione ed hanno via via reso sempre più difficile per i Comuni effettuare investimenti ed onorare gli impegni di spesa pur avendo le risorse a disposizione.

Gli artt. 31 e 32 della L. 183/2011 (legge di stabilità 2012), come modificati e integrati dalla L. 228/2012 (legge di stabilità 2013), nonché dalla L. 147/2013 (legge di stabilità 2014), disciplinano il patto di stabilità interno per il triennio 2014-2016. In particolare, i cc. da 2 a 6-bis dell'art. 31 della L. 183/2011 definiscono le modalità di determinazione del saldo obiettivo degli Enti locali per i predetti anni.

Il c. 3 dell'art. 16, DL. 138/2011, stabilisce che, a decorrere dall'anno 2014, le Unioni costituite dai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno prevista per i Comuni aventi corrispondente popolazione.

Ai fini della determinazione dell'obiettivo programmatico, le richiamate Unioni di Comuni applicano alla spesa corrente, come desunta dai certificati di conto consuntivo, la percentuale (indicata al c. 2 dell'art. 31 L. 183/2011) pari al 14,07%. Le Unioni di Comuni costituite nell'anno 2012 sono assoggettate al patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione e cioè a decorrere dal 2015, ed assumono come base di riferimento su cui applicare la predetta percentuale la spesa corrente impegnata nell'anno 2013.

A decorrere dall'anno 2013 le aziende speciali e le istituzioni (a differenza dell'azienda speciale, l'istituzione è organismo privo di personalità giuridica, dotato di autonomia di carattere gestionale, ma dipendente dall'Ente locale e ad esso strumentale) sono assoggettate al patto di stabilità interno; a tal fine si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico amministrative della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno. Sono escluse da tale assoggettamento le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono

servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie.

A seguito delle modifiche apportate dalla Legge di stabilità 2013, che ha abrogato l'art. 31, c. 24, L. 183/2011, a decorrere dal 2013 è previsto l'assoggettamento al patto di stabilità interno anche degli Enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile di cui all'articolo 143, Tuel.

7.5.1. Le nuove regole per l'individuazione dell'obiettivo del patto di stabilità 2014

Le novità più significative rispetto alla disciplina previgente riguardano, in particolare:

- 1) l'aggiornamento della base di calcolo dal triennio 2007-2009 al triennio 2009-2011 con conseguente revisione dei coefficienti da applicare alla spesa media registrata nel periodo di riferimento (art. 1, c. 532, legge di stabilità 2014);
- 2) la sospensione, per l'anno 2014, del meccanismo di ripartizione degli obiettivi finanziari del patto di stabilità interno fra gli enti di ciascun livello di governo, basato su criteri di virtuosità, definito dall'art. 20, cc. 2, 2-bis e 3, del DL. 98/2011, con conseguente aggravio della manovra complessiva dovuto all'aumento dell'aliquota di correzione rispetto a quella ordinaria (art. 31, c. 4-bis, L. 183/2011, inserito dall'art. 9, c. 6, lett. a), del DL. 102/2013, convertito, con modificazioni, dalla L. 124/2013, e, successivamente, modificato dall'art. 2, c. 5, lett. b), del DL. 120/2013);
- 3) l'introduzione di un incentivo per gli Enti locali che adottano la sperimentazione in tema di armonizzazione dei bilanci (prevista dall'art. 36 del Dlgs. 118/2011) consistente in una riduzione dell'obiettivo del patto di stabilità interno per l'anno 2014, fino al conseguimento di un saldo obiettivo pari a zero, la cui distribuzione dovrà avvenire con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. La riduzione è operata proporzionalmente per un importo pari a 120 milioni di euro. Tale ammontare è ulteriormente aumentato di un valore compatibile con gli spazi finanziari derivanti dall'applicazione, agli Enti locali che non partecipano alla sperimentazione, di percentuali maggiorate, da determinarsi

- anch'esse con il predetto decreto ministeriale (cc. 4-ter, 4-quater e 6, primo periodo, dell'art. 31 L. 183/2011);
- 4) l'introduzione di una clausola di salvaguardia per i Comuni che, per il solo anno 2014, prevede che l'obiettivo di saldo finanziario sia rideterminato, fermo restando l'obiettivo complessivo di comparto, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro il 31 gennaio 2014, in modo da garantire che per nessun Comune si realizzi un peggioramento superiore al 15% rispetto all'obiettivo di saldo finanziario 2014 calcolato sulla spesa corrente media 2007-2009 con le modalità previste dalla normativa previgente (c. 2-quinquies dell'art. 31 L. 183/2011);
 - 5) la riduzione degli obiettivi dei Comuni che gestiscono, in quanto capofila, funzioni e servizi in forma associata mediante il corrispondente aumento degli obiettivi dei Comuni associati non capofila al fine di neutralizzare gli effetti negativi sulla determinazione degli obiettivi del patto di stabilità interno connessi alla gestione di funzioni e servizi in forma associata (c. 6-bis dell'art. 31 L. 183/2011).

Il saldo finanziario di riferimento, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, è ottenuto moltiplicando la spesa corrente media impegnata nel periodo 2009-2011, così come desunta dai certificati di conto consuntivo, per una percentuale fissata per ogni anno del triennio dal c. 2 dell'art. 31 della legge di stabilità 2012, da rideterminare per l'anno 2014 e per il biennio 2015-2016 secondo le procedure previste, rispettivamente, dal primo e secondo periodo del c. 6 del ripetuto art. 31 della legge di stabilità 2012.

In particolare, per l'anno 2014, la riduzione dei saldi obiettivo per gli enti in sperimentazione di cui all'art. 36 Dlgs. 118/2011 è stata attuata con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 10574 del 5 febbraio 2014. Conseguentemente, con il medesimo decreto, sono state rideterminate le percentuali da applicare agli enti che non partecipano alla suddetta sperimentazione nella misura di seguito indicata :

- per le Province è pari a 20,25%;
- per i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti è pari a 15,07%.

Per i Comuni, gli obiettivi di saldo finanziario determinati in funzione della partecipazione o meno alla sperimentazione in tema di armonizzazione dei bilanci sono ridefiniti, fermo restando l'obiettivo complessivo di comparto, in modo da garantire che il peggioramento dell'obiettivo di saldo attribuito a ciascun Comune non sia superiore al 15% rispetto all'obiettivo calcolato sulla spesa corrente media 2007-2009 con le modalità previste dalla normativa previgente alla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2014 (clausola di salvaguardia di cui al precitato c. 2-quinquies dell'art. 31 della L. 183/2011).

Per gli anni 2015 e 2016, invece, le Province ed i Comuni che a seguito dell'applicazione dei parametri di virtuosità individuati dall'art. 20, c. 2, del DL. 98/2011, risulteranno collocati nella classe non virtuosa dovranno applicare le percentuali rideterminate dal decreto annuale attuativo della virtuosità; percentuali che, comunque, non potranno essere superiori di un punto percentuale rispetto alle percentuali di cui al c. 2 del richiamato art. 31 della L. 183/2011. Più precisamente i valori massimi che le percentuali potranno assumere sono i seguenti:

- per le Province, pari a 20,25% per l'anno 2015 e a 21,05% per l'anno 2016;
- per i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, pari a 15,07% per l'anno 2015 e a 15,62%, per l'anno 2016.

7.5.2. Definizione del saldo finanziario

Ai fini della determinazione dello specifico obiettivo programmatico, il c. 3 dell'art. 31 della legge di stabilità 2012 individua, quale parametro di riferimento del patto di stabilità interno, il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti), calcolato in termini di competenza mista (assumendo, cioè, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti).

I dati da considerare per il calcolo del saldo finanziario sono solo ed esclusivamente quelli riportati nei certificati di conto consuntivo. Si ribadisce che tra le operazioni finali non sono da considerare l'avanzo (o disavanzo) di amministrazione e il fondo (o deficit) di cassa. Infatti, l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non rileva ai fini del patto di

stabilità interno in quanto, in base alle regole europee della competenza economica, gli avanzi di amministrazione che si sono realizzati negli esercizi precedenti non sono conteggiati ai fini dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, al contrario delle correlate spese effettuate nell'anno di riferimento.

7.5.3. Comunicazione dell'obiettivo

Le Province e i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti soggetti al patto di stabilità interno trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le informazioni concernenti gli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno per il triennio 2014–2016 con le modalità ed i prospetti definiti dal decreto di cui al comma 19 dell'art. 31 L. 183/2011. La mancata trasmissione via *web* degli obiettivi programmatici entro 45 giorni dalla pubblicazione del predetto decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sulla Gazzetta ufficiale costituisce inadempimento al patto di stabilità interno.

Inoltre, terminato l'anno di riferimento, non è più consentito variare le voci determinanti l'obiettivo del medesimo anno. Per l'anno 2014, quindi, eventuali rettifiche o variazioni possono essere apportate, esclusivamente tramite il sistema *web*, entro e non oltre il 31 dicembre 2014. Ne consegue, tra l'altro, che, terminato l'anno di riferimento, l'obiettivo non potrà più essere comunicato.

L'obiettivo è comunicato utilizzando il sistema *web* appositamente previsto per il patto di stabilità interno all'indirizzo: <http://pattostabilitainterno.tesoro.it>.

Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede all'aggiornamento degli allegati al citato decreto a seguito di nuove disposizioni volte a prevedere esclusioni e/o modifiche del saldo utile per la determinazione dell'obiettivo o modifiche alle regole del patto, dandone comunicazione alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, all'ANCI e all'UPI.

7.5.4. Enti di nuova istituzione

Il c. 23 dell'art. 31 della legge di stabilità 2012 (come modificato dall'art. 1, c. 540, della legge di stabilità 2014), stabilisce che gli Enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alla disciplina del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione. Pertanto, se l'Ente è stato istituito nel 2011, sarà soggetto alle regole del patto di stabilità interno a decorrere dall'anno 2014.

Ai fini della determinazione dell'obiettivo programmatico, tali Enti assumono, come base di riferimento, le risultanze dell'anno successivo a quello dell'istituzione. Gli enti istituiti negli anni 2009 e 2010 adottano come base di riferimento su cui applicare le regole per la determinazione degli obiettivi, rispettivamente, le risultanze medie del biennio 2010-2011 e le risultanze dell'anno 2011.

7.6. Il bilancio sociale

Negli ultimi anni è aumentato il numero di Enti locali che ritengono il bilancio sociale come il mezzo migliore per valorizzare le proprie scelte politiche e rendere comprensivi e trasparenti le modalità di funzionamento dell'Ente stesso e i risultati conseguiti. Il bilancio sociale è un documento pubblico, non imposto da alcuna norma imperativa di legge, la cui redazione scaturisce dalla libera iniziativa di ciascun Ente.

Il bilancio sociale è lo strumento che consente agli Enti locali di poter far conoscere la loro immagine di interlocutori affidabili, seri e corretti, che investono e creano lavoro e ricchezza, che curano gli interessi e promuovono lo sviluppo della propria comunità dimostrando attenzione e sensibilità al contesto socio-economico, culturale e ambientale in cui operano. È uno strumento, non obbligatorio, integrativo al bilancio d'esercizio, che ogni Ente può adottare nell'ambito della propria autonomia statutaria e organizzativa, per descrivere e rappresentare in un quadro unitario il rapporto tra visione politica, obiettivi, risorse e risultati.

Il bilancio sociale deve dunque rendere trasparenti e comprensibili le priorità e gli obiettivi dell'amministrazione, gli interventi realizzati e programmati, e i risultati raggiunti. Pur non esistendo un modello di

riferimento specifico per gli Enti Locali, si possono ritenere validi alcuni principi di carattere generale da seguire come traccia nella redazione. Il bilancio sociale deve essere imparziale e indipendente da interessi di parte; deve essere redatto in corrispondenza al periodo amministrativo a cui si riferisce il bilancio d'esercizio e, come quest'ultimo, deve essere redatto in modo da consentire la comparabilità nel tempo dei dati aziendali e la confrontabilità con quello di altri enti dello stesso settore.

Il bilancio sociale nasce quindi come una risposta alla necessità di integrare le informazioni contenute nel tradizionale bilancio economico-finanziario al fine di far capire, gestire e comunicare i rapporti tra l'Ente locale e i suoi interlocutori. Gli interlocutori degli Enti, comunemente definiti *stakeholder* (portatori di interesse), sono tutti quei soggetti che hanno un interesse nella comunità rappresentata. In generale essi comprendono, oltre ai dipendenti, i clienti/utenti, i fornitori, i funzionari, anche tutti i soggetti rappresentanti l'ambiente esterno, inteso sia in senso sociale, che in quello di ambiente naturale e fisico nel quale l'Ente opera (cittadini, imprese, organizzazioni, ecc).

Redigere un bilancio sociale non deve però portare alla sola compilazione di un documento consuntivo che espone ai cittadini i risultati dell'attività dell'Ente sotto il profilo sociale oltre che economico, ma deve anche rappresentare l'occasione per attivare un processo di valutazione e confronto delle politiche e delle linee guida di azione poste in essere. In particolare l'Ente che si pone l'obiettivo del bilancio sociale deve partire da:

- la chiara formulazione dei valori e delle finalità che presidono alla propria azione e l'identificazione dei programmi, piani e progetti in cui si articola;
- l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali;
- l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare efficacemente l'attività di rendicontazione;
- il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa;
- il coinvolgimento della comunità nella valutazione degli esiti e nella individuazione degli obiettivi di miglioramento;
- l'allineamento e l'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione adottati dall'amministrazione;
- la continuità dell'iniziativa.

Il bilancio sociale, dopo una presentazione iniziale del documento ed una nota metodologica sul processo di rendicontazione, deve contenere le seguenti informazioni:

- valori di riferimento, visione e programma: l'amministrazione deve esplicitare la propria identità attraverso i valori, la missione e la visione che orientano la sua azione; deve chiarire gli indirizzi che intende perseguire e le priorità di intervento;
- politiche e servizi resi: l'amministrazione deve rendere conto del proprio operato nelle diverse aree di intervento e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi dichiarati;
- risorse disponibili e utilizzate: l'amministrazione deve dare conto delle risorse utilizzate, delle azioni poste in essere e dei risultati conseguiti con la loro gestione.

Fasi del processo di rendicontazione sociale		
1	La definizione del sistema di rendicontazione	si esplicita la visione e il programma dell'amministrazione e le diverse aree di rendicontazione, definendo per ciascuna di esse gli elementi informativi e gli indicatori necessari
2	La rilevazione delle informazioni	si raccolgono le informazioni e i dati, che devono necessariamente essere integrati con il proprio sistema di programmazione e controllo
3	La redazione e l'approvazione del documento	si procede alla strutturazione delle informazioni qualitative e quantitative in un documento dell'organo di governo dell'amministrazione
4	La redazione e l'approvazione del documento	si procede alla pianificazione e alla realizzazione delle azioni di diffusione e di partecipazione del bilancio sociale all'interno e all'esterno dell'amministrazione

Nello svolgimento di ciascuna delle fasi del processo, è necessario il coinvolgimento della struttura interna e il raccordo e l'integrazione con i processi decisionali, gestionali e di comunicazione dell'amministrazione, nonché con i sistemi di programmazione e controllo e con i sistemi informativi. L'unico rischio da evitare nella predisposizione del bilancio sociale è quello di concentrare l'attenzione solo sul risultato finale (redazione del documento in sé) senza attuare veri e propri cambiamenti organizzativi ed avere effettivi processi di apprendimento e di miglioramento.

Sarebbe utile che tutti gli Enti locali cominciassero ad utilizzare questo strumento e diventassero consapevoli del fatto che esso può diventare un utile mezzo:

- di relazione tra P.A. e cittadino, che coglie l'obiettivo della massima trasparenza amministrativa;
- di partecipazione, costituendo un terreno di confronto con la società civile;
- di legittimazione, rendendo permeabile al giudizio dei cittadini l'attività politico - amministrativa;
- di analisi ai fini dell'ottimizzazione delle linee guida di mandato.

7.7. L'autonomia impositiva

La piena attuazione dell'autonomia impositiva degli Enti locali è molto limitata e incontra ancora molti ostacoli. I Comuni non hanno una piena titolarità dei tributi e, laddove viene riconosciuta, continua però ad essere soggetta a un principio di concorrenza e di sovrapposizione che riduce l'autonomia.

Secondo l'avviso della Corte dei conti, espresso nell'Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 6 marzo 2014:

Alla crescita delle entrate proprie ha corrisposto un ridimensionamento dei trasferimenti statali. Ciò ha comportato una significativa ricomposizione delle fonti di finanziamento degli enti territoriali. Ma tale forte crescita non sembra espressione di un effettivo aumento di autonomia impositiva. In proposito, risulta difficile individuare uno stretto collegamento

fra l'autonomia impositiva accordata dai principi costituzionali e quella concretamente esercitata; e, nell'ambito di quest'ultima, fra scelte autonome degli amministratori locali e decisioni condizionate dal legislatore nazionale.

Nulla è infatti cambiato a seguito dell'ampliamento del sistema delle compartecipazioni (l'Iva) che, risolvendosi nella mera devoluzione di quote del gettito di tributi erariali, non accorda agli Enti decentrati margini di manovrabilità e, per contro, aumenta la dipendenza delle entrate locali dagli interventi centrali sui tributi statali compartecipati.

E poco è cambiato anche sul versante dei tributi propri. Per un verso, infatti, l'autonomia impositiva degli Enti decentrati continua ad essere sostanzialmente circoscritta alla facoltà di variare, entro intervalli prefissati, le aliquote di alcuni tributi locali. Per altro verso, tale facoltà continua a subire limitazioni, dal lato della manovrabilità delle aliquote, da quello dell'integrità delle basi imponibili e da quello della stessa titolarità del gettito.

Si pensi ai reiterati blocchi di aumento delle aliquote sperimentati fra il 2003 e il 2010; al ridimensionamento della base imponibile Irap, generato dai ripetuti interventi di riduzione del cuneo fiscale; alla riduzione della base imponibile delle addizionali Irpef, scaturita dall'introduzione di "regimi sostitutivi" anche dei tributi locali (il regime Iva dei "minimi", la cedolare secca); al "dirottamento" verso le casse erariali di quote di gettito intestate agli Enti decentrati (è il caso della quota di IMU sperimentale).

Con la L. 5 maggio 2009, n. 42 il Governo è stato delegato ad emanare i decreti attuativi per l'attuazione del federalismo fiscale, che prevede il finanziamento delle spese degli Enti locali unicamente con tributi propri, la compartecipazione al gettito di tributi erariali e regionali e la conseguente abolizione dei trasferimenti erariali, che andranno a finire in un fondo perequativo previsto dal c. 3 dell'art. 119 della Costituzione, gestito a livello regionale, destinato a cofinanziare le spese per le funzioni attualmente svolte (art. 10, L. 42/2009). Con i decreti attuativi dovranno essere individuate le funzioni fondamentali e le risorse finanziarie sufficienti a sostenere i bilanci degli Enti locali e i servizi che essi devono erogare.

In un contesto nel quale aumentano le funzioni e la richiesta di erogazione dei servizi da parte dei cittadini, risultano insufficienti le risorse a disposizione, si riduce il volume delle entrate a causa della crisi economica in atto e si conferma il taglio dei trasferimenti erariali, diviene complicato per i Comuni predisporre i propri bilanci.

L'autonomia impositiva e finanziaria degli Enti territoriali è riconosciuta dagli artt. 3 e 7 del Tuel, con i quali agli Enti si attribuisce l'autonomia e si conferisce una potestà regolamentare di carattere generale, inoltre l'art. 52 Dlgs. 446/1997, disciplina la potestà regolamentare inerente le entrate, tributarie e non.

L'esercizio della potestà regolamentare in materia tributaria spetta al consiglio comunale. Spetta invece alla giunta la determinazione delle tariffe e delle aliquote dei tributi comunali. I Comuni approvano le tariffe contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno. Per il ripristino degli equilibri di bilancio il Comune può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro il 30 settembre di ogni anno.

Nell'esercizio della propria autonomia statutaria e regolamentare, gli Enti locali devono tenere conto dei principi contenuti nella L. 212/2000, il cosiddetto Statuto del contribuente. Tale disposizione pone una serie di principi di tutela dei contribuenti la cui inosservanza determina un vizio di legittimità; tra tali disposizioni si devono ricordare: il divieto di effetto retroattivo; il divieto di porre scadenze prima di 60 giorni dall'entrata in vigore dell'atto; l'impossibilità di disporre la proroga dei termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta; l'obbligo di informazione del contribuente; la possibilità di estinzione per compensazione; la tutela della buona fede; il diritto di interpello (cioè di chiedere chiarimenti all'Amministrazione) da parte del contribuente; l'istituzione del garante del contribuente.

Le fasi di accertamento e riscossione dei tributi locali possono essere gestite, anche disgiuntamente:

- direttamente con la propria organizzazione;
- nelle forme associative (convenzione, consorzi e unioni tra più Comuni).

Affidandole, con procedure di evidenza pubblica, a soggetti esterni, in tal caso la riscossione viene effettuata mediante l'apertura di uno o più conti correnti di riscossione (postali o bancari) intestati al soggetto affidatario e dedicati alla riscossione delle entrate dell'Ente affidante, sui quali devono affluire tutte le somme riscosse. Il riversamento delle somme riscosse sul conto corrente di Tesoreria dell'Ente, al netto dell'aggio e delle

spese anticipate dal soggetto affidatario, deve avvenire entro la prima decade di ogni mese con riferimento alle somme accreditate sui conti correnti di riscossione nel mese precedente. Tale tipo di affidamento non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente, il cui costo rimane, quindi, a carico dell'Ente.

Il sistema della fiscalità comunale si basa, al 1° gennaio 2014, sull'IMU, la TASI, la TARI e l'addizionale comunale all'Irpef. A queste si aggiungono, oltre ai trasferimenti non fiscalizzabili (come indicati nel DM. Interno 21 giugno 2011) l'imposta di soggiorno, l'addizionale comunale sui diritti di imbarco, l'imposta di scopo (ISCOP), la tassa occupazione suolo e aree pubbliche (TOSAP), l'imposta comunale sulla pubblicità/diritto sulle pubbliche affissioni, il canone installazione mezzi pubblicitari, e il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP).

Altre eventuali entrate sono i proventi derivanti dalla partecipazione dei Comuni all'azione di contrasto all'evasione fiscale, aumentati dal Dlgs. 23/2011, a seguito del quale viene devoluto all'Ente locale che partecipa all'accertamento il 50% del gettito (il 100% nel triennio 2012-2014) e l'intero gettito nel caso di accatastamento di immobili non dichiarati in catasto (c.d. case fantasma).

7.8. L'Imposta unica comunale (IMU, TASI e TARI)

La legge di stabilità 2014 (L. 147/2013) ha istituito l'Imposta unica comunale (IUC) che si compone dell'Imposta municipale propria di natura patrimoniale (IMU), di una componente riferita ai servizi, Tassa sui servizi indivisibili (TASI) e di una componente relativa ai rifiuti, Tassa sui rifiuti (TARI). L'eliminazione dell'IMU è limitata all'abitazione principale e alle pertinenze della stessa, ad eccezione di immobili classificati nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, e ad alcune specifiche tipologie immobiliari che saranno illustrate nel successivo capitolo.

Il consiglio comunale deve approvare, entro il termine fissato dalla legge per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI (in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi

vigenti in materia), e le aliquote della TASI, in conformità con i servizi e i costi individuati nel relativo regolamento ai sensi della lettera b), numero 2), dell'art.1, c. 682, L. 147/2013 e possono essere differenziate in ragione del settore di attività nonché della tipologia e della destinazione degli immobili.

Ciò significa che il Comune dovrà individuare i servizi indivisibili cui fare riferimento nonché i relativi costi per ciascuno di essi.

I soggetti passivi dei tributi presentano la dichiarazione relativa alla IUC entro il termine del 30 giugno dell'anno successivo alla data di inizio del possesso o della detenzione dei locali e delle aree assoggettabili al tributo. Nel caso di occupazione di un'unità immobiliare da parte di più soggetti, la dichiarazione può essere presentata anche da uno solo degli occupanti.

La dichiarazione, redatta su un modello messo a disposizione dal Comune, ha effetto anche per gli anni successivi sempreché non si verifichino modificazioni dei dati dichiarati da cui consegua un diverso ammontare del tributo; in tal caso, la dichiarazione va presentata entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui sono intervenute le predette modificazioni. Al fine di acquisire le informazioni riguardanti la toponomastica e la numerazione civica interna ed esterna di ciascun Comune, nella dichiarazione delle unità immobiliari a destinazione ordinaria devono essere obbligatoriamente indicati i dati catastali, il numero civico di ubicazione dell'immobile e il numero dell'interno, ove esistente.

Ai fini della dichiarazione relativa alla TARI, restano ferme le superfici dichiarate o accertate ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU), o della tariffa di igiene ambientale (TIA 1), o (TIA 2), o del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES).

Ai fini della dichiarazione relativa alla TASI si applicano le disposizioni concernenti la presentazione della dichiarazione dell'IMU.

Scadenze: per chi è soggetto al pagamento dell'IMU, le scadenze rimangono invariate: entro il 16 giugno (la prima) e poi entro il 16 dicembre (la seconda). Le scadenze per il pagamento della TARI e della TASI devono essere stabilite dai Comuni prevedendo almeno due rate a scadenza semestrale. È consentito il pagamento in un'unica soluzione entro il 16 giugno di ciascun anno.

Le tre componenti della IUC determinano soggetti passivi diversi

individuati nei proprietari dell'abitazione di residenza non di lusso, nei proprietari dell'abitazione di residenza di lusso, nei proprietari di altri immobili non locati, nei proprietari di altri immobili locati e negli inquilini o utilizzatori delle unità immobiliari.

La diversificazione dei soggetti passivi evidenzia con immediatezza il fatto che la IUC è un'imposta soltanto apparentemente unica, ma di fatto composta da tre componenti tributarie distinte e separate.

La TARI sostituisce la TARES che era stata introdotta soltanto un anno prima.

La TASI è invece la vera novità ma appare più come una addizionale IMU, piuttosto che come un nuovo tributo. La principale differenza è che nel caso di immobili locati o concessi in uso a terzi, una quota del tributo compresa tra il 10% e il 30%, secondo quanto stabilito dal Comune, risulta a carico del conduttore.

La IUC è quindi un tributo che colpisce unitariamente lo stesso soggetto passivo con la quota IMU, TASI e TARI soltanto nel caso di abitazioni principali di lusso o di altri immobili non locati a terzi.

Nelle altre ipotesi di proprietà e di utilizzo, la tassazione immobiliare è più articolata e rende più difficile il calcolo delle somme dovute da parte dei singoli contribuenti.

Peraltro le condizioni sulla proprietà e sull'utilizzo in locazione o in comodato di un immobile, non restano sempre stabili per periodi lunghi e quindi le variazioni intervenute nel corso dell'anno complicano ulteriormente i conteggi, generando difficoltà e scarsa semplificazione negli adempimenti tributari dei cittadini.

Ciò premesso proviamo a distinguere le diverse casistiche di soggettività passiva e di obbligo tributario per ognuna delle tre componenti della nuova IUC:

Casistiche di soggettività passiva e di obbligo tributario per ognuna delle tre componenti della nuova IUC:			
Soggetto passivo	Imu	Tasi	Tari
proprietario dell'abitazione di residenza non di lusso	no	100%	100%
proprietario dell'abitazione di residenza di lusso A/1, A/8 o A/9	100%	100%	100%
*proprietario di altro immobile non adibito a residenza ma utilizzato direttamente (2° casa)	100%	100%	100%
*proprietario di altro immobile locato	100%	Tra il 70 e 90%	conduttore
Inquilino o conduttore		Tra il 10 e il 30%	100%
*Proprietario di altro immobile non locato e non utilizzato direttamente	100%	100%	no

*la somma delle aliquote della TASI e della TARI non può essere superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, fissata al 10,6 per mille e ad altre minori aliquote, in relazione alle diverse tipologie di immobile.

E' prevista, per il solo anno 2014, la possibilità di superare il predetto limite per un ammontare complessivamente non superiore allo 0,8 per mille.

Il soggetto attivo ai fini IUC è invece il Comune che nomina il funzionario responsabile dell'imposta, cui sono attribuiti i poteri e le funzioni inerenti la gestione organizzativa interna e esterna del tributo.

La IUC non ha una propria base imponibile e una propria modalità di calcolo, trattandosi della sommatoria di tre diversi tributi con caratteristiche specifiche e particolari. La componente patrimoniale della IUC è comunque l'IMU che continua quindi a seguire le regole stabilite dal D.Lgs. 23/2011 che la istituì e dalla L. 214/2011 che ne sancì l'avvio sperimentale dal 1° gennaio 2012.

La componente TASI ha la stessa base imponibile dell'IMU, ma il peso del tributo compete sia al proprietario dell'immobile che al detentore. Il tributo è quindi totalmente a carico del proprietario solo se l'immobile è direttamente utilizzato o lasciato vuoto, mentre è ripartito entro determinati parametri tra proprietario e inquilino nel caso di locazione o concessione in uso.

La ripartizione della TASI tra proprietario e occupante è stabilita dal singolo Comune secondo quanto previsto dal c. 681, art. 1, L. 147/2013: Nel caso in cui l'unità immobiliare è occupata da un soggetto diverso dal titolare del diritto reale sull'unità immobiliare, quest'ultimo e l'occupante sono titolari di un'autonoma obbligazione tributaria. L'occupante versa la TASI nella misura, stabilita dal Comune nel regolamento, compresa fra il 10 e il 30 per cento dell'ammontare complessivo della TASI, calcolato applicando l'aliquota di cui ai commi 676 e 677. La restante parte è corrisposta dal titolare del diritto reale sull'unità immobiliare.

La componente rifiuti TARI sostituisce la precedente TARSU, TIA1, TIA2, TARES e mantiene la stessa base imponibile delle precedenti tipologie di tributo, ed è finalizzata alla copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio del servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti.

In particolare la base imponibile della TARI è regolata dai cc. 645 e 646, art. 1, L. 147/2013:

Fino all'attuazione delle disposizioni di cui al comma 647, la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano assoggettabile alla TARI è costituita da quella calpestabile dei locali e delle aree suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati.

Per l'applicazione della TARI si considerano le superfici dichiarate o accertate ai fini dei precedenti prelievi sui rifiuti. Relativamente all'attività di accertamento, il Comune, per le unità immobiliari iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano, può considerare come superficie assoggettabile alla TARI quella pari all'80 per cento della superficie catastale determinata secondo i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138.

Individuate le basi imponibili delle tre diverse tipologie di tributo accorpate all'interno dell'imposta unica comunale, è necessario conoscere le aliquote, le tariffe e le regole che ogni Comune andrà ad assumere entro il termine di approvazione del bilancio preventivo.

In questo contesto, soprattutto in considerazione dell'introduzione di una nuova imposta, ogni Comune dovrà redigere un proprio regolamento IUC in cui fissare: scadenze, procedure, adempimenti, agevolazioni, riduzioni, esenzioni, accertamenti, modalità di riscossione volontaria e coattiva.

Con regolamento il Comune determina la disciplina per l'applicazione della IUC, concernente tra l'altro:

a) per quanto riguarda la TARI:

- 1) i criteri di determinazione delle tariffe;
- 2) la classificazione delle categorie di attività con omogenea potenzialità di produzione di rifiuti;
- 3) la disciplina delle riduzioni tariffarie;
- 4) la disciplina delle eventuali riduzioni ed esenzioni, che tengano conto altresì della capacità contributiva della famiglia, anche attraverso l'applicazione dell'ISEE;
- 5) l'individuazione di categorie di attività produttive di rifiuti speciali alle quali applicare, nell'obiettivo difficoltà di delimitare le superfici ove tali rifiuti si formano, percentuali di riduzione rispetto all'intera superficie su cui l'attività viene svolta;

b) per quanto riguarda la TASI:

- 1) la disciplina delle riduzioni, che tengano conto altresì della capacità contributiva della famiglia, anche attraverso l'applicazione dell'ISEE;
- 2) l'individuazione dei servizi indivisibili e l'indicazione analitica, per ciascuno di tali servizi, dei relativi costi alla cui copertura la TASI è diretta.

Il regolamento IUC sarà certamente molto più articolato nella componente TARI in quanto le casistiche da analizzare sono molto numerose, soprattutto in funzione dei criteri di determinazione delle tariffe, della classificazione delle categorie economiche e delle utenze domestiche anche in base al numero dei componenti il nucleo familiare.

Di minore difficoltà e impatto è invece la disposizione regolamentare della componente TASI, che oltre a disciplinare le eventuali riduzioni e detrazioni dovrà limitarsi ad indicare i servizi indivisibili, con indicazione analitica dei costi coperti con il gettito TASI.

7.8.1. La Tassa sui rifiuti (TARI)

Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. Sono escluse dalla TARI le aree scoperte per-

.....

tinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative, e le aree comuni condominiali che non siano detenute o occupate in via esclusiva. In caso di pluralità di possessori o di detentori, essi sono tenuti in solido all'adempimento dell'unica obbligazione tributaria.

Fino al compimento della completa utilizzabilità dei dati catastali, la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano assoggettabile alla TARI è costituita da quella calpestabile dei locali e delle aree suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati.

Per l'applicazione della TARI si considerano le superfici dichiarate o accertate ai fini dei precedenti prelievi sui rifiuti. Relativamente all'attività di accertamento, il Comune, per le unità immobiliari iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano, può considerare come superficie assoggettabile alla TARI quella pari all'80% della superficie catastale.

Nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di essa ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente. Per i produttori di rifiuti speciali assimilati agli urbani, nella determinazione della TARI, il Comune, con proprio regolamento, può prevedere riduzioni della parte variabile proporzionali alle quantità che i produttori stessi dimostrino di avere avviato al recupero.

La TARI è corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare con un'autonoma obbligazione tributaria.

Il Comune, in alternativa e nel rispetto del principio «chi inquina paga», sancito dall'art. 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo, può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal Comune moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti.

A partire dal 2016, nella determinazione dei costi di cui al c. 654, L. 147/2013, il Comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisog-

gni standard. In ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche (art. 15 del Dlgs. 36/2003), ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente.

Resta ferma la disciplina del tributo dovuto per il servizio di gestione dei rifiuti delle istituzioni scolastiche, di cui all'art. 33-bis DL. 248/2007 convertito con L. 31/2008. Il costo relativo alla gestione dei rifiuti delle istituzioni scolastiche è sottratto dal costo che deve essere coperto con il tributo comunale sui rifiuti.

La TARI è dovuta nella misura massima del 20% della tariffa, in caso di mancato svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti, ovvero di effettuazione dello stesso in grave violazione della disciplina di riferimento, nonché di interruzione del servizio per motivi sindacali o per imprevedibili impedimenti organizzativi che abbiano determinato una situazione riconosciuta dall'autorità sanitaria di danno o come pericolo di danno alle persone o all'ambiente.

Nelle zone in cui non è effettuata la raccolta, la TARI è dovuta in misura non superiore al 40% della tariffa da determinare, anche in maniera graduale, in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita.

Il Comune con regolamento di cui all'art. 52 del Dlgs. 446/1997, può prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni nel caso di:

- a) abitazioni con unico occupante;
- b) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo;
- c) locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente;
- d) abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero;
- e) fabbricati rurali ad uso abitativo.

Il Comune può deliberare ulteriori riduzioni rispetto a quelle sopra citate tenendo conto che la relativa copertura deve essere disposta mediante apposite autorizzazioni di spesa che non possono eccedere il limite del 7% del costo complessivo del servizio, ricorrendo a risorse derivanti dalla fiscalità generale del Comune stesso.

Il tributo non è dovuto in relazione alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero.

L'obbligo di presentazione della dichiarazione è assolto con il pagamento della TARI da effettuare con le modalità e nei termini previsti per la Tassa occupazione del suolo pubblico (TOSAP) ovvero per l'imposta municipale secondaria a partire dalla data di entrata in vigore della stessa.

È fatta salva l'applicazione del tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente di cui all'articolo 19 del Dlgs. 504/1992. Il tributo provinciale, commisurato alla superficie dei locali ed aree assoggettabili a tributo, è applicato nella misura percentuale deliberata dalla Provincia sull'importo del tributo (art. 1, c. 666, L. 147/2013).

Con regolamento da emanare entro il 30 giugno 2014 sono stabiliti criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione europea.

I Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui all'art. 52, Dlgs. 446/1997, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI. Il Comune nella commisurazione della tariffa può tenere conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al DPR 158/1999. La tariffa corrispettiva è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

7.8.2. L'imposta sui servizi indivisibili (TASI)

La TASI, ovvero l'imposta sui servizi indivisibili (precisamente, quei servizi rivolti alla collettività come pubblica illuminazione, manutenzione del manto stradale, ecc.), deve essere corrisposta sia dai proprietari che dagli inquilini, in base ad una percentuale che varierà dal 10% al 30% a discrezione del Comune di riferimento.

L'aliquota TASI sulle prime case stabilita nell'1,0 per mille, potrà

essere aumentata dai Comuni fino al 2,5 per mille, mentre la somma della TASI e dell'IMU sulle seconde case non può superare il 10,6 per mille. Per consentire l'introduzione delle detrazioni sulla prima casa di cui hanno beneficiato le famiglie italiane nel 2012, l'aliquota massima della TASI (Tassa sui servizi indivisibili) solo per l'anno 2014, per ciascuna tipologia di immobili può essere ulteriormente aumentata fino ad un massimo dello 0,8 per mille complessivo.

Riepilogando, per il 2014, è concessa la possibilità ai Comuni di aumentare dallo 0,1 per mille fino allo 0,8 per mille le aliquote fino ad arrivare per l'abitazione principale all'aliquota del 3,3 per mille e per gli altri immobili, all'aliquota del 11,4 per mille come somma massima di IMU e TASI, lasciando a questi libertà di decidere come spalmare la maggiorazione tra abitazione principale e altri immobili. Nel 2014 tale possibilità sarà, però, permessa esclusivamente allo scopo di deliberare la concessione di ulteriori detrazioni rispetto a quelle già previste a favore delle famiglie e dei ceti più deboli.

L'incremento può essere deliberato dai Comuni a condizione che il gettito relativo sia destinato a finanziare detrazioni o altre misure relative all'abitazione principale in modo tale che gli effetti sul carico dell'imposta TASI siano equivalenti a quelli dell'IMU prima casa.

7.9. L'imposta municipale propria IMU

La recente Legge di stabilità 2014, L. 147/2013, ha introdotto numerose novità in materia di IMU in modo da coordinare e collocare l'Imposta municipale propria in un quadro più ampio della tassazione immobiliare.

Ecco i pilastri su cui si fonda, a partire dal 1° gennaio 2014, la disciplina IMU:

- l'istituzione della IUC lascia salva la disciplina per l'applicazione dell'IMU;
- l'IMU è applicata a regime dal 2014, anziché dal 2015;
- dal 2014 l'IMU non si applica al possesso dell'abitazione principale e delle pertinenze della stessa, ad eccezione

delle unità immobiliari classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9;

- all'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo e classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, nonché per le relative pertinenze continua ad applicarsi l'aliquota *ridotta allo 0,4 per cento per l'abitazione principale e per le relative pertinenze. I Comuni possono modificare, in aumento o in diminuzione, la suddetta aliquota sino allo 0,2 punti percentuali*".

L'Imposta municipale propria non si applica:

- a) alle unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari;
- b) ai fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta ufficiale 146 del 24 giugno 2008;
- c) alla casa coniugale assegnata al coniuge a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio;
- d) a un unico immobile iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, posseduto, e non concesso in locazione, dal personale in servizio permanente appartenente alle forze armate e alle forze di polizia ad ordinamento militare e da quello dipendente delle forze di polizia ad ordinamento civile, nonché dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dal personale appartenente alla carriera prefettizia, per il quale non sono richieste le condizioni della dimora abituale e della residenza anagrafica.

Permane inoltre l'esenzione, a decorrere dal 1° gennaio 2014, per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fin tanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati, così come previsto dal c. 9 bis, art. 13, DL. 201/2011 e introdotto dal DL. 102/2013 convertito con modificazioni dalla L. 124/2013.

7.10. L'ISCOP (Imposta di scopo)

I Comuni possono istituire l'imposta di scopo (art.1, c. 145, L. 296/2006, art. 6 Dlgs. 23/2011, art.1, c. 706, L. 147/2013) destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche, il gettito complessivo non può essere superiore al 30% dell'ammontare della spesa dell'opera da realizzare. A decorrere dall'applicazione dell'IMU in via sperimentale, l'imposta di scopo si applica, o continua ad applicarsi se già istituita, con riferimento alla base imponibile e alla disciplina vigente dell'IMU. L'imposta è dovuta, in relazione alla stessa opera pubblica, per un periodo massimo di 5 anni ed è determinata applicando alla base imponibile IMU, una aliquota nella misura massima dello 0,5 per mille.

Finanziabili con il gettito dell'imposta sono:

- a) opere per il trasporto pubblico urbano;
- b) opere varie, con esclusione della manutenzione straordinaria ed ordinaria delle opere esistenti;
- c) opere particolarmente significative di arredo urbano e di maggiore decoro dei luoghi;
- d) opere di risistemazione di aree dedicate a parchi e giardini;
- e) opere di realizzazione di parcheggi pubblici;
- f) opere di restauro;
- g) opere di conservazione di beni artistici e architettonici;
- h) opere relative a nuovi spazi per eventi e attività culturali, allestimenti museali e biblioteche;
- i) opere di realizzazione e manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica.

Con il regolamento che istituisce l'imposta si stabilisce:

- a) l'opera pubblica da realizzare;
- b) l'ammontare della spesa da finanziare;
- c) l'aliquota d'imposta;
- d) l'applicazione di esenzioni, riduzioni o detrazioni;
- e) le modalità di versamento.

Ai sensi dell'art. 4, c. 1 quater, del DL. 16/2012 convertito in L.

44/2012 l'imposta di scopo può essere modificata con regolamento comunale ai sensi dell'art. 52 del Dlgs. 446/1997 in modo da prevedere:

- a) l'individuazione di ulteriori opere pubbliche;
- b) l'aumento sino a 10 anni della durata massima di applicazione dell'imposta;
- c) la possibilità che il gettito dell'imposta finanzi l'intero ammontare della spesa per l'opera da realizzare.

Nel caso di mancato inizio dell'opera entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo il Comune è tenuto al rimborso dei versamenti effettuati dai contribuenti entro i due anni successivi.

7.11. L'imposta di soggiorno e l'imposta di sbarco

I Comuni capoluogo di Provincia, le Unioni di Comuni nonché i Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possono istituire, con deliberazione del consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, fino a 5 euro per notte di soggiorno.

La disciplina generale di attuazione dell'imposta è previsto sia dettata da apposito provvedimento governativo, in base al quale i Comuni, con proprio regolamento, sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei titolari delle strutture ricettive, possono disporre ulteriori modalità applicative dell'imposta (per es. esenzioni, riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo). In caso di mancata emanazione del regolamento governativo i Comuni possono comunque adottare gli atti necessari per l'applicazione dell'imposta.

I Comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i Comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire (ai sensi dell'art. 4, c. 2-bis, del DL. 16/2012, convertito in L. 44/2012), in alternativa all'imposta di soggiorno, un'imposta di sbarco, da applicare sino ad un massimo di 1,50 euro, da riscuotere unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione.

L'imposta non è dovuta dai soggetti residenti nel Comune, dai la-

voratori, dagli studenti pendolari, nonché dai componenti dei nuclei familiari dei soggetti che risultino aver pagato l'IMU e che sono parificati ai residenti.

Il gettito di entrambe le imposte deve essere destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.

7.12. L'addizionale sull'IRPEF

È articolata in due aliquote distinte:

- una di compartecipazione dell'addizionale IRPEF, uguale per tutti i Comuni, da fissare ogni anno con decreto del Ministro delle finanze, che non costituisce un'aggiunta impositiva ulteriore rispetto all'IRPEF;
- un'altra, opzionale e variabile da Comune a Comune, in quanto rimessa alla discrezionalità dei Comuni, che possono istituirla con propria delibera di consiglio entro il termine di approvazione del bilancio. In questo caso sussiste un'aggiunta impositiva per i contribuenti, in quanto l'addizionale è ulteriore rispetto all'IRPEF.

Con l'art. 1, c. 11, del DL. 138/2011 convertito in L. 148/2011 viene ripristinata, a partire dal 1 gennaio 2012, la possibilità di incrementarla fino allo 0,8%, anche in unica soluzione.

La determinazione della misura dell'addizionale, essendo di natura regolamentare, resta sempre di competenza del consiglio comunale (nota 12/03/2007, prot. 938/2007/DPF/UFF del Ministero dell'economia e delle finanze). A decorrere dall'anno 2012 le delibere che istituiscono l'addizionale comunale all'IRPEF devono essere trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze entro 30 giorni dall'approvazione delle medesime per la pubblicazione sul sito informatico del Ministero stesso (art. 4, c. 1 quinquies, del DL. 16/2012 convertito in L. 44/2016).

L'art. 4, c. 1, del DL. 16/2012 convertito in L. 44/2012 modifica l'art. 14 del Dlgs. 23/2010 disponendo che le delibere di variazione dell'addizionale hanno effetto dal 1 gennaio dell'anno di pubblicazione

.....

sul sito informatico di cui all'articolo 1, c. 3, del citato Dlgs. 360/1998, a condizione che detta pubblicazione avvenga entro il 20 dicembre dell'anno cui la delibera afferisce.

Per poter ottenere l'acconto del 30% è necessario che la delibera con cui viene determinata la misura dell'addizionale sia pubblicata entro il 20 dicembre dell'anno precedente l'anno di riferimento (art. 13, c. 16, del DL. 201/2011 convertito in L. 214/2011). Con la stessa disposizione viene precisato che i Comuni possono stabilire aliquote dell'addizionale utilizzando esclusivamente gli stessi scaglioni di reddito stabiliti, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla legge statale, nel rispetto del principio di progressività.

Resta ferma la possibilità di prevedere soglie di esenzione ai sensi dell'art. 1, c. 3 bis, del Dlgs. 360/1998, esclusivamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali, da intendersi come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale non è dovuta, mentre nel caso di superamento, la stessa è dovuta sul reddito complessivo.

7.13. Altre entrate

7.13.1. La TOSAP/COSAP

La **tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP)** ha come oggetto le occupazioni a qualunque titolo di strade, piazze e, in generale, beni appartenenti al demanio e al patrimonio indisponibile dell'Ente locale, ivi compresi gli spazi sovrastanti e il sottosuolo.

I principali destinatari sono: i soggetti gestori di reti (Enel, Telecom, ecc.); i commercianti ambulanti; i pubblici esercizi che occupano porzioni di strade con tavolini e sedie; i passi carrabili e l'attività edilizia nel caso in cui si occupa una porzione di strada. La tassa, dovuta tanto per le occupazioni permanenti (per l'intero anno solare) quanto per quelle temporanee, è calcolata in base alla superficie occupata.

I Comuni possono deliberare alcune esenzioni e riduzioni, ad esempio i passi carrabili, le occupazioni delle autovetture adibite ad uso pubblico e le occupazioni realizzate con tende.

In virtù dell'art. 31, c. 20, L. 448/98 è possibile, con regolamen-

to da adottarsi entro il termine di approvazione del bilancio stabilito da norme statali (come disposto dall'art. 27, c. 8, L. 448/2001), sostituire la tassa con l'introduzione di un canone determinato in base a tariffa: **Canone occupazione spazi ed aree pubbliche (COSAP)**. Il Ministero delle finanze ha chiarito che, a suo avviso, il COSAP assume la configurazione giuridica di entrata extratributaria (Titolo 3 delle entrate), precisando, inoltre, che i relativi regolamenti non devono pertanto essere trasmessi al Ministero stesso (circolare n. 256/E del 3 novembre 1998).

Agli effetti dell'Iva il canone deve ritenersi estraneo all'ambito di applicazione del tributo ma ricadente in quello dell'imposta di registro. Competente a trattare le controversie è il giudice ordinario (Risoluzione n. 121 del 17 settembre 2004 dell'Agenzia delle entrate).

In presenza della proroga del termine di approvazione del bilancio di previsione, si rammenta che, come peraltro previsto anche dalla Circolare ministeriale 5 febbraio 2001, n.1FL, i Comuni possono deliberare il differimento della scadenza del pagamento di norma prevista al 31 gennaio, differimento che può essere annuale o permanente.

7.13.2. L'imposta sulla pubblicità e i diritti per le pubbliche affissioni

L'imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, trovano la propria disciplina normativa negli articoli da 1 a 37 del DL. 15 novembre 1993, n. 507. L'imposta sulla pubblicità riguarda tutti i mezzi pubblicitari esposti direttamente o per conto degli interessati, mentre il diritto sulle pubbliche affissioni riguarda le affissioni eseguite dal Comune nel proprio ambito territoriale e negli appositi spazi ad esse riservati. Pertanto, la prima è un'imposta, ad ogni effetto, mentre il diritto fisso riguarda l'esclusività della prestazione di affissione e "remunera" l'attività istituzionale di affissione.

L'imposta si applica alla pubblicità esterna e a quella diretta, vale a dire ogni forma di pubblicità diversa da quella radiofonica, televisiva, editoriale e su internet.

Il presupposto oggettivo del tributo:

- deve essere effettuata attraverso forme di comunicazione visiva o acustica;
- i messaggi devono essere diffusi in luoghi pubblici o aperti al

pubblico o da tali luoghi percepibili (e pertanto accessibili ad una massa indiscriminata di soggetti);

- deve essere effettuata nell'esercizio di un'attività economica allo scopo di promuovere la domanda di beni o servizi o di migliorare l'immagine del soggetto pubblicizzato.

Sulla base dell'art. 62, c. 1, Dlgs. 446/97 è possibile, con regolamento da adottarsi entro il termine di approvazione del bilancio stabilito da norme statali sostituire l'imposta con l'introduzione di un canone determinato in base a tariffa. Tale canone non ha natura di entrata tributaria (Circolare Ministero finanze 3 novembre 1998, n. 256/E), per cui il regolamento non deve essere trasmesso al Ministero delle finanze. I Comuni che intendono istituire il canone sostitutivo dell'imposta di pubblicità, non possono determinare tale canone in misura superiore al 25% delle tariffe vigenti nell'anno antecedente.

La determinazione del canone tiene conto della rivalutazione annuale sulla base dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'Istat (art. 7 octies del DL. 7/2005 convertito in L. 43/2005).

Il termine per deliberare le tariffe è fissato al 31 marzo di ogni anno con decorrenza dal 1° gennaio del medesimo anno, in deroga a quanto stabilito dall'art. 3 L. 212/2000 (Statuto del contribuente). In caso di mancata adozione vanno applicate le tariffe dell'anno precedente (art. 10, c. 1, lett. a, L. 448/2001).

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, c. 3, del Dlgs. 507/93, il pagamento dovrebbe avvenire entro il 31 gennaio dell'anno di riferimento.

Essendo, però, previsto che il termine per la determinazione delle tariffe in argomento è fissato al 31 marzo, i Comuni, come peraltro previsto anche dalla Circolare ministeriale 5 febbraio 2001, n. 1FL, possono deliberare il differimento della scadenza, differimento che può essere annuale o permanente.

7.13.3. L'imposta municipale secondaria

Nel 2014 restano in vigore le disposizioni riguardanti la TOSAP e l'imposta sulla pubblicità, in quanto il c. 714 della legge di stabilità

2014 ha rinviato, dal 2014 al 2015, l'introduzione dell'imposta municipale secondaria, prevista dall'art. 11 c. 1 del Dlgs. 23/2011, che ricordiamo sostituisce la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni e il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari. La relativa disciplina dovrà essere dettata da un apposito DPR (art.1, c. 714, L. 147/2013).

7.14. Le entrate extratributarie

7.14.1. Il Servizio idrico integrato

Il Servizio idrico integrato, istituito dalla L. 36/1994 (cd. Legge Galli) rappresenta l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua ad usi civili nonché di depurazione e fognatura delle acque reflue. Il costo del servizio è coperto da una tariffa corrisposta dagli utenti applicata sulla base di un metodo normalizzato che tiene conto:

- delle fasce di utenza territoriali;
- di particolari situazioni idrogeologiche;
- del piano finanziario degli investimenti.

Il metodo normalizzato per la determinazione della tariffa del servizio idrico è stato approvato con decreto ministeriale 1° agosto 1996. Tuttavia la relativa applicazione è stata più volte prorogata nel corso degli anni e da ultimo fissata al 31 dicembre 2010 dall'art. 23-bis del DL. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito in L. 133/2008) di riforma dei servizi pubblici locali. Ricordiamo che la L. Galli è stata abrogata dal Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice ambientale), il quale ripropone lo schema logico della precedente disciplina e mira a garantire una gestione ottimale del servizio attraverso l'Autorità d'ambito. L'art. 154 del Dlgs. 152/2006 ribadisce la natura di corrispettivo della tariffa del servizio idrico integrato, demandando all'Autorità d'ambito la relativa determinazione tenendo conto del servizio fornito, delle opere necessarie e dei relativi costi di gestione nonché della remunerazione del capitale investito, in applicazione del principio europeo del "*chi inquina paga*".

7.14.2. I servizi di fognatura e depurazione

Sono esclusi dal pagamento del canone coloro che, non potendo usufruire di un sistema fognario, provvedono direttamente, a proprie spese, a far effettuare la vuotatura delle proprie fosse biologiche da soggetti terzi, essendo ininfluyente, ai fini dell'applicazione della norma, che questi ultimi recapitino tali scarichi, a mezzo di autobotti, in un depuratore (Circolare Ministero finanze 5 ottobre 2000, n. 177).

L'art. 14, c. 1, L. 36/1994, modificato dall'art. 28 L. 179/2002 e ripreso dall'art. 155, c. 1, primo periodo, del Dlgs. 152/2006 (codice ambiente), dispone che:

La quota di tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura e di depurazione è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi.

La Corte costituzionale con sentenza 10 ottobre 2008 n. 335 ha bocciato per "intrinseca irragionevolezza" la suddetta disposizione, sostenendo che quando l'impianto non c'è o non funziona, la tariffa idrica non può contemplare anche la parte destinata al servizio di depurazione, in quanto non si è in presenza di un tributo ma di un corrispettivo per servizio reso.

Con l'art. 8 sexies del DL. 208 convertito in L. 13/2009 viene disposto che in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2008, i gestori del servizio idrico integrato provvedono anche in forma rateizzata, entro il termine massimo di cinque anni, a decorrere dal 1° ottobre 2009, alla restituzione della quota di tariffa non dovuta riferita all'esercizio del servizio di depurazione.

Dall'importo da restituire vanno dedotti gli oneri derivati dalle attività di progettazione, di realizzazione o di completamento avviate. L'importo da restituire è individuato, entro 210 giorni (art. 15, c. 2 quater del DL.135/2009 convertito in L. 166/2009) dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL. 208/2008, dalle rispettive Autorità d'ambito. Le suddette si applicano anche agli Enti locali gestori in via diretta dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. In tali casi all'individuazione dell'importo da restituire provvedono i medesimi Enti locali.

Con Decreto del Ministro dell'ambiente 30 settembre 2009 (GU. 8 febbraio.2010, n. 31) sono individuati i criteri e i parametri per la restituzione.

I Comuni già provvisti di impianti centralizzati di depurazione funzionanti, che non si trovano in situazioni di dissesto, devono destinare i proventi derivanti dai canoni di depurazione e fognatura prioritariamente alla gestione e manutenzione degli impianti medesimi (art. 14, c. 1, L. 5 gennaio 1994, n. 36, cosiddetta legge Galli, come integrata dall'art. 31, c. 31, L. 448/98).

L'art. 77, c. 7, L. 289/2002 dispone che il pagamento del corrispettivo dei servizi di depurazione e fognatura deve essere effettuato entro 60 giorni dal ricevimento delle fatture. Su richiesta del gestore del servizio il pagamento può essere differito di un anno dal ricevimento della fattura incrementando l'importo dovuto degli interessi calcolati sulla base della tasso legale incrementato di due punti. L'omesso o ritardato pagamento oltre l'anno dall'emissione della fattura comporta una penalità pari al 10% dell'importo dovuto, oltre agli interessi.

7.14.3. Le sanzioni amministrative per violazioni al Codice della strada

La L. 120/2010 di riforma del Codice della strada ha modificato le norme L. 285/1992 relative all'attribuzione ed alla destinazione dei proventi per le sanzioni derivanti da violazioni al codice della strada.

L'art. 25, c. 1, prevede che i proventi delle sanzioni derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità sono attribuiti, in misura pari al 50 per cento ciascuno, all'Ente proprietario della strada su cui è stato effettuato l'accertamento e all'Ente da cui dipende l'organo accertatore (la suddivisione non riguarda le sanzioni accertate su autostrade e strade statali).

Gli Enti destinano le suddette somme:

- alla realizzazione di interventi di manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture stradali, ivi comprese la segnaletica e le barriere, e dei relativi impianti;
- al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, ivi comprese le spese relative al personale, nel rispetto della norma-

tiva vigente relativa al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego e al patto di stabilità interno.

L'art. 40, c. 1, L. 120/2010 prevede che una quota pari al 50 per cento dei proventi per altre violazioni è destinata:

- 1) in misura non inferiore al 12,50% a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;
- 2) in misura non inferiore al 12,50% al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale;
- 3) il resto alle seguenti altre finalità:
 - miglioramento della sicurezza stradale,
 - manutenzione delle strade di proprietà dell'ente,
 - installazione, ammodernamento, potenziamento, messa a norma e a manutenzione delle barriere e sistemazione del manto stradale delle medesime strade,
 - redazione dei piani urbani del traffico e piani del traffico per la viabilità extraurbana,
 - interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti,
 - svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale,
 - misure di assistenza e di previdenza per il personale,
 - assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro.

I Comuni, con delibera di giunta, determinano annualmente le quote da destinare alle finalità sopra indicate.

Gli Enti locali devono trasmettere al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed al Ministero dell'interno, entro il 31 maggio di ogni anno, una relazione in cui sono indicati, con riferimento all'anno precedente, l'ammontare complessivo dei proventi di propria spettanza come risultante da rendiconto approvato nel medesimo anno, e gli interventi realizzati a valere su tali risorse, con la specificazione degli oneri sostenuti per ciascun

intervento, secondo il modello e con le modalità di trasmissione in via informatica da indicarsi con apposito decreto ministeriale, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (art. 25, c. 2, L. 120/2010).

La percentuale dei proventi derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità è ridotta del 90 % annuo nei confronti dell'ente che non trasmetta la relazione, ovvero che utilizzi i predetti proventi in modo difforme da quanto previsto dalla normativa per ciascun anno per il quale sia riscontrata una delle predette inadempienze. Le inadempienze di cui al periodo precedente rilevano ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale e devono essere segnalate tempestivamente al procuratore regionale della Corte dei conti (art. 25, c. 1, come modificato dall'art. 4, c. 15, del DL. 16/2012 convertito in L. 44/2012).

7.14.4. I proventi dei servizi a domanda individuale

I servizi a domanda individuale si sostanziano in tutte quelle attività, gestite dai Comuni, poste in essere ed utilizzate a richiesta dell'utente che non siano state dichiarate gratuite per legge. Per tali servizi gli enti erogatori sono di norma tenuti a richiedere la contribuzione degli utenti anche a carattere non generalizzato.

Gli Enti che sono da considerarsi in situazione strutturalmente deficitaria, nonché quelli che non hanno approvato nei termini di legge il rendiconto della gestione o non hanno prodotto il certificato sul rendiconto della gestione hanno l'obbligo di garantire con i proventi tariffari e i contributi finalizzati la copertura del costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale in misura non inferiore al 36%.

La tipologia dei "servizi pubblici a domanda individuale", definita dal DM. 31 dicembre 1983 da parte del Ministero dell'interno di concerto con i Ministeri del tesoro e delle finanze, comprende:

- 1) alberghi, esclusi i dormitori pubblici; case di riposo e di ricovero;
- 2) alberghi diurni e bagni pubblici;
- 3) asili nido;
- 4) convitti, campeggi, case per vacanze, ostelli;
- 5) colonie e soggiorni stagionali, stabilimenti termali;
- 6) corsi extra scolastici di insegnamento di arti e sport e altre discipline, esclusi quelli individuati con legge;

- 7) giardini zoologici e botanici;
- 8) impianti sportivi: piscine, campi da tennis, di pattinaggio, impianti di risalita e simili;
- 9) mattatoi pubblici;
- 10) mense, comprese quelle ad uso scolastico;
- 11) mercati e fiere attrezzati;
- 12) parcheggi custoditi e parchimetri;
- 13) pesa pubblica;
- 14) servizi turistici diversi: stabilimenti balneari, approdi turistici e simili;
- 15) spurgo di pozzi neri;
- 16) teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli;
- 17) trasporti di carni macellate;
- 18) trasporti funebri, pompe funebri e illuminazioni votive;
- 19) uso di locali adibiti stabilmente e solo per riunioni non istituzionali: auditorium, palazzi dei congressi e simili.

L'art. 6 del DL. 55/1983, convertito con modificazioni nella L. 131/1983 obbliga i Comuni a definire, non oltre la data di approvazione del bilancio, la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale finanziata da tariffe, contribuzioni ed entrate specificatamente destinate e le tariffe dei servizi medesimi, ai sensi dell'art. 54 del Dlgs. 446/1997. A tal fine devono essere computati tutti i costi diretti ed indiretti afferenti il servizio inerenti personale, spese per acquisizione di beni e servizi, ammortamenti, interessi passivi contratti su mutui, imposte e tasse, rispettando i seguenti criteri:

- computo di tutte le spese per il personale comunque adibito, anche ad orario parziale, compresi gli oneri riflessi e delle spese per l'acquisto di beni e servizi, comprese le manutenzioni ordinarie;
- riparto dei costi comuni a più servizi sulla base di percentuali individuate nella medesima deliberazione.

Nel corso dell'esercizio, in presenza di rilevanti scostamenti nei costi dei servizi a domanda individuale o, in generale, dei servizi pubblici, il c. *l-bis* dell'art. 54 del Dlgs. 446/1997 autorizza il Comune ad incrementare le tariffe precedentemente approvate, al fine di salvaguardare il tasso di copertura fissato in sede di previsione. Nel caso ci si avvalga di tale facoltà gli incrementi delle tariffe non hanno comunque effetto retroattivo.

In sede di approvazione del rendiconto dovrà essere data dimostrazione del tasso di copertura effettivamente sostenuto, dando motivatamente conto degli scostamenti intervenuti.

Per gli Enti strutturalmente deficitari sussiste l'obbligo di inviare al Ministero dell'interno la certificazione inerente la dimostrazione del rispetto della percentuale minima di copertura di:

- a) servizi a domanda individuale (36%);
- b) servizio idrico integrato (80%);
- c) servizio smaltimento rifiuti (50%).

7.14.5. I proventi dei servizi aggiuntivi

L'art. 43, c. 4, L. 449/1997 attribuisce a tutte le pubbliche amministrazioni la facoltà di individuare le prestazioni rese a favore degli utenti non rientranti tra i servizi essenziali o tra quelli a domanda individuale, da assoggettare a contribuzione. I criteri generali per l'adozione dei relativi regolamenti sono stati approvati dal Presidente del Consiglio dei Ministri con la direttiva 20 dicembre 1999, criteri che, per quanto riguarda la misura della contribuzione, fanno riferimento alle ore di lavoro impiegate dal personale e, quindi, al costo sostenuto per effettuare la prestazione nonché al valore di mercato rappresentato dall'introito che il privato può trarre dall'uso dei documenti acquisiti. I servizi erogati dagli Enti locali che potrebbero essere sottoposti a contribuzione degli utenti sono:

- la riproduzione di documenti di archivio;
- le copie ed estratti di documenti di archivio effettuati per ragioni non di studio;
- la commercializzazione di volumi, dispense, studi, ricerche ed altre opere dell'ingegno;
- le ricerche effettuate su richiesta dei privati (escluse quelle svolte per fini istituzionali o per la tutela di situazione giuridicamente rilevanti);
- il rilascio di fotocopie richieste da utenti esterni o da personale dell'ente per ragioni non d'ufficio;
- l'accesso ad informazioni e documenti contenuti in banche dati;
- il prestito di documenti per esposizioni realizzate da soggetti privati ai fini commerciali.

7.14.6. I diritti di segreteria e diritti di istruttoria

I Comuni percepiscono dagli utenti i diritti di segreteria ed i diritti di istruttoria per il compimento dei seguenti servizi istituzionali:

- espletamento di pratiche anagrafiche o di stato civile;
- rilascio di carte di identità;
- istruttoria pratiche ufficio tecnico;
- rogito di contratti da parte del segretario comunale o provinciale (L. 604/1992).

Tutti i diritti rimangono acquisiti al bilancio degli Enti, fatta eccezione per i diritti di rogito del segretario che sono trimestralmente così ripartiti:

- 10% al fondo di cui all'art. 42 L. 604/1962 e successive modificazioni, gestito dal Ministero dell'interno – ex Agenzia autonoma per la gestione dell'albo nazionale dei segretari;
- 90% al Comune;
- 75% della quota spettante al Comune al segretario.

7.14.7. I proventi dei beni dell'ente

Il Comune, come proprietario di beni, può attribuire a terzi dei diritti di utilizzazione prevedendo, nel contempo, il pagamento di determinate tariffe, entro i limiti imposti dalla legge. A tal fine si devono distinguere:

- beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili: beni che, essendo finalizzati a soddisfare un interesse pubblico, possono formare oggetto di diritti a favore di terzi solo mediante concessione amministrativa;
- beni patrimoniali disponibili: non essendo beni asserviti al soddisfacimento di un interesse pubblico, l'attribuzione di un diritto di godimento a favore di un soggetto terzo avviene nelle forme del diritto privato comune (locazioni, fitti attivi, ecc.).

Tra i principali proventi dei beni dell'Ente ricordiamo:

- a) il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche;
- b) i proventi delle concessioni cimiteriali;
- c) il canone per le concessioni di acqua ad uso idroelettrico.

7.14.8. Le sponsorizzazioni

Le norme che attribuiscono la possibilità ai Comuni di stipulare contratti di sponsorizzazione sono:

- art. 43 c. 1, L. 449/1997 (finanziaria 1998) che prevede, previa adozione di un apposito regolamento, la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile;
- art. 119 del Dlgs. 267/2000 in base al quale si possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione o convenzione con soggetti pubblici o privati, con lo scopo di migliorare la qualità dei servizi prestati;
- art. 26 del Dlgs. 263/2006 (Codice dei contratti pubblici) che individua la disciplina applicabile ai contratti di sponsorizzazione.

Il ricorso alle sponsorizzazioni è vincolato:

1. al perseguimento di interessi pubblici;
2. alla esclusione di forme di conflitto di interesse tra attività pubblica e privata;
3. al conseguimento di risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti previsti.

Il Comune in un contratto di sponsorizzazione, nella maggioranza dei casi, svolge un ruolo di tipo "passivo", in quanto agisce come sponsor, impegnandosi a veicolare il nome o il marchio di un altro soggetto. Il contratto di sponsorizzazione può trovare applicabilità in una vasta area di attività poste in essere dagli Enti locali, con un notevole beneficio in termini di risparmio di risorse. Tipica è la concessione di spazi pubblicitari nell'ambito degli strumenti di comunicazione istituzionale (sito web, giornalino). Ricordiamo infine che l'attività di sponsorizzazione rientra nell'ambito delle attività di natura commerciale e pertanto i relativi proventi devono essere assoggettati ad IVA con aliquota ordinaria.

Gli Enti locali pertanto dovranno emettere fattura e versare l'IVA riscossa in sede di liquidazione periodica.

7.15. I trasferimenti

Per gli anni 2013, 2014 e 2015 il Fondo ordinario sarà ridotto nei confronti dei Comuni per i quali il rinnovo dei consigli ha luogo negli anni 2011 e 2012 in proporzione alla popolazione residente (art. 2, c. 183, L. 191/09). La riduzione per i singoli Enti è avvenuta con DM. 9 dicembre 2010.

La previsione dei trasferimenti dovrà riguardare il fondo per lo sviluppo degli investimenti parametrato ai mutui ancora in essere al 1° gennaio 2014. Da ricordare che con comunicato del 5 dicembre 2007, il Ministero delle finanze ha precisato che l'estinzione anticipata di mutui mediante l'utilizzo di entrate e disponibilità proprie, compresa la fattispecie di cui all'articolo 11 del DL. 159/2007, non comporta variazioni sul contributo erogato da questo Ministero a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti.

Inoltre ai Comuni che hanno registrato il maggior taglio di risorse operato negli anni 2012 e 2013 per effetto dell'assoggettamento degli immobili posseduti dagli stessi Comuni nel proprio territorio all'imposta municipale propria di cui all'articolo 13, c. 1, del DL. 201/2011 convertito dalla L. 214/2011 è attribuito un contributo di 270 milioni di euro per l'anno 2014.

Il contributo sarà ripartito tra i Comuni interessati con decreto del Ministero dell'interno in proporzione alle stime di gettito da imposta municipale propria relativo agli immobili posseduti dai Comuni nel proprio territorio comunicate dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze. Il contributo attribuito a ciascun Comune è escluso dal saldo finanziario di cui all'articolo 31, c. 3, L. 183/2011 (art. 10 quater, DL. 35/2013 convertito in L. 64/2013).

La quantificazione delle risorse destinate annualmente dalla legge regionale finanziaria a favore delle autonomie locali, è collegato ai trasferimenti che la Regione riceve dallo Stato.

Il finanziamento dei bilanci degli Enti locali da parte della Regione, infatti, è assicurato assegnando a questi quote (esprese in decimi) delle compartecipazioni ai proventi dei tributi erariali di spettanza della Regione riscossi nel territorio regionale.

Le quote di compartecipazioni sono preventivate nel loro ammontare nella legge regionale finanziaria e soggette ad accertamento defi-

nitivo, in sede d'assestamento del bilancio di previsione della Regione dell'anno successivo. In quella sede, quindi, determinato l'importo definitivo delle quote di tributi erariali accertate dalla Regione, si procede ad un conguaglio delle somme spettanti a favore degli Enti locali, che può essere positivo o negativo a seconda dell'ammontare accertato rispetto a quello preventivato (fino ad ora è sempre risultato positivo). Le quote di compartecipazione sono determinate tenendo conto, oltre che del gettito dell'IRPEF, IRPEG, IVA, anche del gettito dell'imposta erariale sui consumi di energia elettrica, del gettito della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo sui prodotti dei monopoli tabacchi, del gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche.

Con l'ammontare indistinto della quota di compartecipazione previsto in finanziaria vengono annualmente finanziate diverse tipologie di interventi a favore delle autonomie locali:

- trasferimento ordinario;
- finanziamento oneri per l'istituzione del comparto unico nel pubblico impiego regionale e locale;
- assegnazioni per spese gestionali relative a funzioni trasferite agli Enti locali;
- assegnazione per l'esercizio in forma associata di funzioni o servizi;
- fondi specifici a domanda.

Questi fondi sono gestiti dalla Direzione centrale dell'Amministrazione regionale competente in materia di autonomie locali.

Con le leggi finanziarie e di assestamento vengono assegnate agli Enti locali ulteriori finanziamenti, soprattutto per investimenti, a valere su leggi di settore e su risorse di bilancio diverse dalle compartecipazioni per il raggiungimento di specifiche finalità, gestite dalle Direzioni centrali competenti per materia.

I Comuni che si trovassero in difficoltà di liquidità nonostante l'attivazione dell'anticipazione di cassa ed avessero ancora in sospeso parte dei trasferimenti erariali per gli anni precedenti, possono richiedere l'erogazione compilando il modello nel quale devono essere indicate, per ogni spesa inderogabile, la data di scadenza (non superiore a 30 giorni dalla data di presentazione della domanda), la tipologia di spesa ed il relativo importo, unitamente alla dichiarazione del tesoriere comunale, inviando il tutto via fax ai numeri 06/46549615 – 06/46549616.

7.15.1. Il Fondo di solidarietà comunale (FSC)

Il passaggio più problematico, che anche quest'anno sta ritardando l'approvazione dei bilanci di previsione comunali, è rappresentato dalla determinazione delle spettanze del Fondo di solidarietà, istituito con la legge di stabilità 2013. Il Fondo, alimentato con una parte del gettito IMU di competenza dei Comuni, da ripartire con modalità fissate con successivo decreto del Presidente del consiglio dei ministri, garantisce una distribuzione equa delle risorse disponibili.

La norma dispone che l'intero gettito IMU sia di competenza dei Comuni, ad eccezione di una quota che va ad alimentare il FSC e dell'imposta sugli immobili di categoria D, il cui gettito è di spettanza dello Stato.

Con la legge di assestamento o con appositi decreti di variazione del Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate le variazioni compensative in aumento o in diminuzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale per tenere conto dell'effettivo gettito dell'imposta municipale propria derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D. Per incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, una quota del Fondo di solidarietà non inferiore, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, a 30 milioni di euro, è destinata ad incrementare il contributo spettante alle Unioni di Comuni e una quota non inferiore a 30 milioni di euro è destinata ai Comuni istituiti a seguito di fusione.

Con DPCM, previo accordo da sancire in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, da emanare entro il 30 aprile 2014 per l'anno 2014 ed entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento per gli anni 2015 e successivi, vengono definiti i criteri di formazione e di riparto del Fondo, tenendo anche conto, per i singoli Comuni:

1. degli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni riguardanti la soppressione della riserva a favore dello Stato del 50% dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale gettito dell'imposta municipale propria derivante dagli immobili ad uso produttivo classi-

- ficati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76;
2. della dimensione del gettito dell'imposta municipale propria ad aliquota base di spettanza comunale;
 3. della diversa incidenza delle risorse sopprresse rappresentate dal fondo sperimentale di riequilibrio per l'anno 2012;
 4. delle riduzioni previste dal DL. 95/2012 (cd. *spending review*);
 5. della soppressione dell'IMU sulle abitazioni principali e dell'istituzione della TASI;
 6. dell'esigenza di limitare le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota base, attraverso l'introduzione di un'appropriata clausola di salvaguardia.

In caso di mancato accordo, il DPCM è comunque emanato entro i quindici giorni successivi. Con il medesimo DPCM può essere aumentata la quota di gettito dell'IMU di spettanza comunale di cui alla lettera a) con rideterminazione dell'importo da versare all'entrata del bilancio dello Stato. L'eventuale differenza positiva tra tale nuovo importo e lo stanziamento iniziale è versata al bilancio statale, per essere riassegnata al fondo medesimo. Le modalità di versamento al bilancio dello Stato sono determinate con il medesimo DPCM. Il 10% del Fondo di solidarietà comunale è accantonato per essere redistribuito, senza tener conto dei suddetti criteri, tra i Comuni medesimi sulla base dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento (art. 1, c. 730, L. 147/2013).

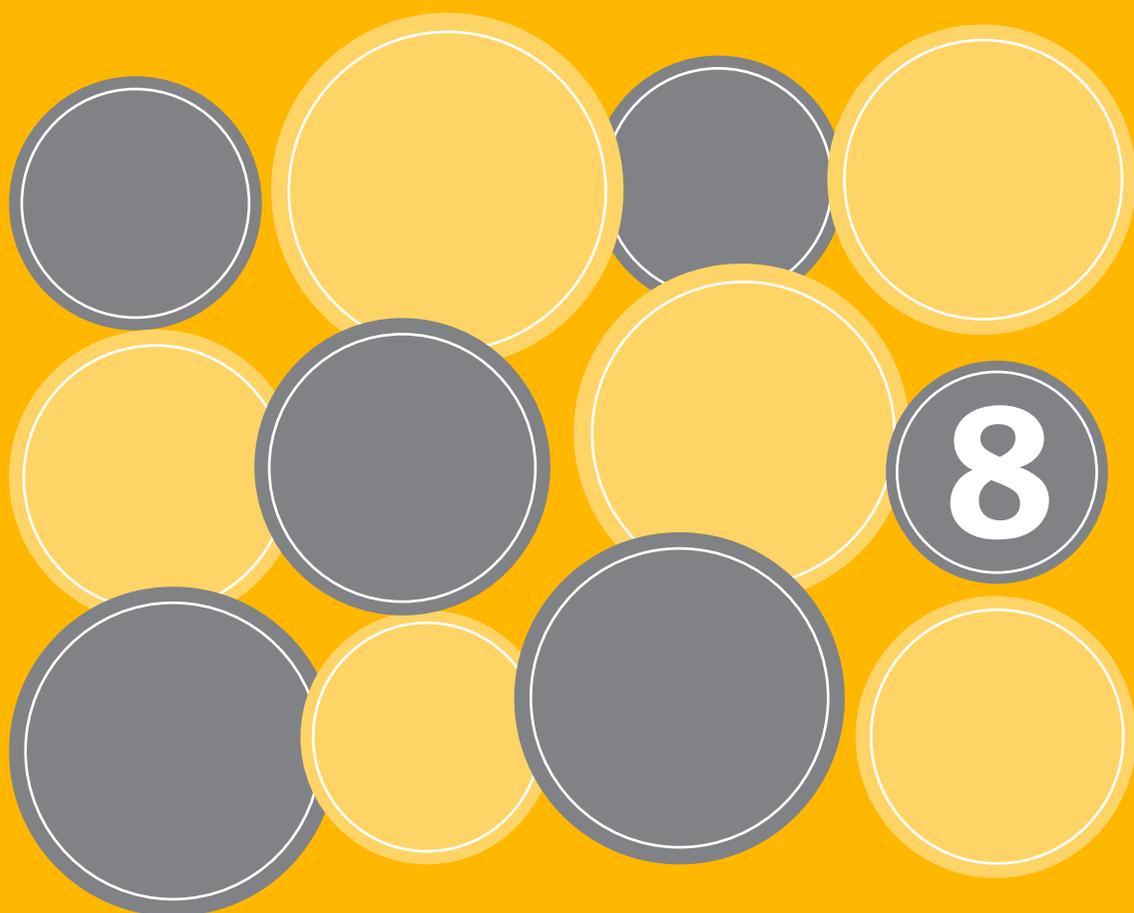
Per l'anno 2014, è attribuito ai Comuni un contributo di 500 milioni di euro finalizzato a finanziare la previsione, da parte dei medesimi Comuni, di detrazioni dalla TASI a favore dell'abitazione principale e delle pertinenze della stessa, nonché dei familiari dimoranti abitualmente e residenti anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale. Le risorse di cui al precedente periodo possono essere utilizzate dai Comuni anche per finanziare detrazioni in favore dei cittadini italiani iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE). Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Mini-

stro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, da adottare entro il 28 febbraio 2014, viene stabilita la quota del contributo di cui al periodo precedente di spettanza di ciascun Comune, tenendo conto dei gettiti standard ed effettivi dell'IMU e del gettito standard della TASI, relativi all'abitazione principale, e della prevedibile dimensione delle detrazioni adottabili da ciascun Comune.

Il contributo eventualmente inutilizzato viene ripartito in proporzione del gettito della TASI relativo all'abitazione principale dei Comuni che hanno introdotto le detrazioni nel 2013, entro il 28 febbraio 2014 (art. 1, c. 731, L. 147/2013).

Dal calcolo per le riduzioni delle spettanze per i Comuni effettuate, in applicazione dell'art. 14, c. 2, del capitale sono esclusi i contributi in conto capitale assegnati dalla legge direttamente al Comune beneficiario (art. 6, c. 15 bis, del DL. 95/2012 convertito in L. 135/2012).

I servizi sociali





L'art. 19, DL. 95/2012, convertito in L. 7 135/2012 ha riscritto il c. 27, art. 14, DL. 78/2010, convertito con modificazioni dalla L. 122/2010, lad-dove individua tra le funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p) Cost. la "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 (lett. g)".

L'art. 128, c. 2, Dlgs. 112/1998 definisce i servizi sociali:

attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

In linea con il principio di sussidiarietà verticale, la norma (art. 126, Dlgs. 112/1998) prevedeva che fossero attribuite agli Enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi nelle materie dei "servizi sociali", stabilendo che siano i Comuni ad esercitare i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali.

L'impianto dei servizi sociali, disegnato dalla legge quadro 328/2000, prevede un sistema misto di competenze sviluppato tra diversi livelli di governo volto a:

- 1) garantire che si possa intervenire, con soluzioni il più possibile appro-

- priate dal punto di vista delle tecniche e dei mezzi adottati, in tutte le situazioni di bisogno;
- 2) realizzare sul territorio un sistema integrato di servizi in grado di operare con competenza sui diversi ambiti, individuali e di fascia, di disagio;
 - 3) coinvolgere i destinatari dei servizi nel pagamento degli stessi, tenendo conto dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), non solo per prevedere nell'accesso ai servizi coerenti criteri di equità, ma anche per ottenere, grazie al concorso degli utenti, importanti risparmi di gestione;
 - 4) favorire soluzioni organizzative e gestionali in grado di ottimizzare il rapporto costi/benefici nella produzione e nell'erogazione delle prestazioni sociali. In particolare la L. 328/2000 ha disposto in merito a:
 - trasferimento di poteri alle Regioni e agli Enti locali;
 - introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale;
 - riforma delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza;
 - ruolo del Terzo Settore, della famiglia, delle organizzazioni di auto-mutuo aiuto;
 - introduzione dei vouchers per l'acquisto delle prestazioni sociali;
 - forme di integrazione e di interazione sul territorio;
 - introduzione della carta dei servizi sociali;
 - sostegno domiciliare per gli anziani non autosufficienti;
 - autorizzazioni e all'accreditamento;
 - figure professionali sociali.

I Comuni, grazie ad una concreta conoscenza dei bisogni e delle domande del territorio, possono formulare politiche sociali in grado di realizzare la prevenzione di situazioni e i rischi di disagio e la concreta messa in opera degli interventi individuati attraverso:

- a) la programmazione, la progettazione e la realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete;
- b) l'erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche;
- c) l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale;
- d) la definizione dei parametri di valutazione;
- e) la promozione delle risorse della collettività;

- f) il coordinamento e l'integrazione degli enti che operano nell'ambito di competenza locale;
- g) il controllo e la valutazione della gestione dei servizi;
- h) la promozione di forme di consultazione allargata;
- i) la partecipazione dei cittadini al controllo della qualità dei servizi.

8.1. La realtà operativa

La Costituzione affida alle Regioni le competenze legislative in materia di servizi sociali e conferisce allo Stato la legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Con la norma, nel rispetto del principio della solidarietà sociale, della sussidiarietà, della partecipazione attiva dei cittadini a tutte le iniziative pubbliche e private, si vuole prevenire, eliminare o ridurre le condizioni di disagio e di difficoltà economiche e sociali. Per conseguire tale obiettivo risulta indispensabile il "metodo della programmazione degli interventi e delle risorse, dell'operatività per progetti, della verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto in genere" (art. 3, L. 328/2000). Il capo IV (artt. 18 e 19) della L. 328/2000 è dedicato all'individuazione degli strumenti per favorire il riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Gli atti programmatori previsti sono:

- a) il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali;
- b) il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali;
- c) i Piani di zona.

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Il legislatore regionale dovrà avere come principio guida per la sua attività la sussidiarietà orizzontale, riconoscendo agli utenti la capacità di interpretare i propri bisogni e di scegliere soluzioni adeguate, attribuendo ai Comuni la capacità di organizzarsi per

rispondere a queste esigenze, sostenendo le energie laddove non siano sufficientemente sviluppate. Lo Stato detta un insieme di norme per assicurare il regolare funzionamento del sistema, ma interviene solo per salvaguardarne l'applicazione in ultima istanza.

L'elemento di forza della L. 328/2000 consiste indubbiamente nel coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, per la costruzione di una rete di offerte differenziate a sostegno della persona e della collettività tramite l'utilizzo di differenti modalità e relativi strumenti giuridici. La norma, infatti, a conferma dell'importanza del coinvolgimento del "Terzo Settore" nel sistema a rete degli interventi e dei servizi socio-assistenziali, prevede che i soggetti privati possano collaborare fin dal momento della programmazione delle attività da prestare.

A livello locale lo strumento utilizzato per la realizzazione di un tale modello di politica sociale è rappresentato dal Piano di zona (art. 19 L. 328/2000), con il quale si definiscono gli obiettivi e le priorità sociali e dal suo esito dipende l'efficienza, l'efficacia e la validità del sistema locale integrato dei servizi sociali.

Con il Piano di zona si concretizza la sussidiarietà orizzontale, infatti, si prevede una procedura circolare di formulazione, attuazione e controllo in cui i soggetti privati partecipano a diverso titolo. I soggetti rappresentanti di interessi collettivi hanno un ruolo nel tavolo di concertazione, mentre i soggetti erogatori partecipano, anche se a differente titolo, a tutte le fasi programmatiche.

Il Piano di zona deve contenere:

- a) gli obiettivi strategici, le priorità di intervento, la scelta degli strumenti e dei mezzi per la relativa realizzazione;
- b) le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali necessarie, i requisiti di qualità cui attenersi secondo quanto stabilito dal Piano regionale;
- c) le forme di rilevazione dei dati necessari per la creazione del sistema informativo dei servizi sociali;
- d) le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni;
- e) le procedure per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle Amministrazioni statali, con particolare riferimento

- all'Amministrazione penitenziaria e della giustizia;
- f) le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità;
 - g) le forme di concertazione con l'Azienda sanitaria locale e con i soggetti che operano nel campo dei servizi sociali.
- L'art. 34 Tuel, stabilisce che:

per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, Province e Regioni, di Amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della Regione o il presidente della Provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

L'art. 19, L. 328/2000 prevede che il Piano di zona sia adottato attraverso un Accordo di programma, il cui procedimento per la conclusione prevede:

1. fase dell'iniziativa: compete al titolare delle attribuzioni primarie o prevalenti (Regione, Provincia o Comune) che, nella persona del proprio organo apicale (sindaco o presidente), convoca una conferenza di servizi tra i rappresentanti di tutte le altre amministrazioni interessate;
2. fase dell'istruttoria: si svolge mediante l'acquisizione dei diversi interessi e dei dati necessari nel corso della conferenza di servizi, nella quale si accerta l'esistenza dell'interesse di ciascun soggetto partecipante a pervenire alla stipula dell'accordo. Il contenuto dell'Accordo di programma definisce gli elementi indispensabili del Piano di zona (oggetto, ambito d'intervento, strumenti, ipotesi di attuazione). La conferenza non si conclude necessariamente con la sottoscrizione formale dell'accordo, ma semplicemente con l'espressione del consenso unanime di tutti i rappresentanti delle amministrazioni. In assenza dell'unanimità, il procedimento non può proseguire e l'accordo

- deve ritenersi inefficace. Il mancato intervento di una amministrazione la cui presenza sarebbe stata utile, non implica l'invalidità dell'accordo raggiunto, ma la limitazione dell'estensione del suo contenuto;
3. fase conclusiva: la conclusione dell'accordo, avviene mediante l'adozione di un atto formale da parte dell'autorità che lo ha promosso;
 4. fase integrativa dell'efficacia: consiste nella pubblicazione dell'accordo all'interno del Bollettino ufficiale della Regione.

L'Accordo di programma definisce i comportamenti giuridici che ciascuna amministrazione aderente si impegna a porre in essere secondo i contenuti, i tempi e le modalità di esercizio concordate, ma non dà luogo ad alcuna struttura organizzativa per la gestione dei servizi.

La gestione associata risulta la soluzione più efficace per poter compiere gli interventi previsti dal Piano di zona, infatti, con questa è possibile realizzare una sintesi delle competenze e una organizzazione unitaria delle funzioni. Inoltre, consente ai Comuni di utilizzare le ampie economie di scala che derivano dall'esercizio associato di funzioni e, nello stesso tempo, di sviluppare le proprie competenze direttamente, anche quando la complessità dei servizi non lo consenta alla singola amministrazione, vista l'articolazione delle procedure gestionali e la disponibilità complessiva di risorse economiche.

L'*Ufficio servizi sociali*, tenuto conto delle dimensioni del disagio, delle domande e delle politiche di intervento sociale che il Comune intende praticare al di là di quanto previsto dal Piano di zona, dovrebbe essere dotato di una struttura in grado di:

- a) interagire operativamente con il sistema integrato dei servizi sociali;
- b) gestire, in modo diretto o in convenzione con strutture esterne, le attività che non sono previste dal Piano di zona;
- c) svolgere l'attività di informazione e di segretariato sociale (informazioni sui diritti, modalità di accesso, ecc.);
- d) aggiornare e incrementare i dati del sistema informativo locale dei servizi sociali.

Il sistema informativo locale dei servizi sociali deve contenere, oltre all'anagrafe di coloro che beneficiano di esenzioni, anche la registrazione, strutturata per tipologia, di tutti gli interventi effettuati in modo da dispor-

re di una banca dati in grado di monitorare l'andamento degli interventi sociali. Infine, l'Ufficio dovrebbe disporre di tutte le fonti di informazione, con dati disaggregati possibilmente a livello comunale, di interesse dei servizi sociali (ISTAT, indagini delle Province, accesso agli indicatori di povertà desumibili dall'anagrafe tributaria, INPS, ecc. anche ai fini di una verifica delle dichiarazioni sull'Indicatore della Situazione economica - ISE).

8.2. La gestione degli immigrati

Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni e gli altri Enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana (art.3, Dlgs. 286/1998, cd. Testo unico sull'immigrazione).

In particolare, la Corte costituzionale, pur confermando la competenza dello Stato in materia di immigrazione, ha confermato il diritto delle Regioni di legiferare in materia di immigrazione per assicurare agli stranieri i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione. Le Province devono provvedere al continuo controllo della presenza degli immigrati sul proprio territorio e predisporre una relazione utile per lo studio sulle dinamiche migratorie. I Comuni devono:

- iscrivere il cittadino dell'Unione europea non italiano che intenda soggiornare in Italia per un periodo superiore a tre mesi;
- rilasciare i certificati di idoneità alloggiativa degli immobili rientranti nei parametri minimi previsti dalla legge regionale di edilizia residenziale pubblica in favore dei richiedenti il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e dei datori di lavoro come garanzia di un alloggio in favore del lavoratore straniero non comunitario al momento dell'assunzione;
- rilasciare i certificati di conformità igienico-sanitaria e di idoneità alloggiativa propedeutici al rilascio dei nullaosta al ricongiungimento familiare in favore di stranieri residenti.

Inoltre, nell'ambito della programmazione regionale, il Comune deve garantire ai cittadini stranieri l'integrazione nell'ambito dei servizi scolastici, sociali e della prima infanzia. Il sindaco per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana può segnalare all'autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero per l'eventuale espulsione o allontanamento dal territorio nazionale.

8.2.1. I Centri dell'immigrazione

Le strutture che accolgono e assistono gli immigrati irregolari sono distinguibili in 4 tipologie:

- *Centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa)*: sono strutture allestite nei luoghi di maggiore sbarco, dove gli stranieri vengono accolti e ricevono le prime cure mediche, vengono foto segnalati, viene accertata l'eventuale intenzione di richiedere protezione internazionale e vengono smistati verso altri centri (in genere si tratta di una permanenza di 24/48 ore);
- *Centri di accoglienza (CDA)*: sono strutture destinate a garantire una prima accoglienza allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l'allontanamento (L. 563/1995, cd. Legge Puglia);
- *Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara)*: sono strutture nelle quali viene inviato e ospitato lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato (Dlgs. 25/2008);
- *Centri di identificazione ed espulsione (CIE)* (così denominati ai sensi del DL. 23 maggio 2008, 92): ex Centri permanenza temporanea (CPT), sono strutture destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e destinati all'espulsione. Istituiti con l'art. 14, Dlgs. 286/1998, tali centri si propongono di evitare la dispersione degli immigrati

irregolari sul territorio e di consentire la materiale esecuzione, da parte delle Forze dell'ordine, dei provvedimenti di espulsione emessi nei confronti degli irregolari. Il DL. 89/2011, convertito in L. 129/2011, ha fissato il termine massimo di permanenza degli stranieri in tali centri a 18 mesi complessivi.

I Centri sono gestiti a cura delle Prefetture-Utg tramite convenzioni con enti, associazioni o cooperative aggiudicatari di appalti del servizio. Le prestazioni e i servizi assicurati dalle convenzioni sono:

1. servizio di gestione amministrativa e di minuta sussistenza e manutenzione;
2. assistenza alla persona:
 - vitto, alloggio, fornitura effetti personali ecc.,
 - assistenza sanitaria,
 - assistenza psico-sociale,
 - mediazione linguistico culturale;
3. servizio di pulizia ed igiene ambientale;
4. manutenzione della struttura e degli impianti.

I *Consigli territoriali per l'immigrazione* (CTI) istituiti in tutte le Prefetture, con il Dpcm 18 dicembre 1999 ai sensi dell'art. 57, DPR 394/1999, presieduti dai prefetti, sono composti da rappresentanti delle competenti Amministrazioni locali dello Stato, della Regione, degli Enti locali, della camera di commercio, degli enti localmente attivi nell'assistenza agli immigrati, delle organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei lavoratori extracomunitari. Svolgono un'attività di monitoraggio sulla presenza degli stranieri sul territorio e la capacità di assorbire i flussi migratori. Grazie alla collaborazione tra più soggetti istituzionali e non promuovono iniziative di integrazione e formulano proposte per risolvere, in sinergia, i problemi connessi al fenomeno migratorio.

Le iniziative adottate a livello locale intendono favorire e promuovere:

- a) la realizzazione di un'intensa collaborazione interistituzionale;
- b) un'estesa concertazione sociale tra i vari soggetti presenti sul territorio rispetto all'analisi dei bisogni e delle difficoltà dei cittadini stranieri;

- c) la programmazione di politiche di integrazione sociale degli immigrati, adatta alle diverse realtà territoriali;
- d) l'attuazione di efficaci interventi di assistenza e di integrazione sociale degli stranieri.

Lo *Sportello unico per l'immigrazione*, istituito con l'art. 18, L. 189/2002, Legge "Bossi-Fini", che ha modificato l'art. 22 della Legge "Turco-Napolitano", Dlgs. 25 luglio 1998 n. 286, è attivo presso ogni Prefettura per lo svolgimento delle pratiche:

- di prima assunzione dei lavoratori stranieri: deve essere presentata domanda allo Sportello unico della Provincia ove avrà luogo la prestazione lavorativa, nell'ambito delle quote previste dall'apposito "decreto-flussi" che stabilisce il numero massimo di cittadini stranieri non comunitari ammessi annualmente a lavorare nel territorio nazionale. Lo Sportello unico rilascia il nulla osta al lavoro e verifica il visto rilasciato dall'autorità consolare e i dati anagrafici del lavoratore;
- di ricongiungimento familiare: lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio nazionale, titolare di carta di soggiorno o di un permesso di soggiorno, in corso di validità, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per studio o per motivi religiosi, di durata non inferiore a un anno, può presentare istanza per il rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare per i seguenti congiunti:
 - coniuge maggiorenne non legalmente separato,
 - figli minori non coniugati (anche del coniuge o nati fuori del matrimonio), a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso,
 - figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale;
 - genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per gravi documentati motivi di salute;
 - di conversione del permesso di soggiorno: per ricevere e dare seguito alle richieste di conversione del permesso di soggiorno per studio o tirocinio in permesso per lavoro subordinato;

lo Sportello unico cui rivolgere le istanze, secondo quanto indicato dalla circolare della Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo, n.2896 del 1° luglio 2008, va individuato sulla base della residenza del richiedente;

- di realizzazione dei test di conoscenza della lingua italiana per l'ottenimento del permesso di soggiorno di lungo periodo.

8.3. Le prospettive

Nell'attuale momento storico di crisi economica e politica, non sono poche le difficoltà che hanno i Comuni nel garantire i servizi sociali ai cittadini. Da un lato il taglio alla spesa pubblica dall'altro l'aumento dei bisogni causato dalla crisi economica, potrebbero ridurre il welfare locale a svolgere una mera funzione assistenziale.

Per essere efficace il welfare locale deve riconoscere il nuovo contesto socio-economico e modellarsi su esso. Di conseguenza i Comuni nell'affrontare il problema stanno riconsiderando la loro politica sociale concentrando le loro azioni sui danni prodotti dalla crisi occupazionale e dell'incremento della povertà cercando di mantenere un buon equilibrio e benessere sociale utilizzando nuove forme di *governance* che prevedano collaborazione con tutti gli attori sociali (ad esempio welfare communities, partnership, co-funding, progettazione partecipata).

I Comuni diventano promotori di un modello che mette in relazione tutti gli attori sociali locali, da quelli pubblici a quelli privati, dai cittadini al Terzo Settore, dove la maggior parte delle risorse disponibili, finanziarie e umane, non sono più gestite direttamente dagli enti locali, ma sono diversificate tra tutti gli attori coinvolti. Un modello nel quale il Comune conserva la funzione fondamentale di garantire l'universalità dei servizi, intervenendo là dove "la rete" non arriva, e grazie alla grande conoscenza che gli amministratori locali hanno del proprio territorio, in merito alle problematiche e alle relative risorse per farvi fronte, è in grado di perseguire soluzioni più efficaci.

Anche in ambito di revisione delle strategie riguardanti le politiche di intervento a livello comunitario, la Commissione europea evidenzia

che i governi nazionali o regionali non sono più in grado di provvedere, da soli, alle diverse istanze che provengono da molti settori dell'economia (trasporti, sanità, sociale). Si rende dunque necessario valorizzare in modo adeguato l'esperienza del partenariato pubblico-privato.

Il Libro verde relativo ai "*Partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*" [COM(2004) 327 definitivo, Bruxelles, 30 aprile 2004], evidenzia, ancora una volta, che lo Stato e il mercato, che il pubblico ed il privato non sono entità divise e opposte, ma sono dipendenti tra loro. Il *procurement* rappresenta il terreno ideale per provare nuove forme di collaborazione tra pubblico e privato. Si tratta di sperimentazioni favorite dal diritto comunitario, in quanto il partenariato pubblico/privato, rispetto agli appalti pubblici, implica la presenza di capitale privato, il quale finanzia almeno una parte del progetto, sostenendone il relativo rischio.

La costituzione e organizzazione di partenariato pubblico/privato è considerata una delle "soluzioni" più efficaci per realizzare progetti e interventi di respiro nazionale e comunitario. In questo senso, la Commissione europea, per fronteggiare l'attuale crisi economica, ha incentivato lo sviluppo del partenariato pubblico-privato in forma stabile. Lo strumento del partenariato, può rappresentare, soprattutto a livello locale, un terreno di confronto innovativo per le pubbliche amministrazioni nell'erogazione dei servizi di pubblica utilità.

Il *draft report sull'economia sociale* elaborato dalla Commissione lavoro e affari sociali del Parlamento UE (14 novembre 2008, 2008/2250(INI), relatrice l'italiana Patrizia Toia) evidenzia il ruolo delle organizzazioni *non profit* (in modo particolare nei momenti di crisi economica) come fenomeno in aumento in Europa. Il settore *non profit* attraverso la progettazione di iniziative e interventi a livello locale, può divenire un serio partner per pianificare e realizzare servizi per i cittadini, in particolare in favore dei più deboli.

La scelta di affidare l'erogazione di servizi sociali al settore *non profit* obbliga gli enti a rivedere la procedura con cui affidare i servizi sociali alle organizzazioni del Terzo Settore. Infatti, dall'acquisto di "pacchetti di servizi" da far gestire alle organizzazioni *non profit* si passa all'acquisto di prestazioni. Tale situazione immette, nella regolazione del sistema degli affidamenti di servizi, concorrenza e competizione.

È indubbio che la concorrenza e la competizione siano, e lo saranno sempre più, concetti con cui le organizzazioni *non profit* dovranno confrontarsi. La sussidiarietà, nel contesto sopra delineato, si presenta come lo strumento capace di coniugare le responsabilità politico-amministrative (ineliminabili e non delegabili) con innovative ed efficaci risposte ai bisogni sociali.

Non si tratta solamente di individuare le formule giuridico-istituzionali più adeguate per intervenire, ma soprattutto di sottoporre l'azione a controlli di efficacia che valutino attentamente l'*outcome* e l'*output* del servizio. Mentre agli Enti locali spetta, soprattutto, il compito di monitorare gli interventi posti in essere dalle organizzazioni *non profit*, queste viceversa, devono considerarsi come partner delle pubbliche amministrazioni, impegnate unitamente ad esse nel tentare di rispondere alle diverse istanze provenienti dalla società civile. L'individuazione della forma gestionale da adottare rappresenta per gli enti locali una importante questione, in quanto rimanda alla ridefinizione dei poteri intesi come funzioni e competenze fra i vari soggetti pubblici e privati che costituiscono il nuovo sistema di gestione degli interventi a livello locale. Inoltre la scelta dipende dall'individuazione "dell'assetto istituzionale migliore per ogni singolo contesto locale" a seconda della cultura organizzativa e degli interventi già adottati sul territorio, dei risultati attesi riguardo la messa in rete degli interventi, servizi sociali e socio-sanitari già presenti o in fase di programmazione e di integrazione dei soggetti pubblici e privati.

A tal riguardo per gli Enti locali assume particolare importanza la scelta di una forma di gestione di tipo associato, in quanto con essa si possono individuare forme di collaborazione tra più Enti per:

- superare i limiti dovuti alle risorse ed al bacino d'utenza del singolo Ente e quindi implementare politiche sociali sovracomunali;
- fornire soluzioni condivise con l'Azienda sanitaria locale superando anche i problemi dovuti all'indefinitezza del confine tra sociale, socio-sanitario e sanitario;
- coinvolgere maggiormente il Terzo Settore nella gestione e nella progettazione dei servizi in quanto portatore di risorse finanziarie e di *know how* gestionale.

Nel decidere l'attivazione di nuove forme di gestione associata la quantità e il tipo di servizi da conferire al soggetto gestore costituiscono

variabili importanti. Ad esempio per quanto riguarda la quantità si potrebbero gestire soltanto i servizi definiti nel Piano di zona o ulteriori, in merito alla tipologia si tratterebbe di decidere se affidare solo servizi sociali ovvero servizi socio-sanitari oppure servizi cd. "pesanti" con strutture da gestire ovvero servizi a prevalente capitale umano. Inoltre, una diversa quantità e tipologia di servizi comporta contributi differenti in termini di risorse finanziarie, tecniche e gestionali e, quindi il coinvolgimento di soggetti diversi.

Tutti questi fattori tuttavia debbono necessariamente essere riferiti allo specifico contesto locale: la scelta relativa alla tipologia di forma giuridica da adottare per la gestione associata dei sistemi di interventi e servizi sociali è di tipo politico ed è determinata dalla tipologia di assetto istituzionale che si vuole adottare, in funzione però della storia di un determinato territorio intesa soprattutto come livello di collaborazione e di cooperazione sviluppato nell'esperienza precedente tra i vari soggetti presenti e gli obiettivi che si intendono raggiungere.

I servizi pubblici locali



Il settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni è stato oggetto di un'intensa attività normativa che ha generato disposizioni confuse e contraddittorie. Alla luce dell'evoluzione normativa intervenuta diviene fondamentale la distinzione tra Servizi pubblici locali (SPL) e Servizi strumentali (SS).

Distinzione tra servizi pubblici locali e servizi strumentali

	DESTINAZIONE ATTIVITA'	TIPOLOGIA RAPPORTO	FORMA CONTRATTO	CORRISPONDENZA CONTRATTUALE	RISCHIO
SS	ENTE	BILATERALE	APPALTO	ENTE	ENTE
SPL	COLLETTIVITÀ	TRILATERALE	CONCESSIONE	UTENTI	GESTORE

I servizi rivolti alla pubblica amministrazione (che non sono definibili SPL e si pongono al di fuori della disciplina dell'art. 113 del Tuel) sono:

1. pulizie interne,
2. manutenzione verde pubblico,
3. manutenzione strade,
4. manutenzione edifici (case, scuole, ecc),
5. progettazione dei lavori pubblici,
6. direzione dei lavori pubblici,
7. formazione del personale,
8. edilizia residenziale pubblica - costruzione,
9. legale/contenzioso,
10. vigilanza e sicurezza del patrimonio comunale,
11. gestione entrate tributarie,

12. edilizia residenziale pubblica – gestione,
13. allestimenti mostre e impianti temporanei di pubblico spettacolo,
14. informatica,
15. riproduzione stampati,
16. gestione sito web,
17. progettazione urbanistica.

I servizi a rilevanza economica (art. 113 Tuel) sono:

1. raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani,
2. affissioni e pubblicità,
3. servizio idrico integrato,
4. assistenza domiciliare,
5. refezione scolastica,
6. trasporti pubblici locali,
7. distribuzione gas,
8. trasporto scolastico,
9. gestione parchimetri,
10. strutture residenziali e di ricovero per anziani,
11. onoranze funebri,
12. servizi cimiteriali,
13. farmacie comunali,
14. distribuzione energia elettrica,
15. servizi di riabilitazione,
16. gestione asili nido,
17. facchinaggio,
18. gestione inceneritore.

Possibile definizione di "servizio pubblico":

- criterio soggettivo: il servizio è pubblico se è a vantaggio della collettività e se erogato da pubblici soggetti competenti per legge ad organizzarlo e gestirlo;
- criterio oggettivo: l'elemento identificante il servizio pubblico è l'interesse perseguito (pubblica utilità) nonché i controlli e gli indirizzi esercitati da un soggetto pubblico a prescindere dalla natura del gestore.

Pertanto, la qualificazione di un'attività come servizio pubblico

può essere rinvenuta:

- nella risposta ai bisogni della collettività secondo termini di valore intrinseco elevati;
- nella fruizione diretta da parte dei soggetti facenti parte della comunità locale;
- nella frequente configurazione dei profili economici relativi alla fruizione stessa secondo moduli tariffari.

I "servizi strumentali", al contrario, sono caratterizzati da attività finalizzate a sostenere la migliore realizzazione, sul piano operativo, degli scopi istituzionali dell'amministrazione. Tali attività, anche molto complesse, garantiscono agli Enti il corretto sviluppo di processi intermedi per il loro buon funzionamento, a fini del miglioramento dell'efficienza gestionale, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza 36/2004.

Gli indicatori della natura strumentale di un servizio sono individuabili:

- nella realizzazione dell'attività soddisfacente le necessità proprie della sola amministrazione (senza alcuna ricaduta diretta sulla comunità locale);
- nella fruizione limitata agli operatori e nell'incidenza ricondotta alle sole strutture dell'Ente;
- nella delineazione dei profili economici, principalmente come dati di costo, soddisfatti con risorse proprie dell'Ente (disponibilità di bilancio).

9.1. Il dimensionamento e l'organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

La sentenza della Corte costituzionale 199/2012 ha sancito l'illegittimità dell'art. 4, DL. 38/2011, convertito con modifiche dalla L. 148/2011, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. La sentenza non riguarda le discipline inerenti la distribuzione del gas, di energia elettrica, il servizio idrico e la gestione delle farmacie comunali, il trasporto ferroviario regionale, il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e il trasporto pubblico locale, tutti servizi che sono oggetto di

normative settoriali. Per tali servizi il soggetto affidante dovrà scegliere le modalità di affidamento in virtù di quanto previsto dalla normativa comunitaria e, se esistente, da quella settoriale.

Il riferimento normativo generale è costituito, quindi, dalla disciplina europea (direttamente applicabile) e dalle norme settoriali in vigore.

La *rilevanza economica* consiste nella possibilità (concretamente misurabile) che dalla gestione del servizio si ricavi un profitto. La giurisprudenza, per la individuazione della rilevanza economica, adotta un criterio che tiene conto della concreta struttura del servizio, le modalità del suo espletamento, gli aspetti economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio (Consiglio di Stato sez. VI sentenza del 18 dicembre 2012 n. 6488).

Le disposizioni contenute nell'art. 9, DL. 95/2012 "accorpamento, soppressione e divieto di costituzione di nuovi Enti" e nell'art. 16, DL. 138/2011 "Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali", prevedono il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica. Tali norme devono essere lette in relazione alle disposizioni di cui all'art. 3-bis, DL. 138/2011, che, con l'obiettivo di conseguire una organizzazione e gestione efficiente dei servizi pubblici, prevedono l'organizzazione di questi servizi in ambiti territoriali ottimali. L'art. 3-bis, c. 1, stabilisce che, per realizzare economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza, le Regioni devono organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituendo o designando Enti di governo degli stessi e prevedendo, in caso di inerzia, poteri sostitutivi da parte del Consiglio dei ministri. Tali ambiti devono avere una dimensione non inferiore al territorio provinciale salvo scelte diverse da parte delle Regioni, appositamente motivate, anche in base a proposte dei Comuni. L'organizzazione in ambiti rafforza le capacità di programmazione delle Amministrazioni pubbliche regionali e locali e riduce il possibile conflitto di interessi tra Enti locali e gestori.

I soggetti di governo degli ambiti si pongono, dunque, in una posizione intermedia tra la sede di programmazione regionale e quella dell'affidamento; si configurano come unità minime di organizzazione dei servizi per la realizzazione di obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, traspa-

renza e sostenibilità sociale e ambientale, sulla base degli indirizzi della programmazione regionale. Per il conseguimento di tali obiettivi, al fine di mantenersi aderenti ai principi europei e allo stesso *incipit* dell'art. 3-bis, l'organizzazione e il governo degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) dovrebbero promuovere l'esercizio della concorrenza, declinata, a seconda delle condizioni e dei vincoli ambientali, sociali, produttivi e di mercato nelle forme della concorrenza "nel" mercato, "per" il mercato o comparativa nel caso di ricorso ad affidamenti diretti e perseguire una logica di politica industriale volta all'aggregazione della domanda e dell'offerta dei servizi secondo logiche imprenditoriali e nella prospettiva di favorire una ripresa degli investimenti. La dimensione delle imprese deve essere adeguata a rispondere agli impegni finanziari da assumere, alla realizzazione degli investimenti e al perseguimento dell'innovazione.

Non necessariamente e non sempre l'ottimizzazione della dimensione organizzativa coincide con quella gestionale. È possibile, infatti, che le economie di scala e di differenziazione e, più in generale, l'efficienza produttiva si conseguano a livelli dimensionali minori. In tal caso l'unitarietà gestionale può essere realizzata anche in presenza di più lotti di affidamento all'interno di uno stesso ATO con il ricorso a contratti di servizio facenti capo all'organo di governo dell'ATO che ne garantiscono l'organicità e la coerenza sul terreno regolatorio. Al riguardo è necessario fare riferimento al c. 1-bis, dell'art. 3-bis, DL. 138/2011 nel quale è stabilito che: "le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei".

Le competenze in materia, quindi, vengono assegnate agli enti di governo degli ambiti senza tuttavia imporre che esse vengano esercitate esclusivamente su scala di ATO. Ciò vale anche per i servizi la cui organizzazione e gestione vengono annoverate nell'art. 19 della cd. *spending review* (DL. 95/2012) tra le funzioni fondamentali dei Comuni.

9.2. La concorrenza e gli affidamenti

I Comuni possono scegliere come meglio organizzare e gestire i propri servizi, nel rispetto dei principi europei in materia di tutela della concorrenza; la competenza ad organizzare i servizi pubblici è del consiglio comunale.

La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 ha comportato la diretta applicazione delle norme comunitarie sulle regole concorrenziali in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici di rilevanza economica.

9.2.1. *L'affidamento o concessione a terzi*

L'affidamento o concessione a terzi della gestione dei servizi pubblici, rientra nella competenza del consiglio comunale e deve avvenire con gara pubblica. Mentre il consiglio stabilisce di procedere all'affidamento, approva l'invito alla gara, il disciplinare e lo schema del contratto di servizio, la giunta opera l'effettivo affidamento del servizio, in quanto attività esecutiva rientrante nelle competenze di quest'ultima.

Per garantire l'osservanza del principio di trasparenza, l'avviso di gara deve contenere le informazioni necessarie affinché i potenziali concorrenti possano decidere di partecipare alla procedura (ad es. criteri di selezione e di aggiudicazione, l'oggetto della concessione, la natura e l'estensione delle prestazioni attese dal concessionario).

Nel bando di gara o nella lettera di invito devono essere indicati i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara, i quali devono essere proporzionati alle caratteristiche e al valore del servizio e garantire la più ampia partecipazione alla gara stessa di persone fisiche e giuridiche.

9.2.2. *L'affidamento a società miste*

L'affidamento a società miste (partenariato pubblico/privato) della gestione dei servizi pubblici deve avvenire tramite una gara con cui scegliere un socio privato con il quale costituire una società avente lo scopo di erogare il servizio. Poiché il socio/partner privato è scelto con una

selezione pubblica, per l'affidamento del servizio alla società mista non occorre l'espletamento di una seconda gara. La scelta del partner deve ricadere su un soggetto che più di altri, sul piano della concorrenzialità, possa garantire la migliore efficienza del servizio. La procedura per la selezione deve avere ad oggetto, oltre alla scelta del partner, anche l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (cd. "Gara a doppio oggetto"). Al socio privato non possono, pertanto, essere attribuiti solamente compiti amministrativi, dovendo tale attribuzione riguardare anche le prestazioni inerenti il servizio pubblico affidato in gestione alla società mista.

Il coinvolgimento del partner privato nella gestione del pubblico servizio comporta poi che la selezione dell'offerta migliore non può basarsi sulla sola *solidità finanziaria* dell'offerente, ma dovrà tenere anche conto della capacità da parte dell'offerente medesimo di svolgere le prestazioni specifiche oggetto della gara. Se, infatti, l'affidamento di un servizio pubblico locale di rilevanza economica ad una società mista rappresenta una forma di partenariato pubblico/privato assimilabile alla concessione, ne consegue che la partecipazione del socio privato al capitale sociale non può essere meramente simbolica o marginale, ma al contrario, deve permettergli di poter agire sulla organizzazione, direzione e controllo della società e, quindi sull'erogazione del servizio.

Il socio privato deve avere tutte quelle capacità (tecniche, economiche, finanziarie, ecc.) in grado di garantire, tramite la partecipazione, un suo effettivo coinvolgimento nella gestione del servizio pubblico. Il socio privato è tenuto a svolgere gli specifici compiti operativi per i quali è stato selezionato per l'intera durata del servizio, non gli è consentito di cedere immediatamente e liberamente la sua quota di partecipazione nella società. L'esigenza che siano rispettate le norme comunitarie e interne in materia di concorrenza richiede, inoltre, che alla società mista non vengano nel periodo di affidamento del servizio, assegnati in gestione ulteriori servizi, diversamente, infatti, il socio privato avrebbe il beneficio di essere coinvolto nella gestione di tali ulteriori servizi pur non avendo partecipato alla relativa gara, in quanto quella a cui ha preso parte non li contemplava. Inoltre, non è possibile l'ingresso (successivo) nella società mista di altri Enti locali, dato che, in tal modo, il socio privato acquisirebbe, tramite la partecipazione alla società, un ampliamento dell'ambito territoriale di riferimento senza dover affrontare alcun con-

fronto concorrenziale. La partecipazione del socio privato nella società deve limitarsi alla durata della gestione del servizio affidato alla società e alla conclusione della gestione stessa al socio viene liquidata la quota di partecipazione.

Non è prevista una soglia minima di partecipazione del socio privato nella società mista.

9.2.3. *L'affidamento diretto o a società in house*

L'affidamento diretto o a società *in house* della gestione dei servizi pubblici avviene in alternativa all'affidamento tramite gara. In tal caso le pubbliche amministrazioni, possono realizzare le attività di loro competenza anche attraverso propri organismi, senza quindi ricorrere al mercato per procurarsi (mediante appalti) i lavori, i servizi e le forniture ad esse occorrenti o per erogare alla collettività prestazioni di pubblico servizio.

Nelle gestioni *in house* non vi è alcun coinvolgimento degli operatori economici nell'esercizio dell'attività della pubblica amministrazione, per cui le regole della concorrenza, applicabili agli appalti pubblici e agli affidamenti dei pubblici servizi a terzi, non vengono in rilievo. La disciplina comunitaria non impone che le pubbliche amministrazioni osservino le procedure volte a garantire l'effettiva concorrenza quando esse non ricorrono al mercato, ma si avvalgono di propri organismi facenti parte della organizzazione amministrativa che fa loro capo. Gli organismi *in house*, pur essendo parte del sistema amministrativo facente capo alla pubblica amministrazione, non devono necessariamente costituire un'articolazione interna della amministrazione stessa priva di soggettività giuridica. È quindi possibile che gli organismi *in house* siano dotati di una propria personalità giuridica, distinta cioè, da quella dell'amministrazione di appartenenza, anche se si tratta di una distinzione rilevante sul piano formale ma non su quello sostanziale. Gli organismi *in house*, infatti, pur formalmente distinti dall'amministrazione pubblica, non hanno autonomia decisionale in quanto rappresentano solo un modulo organizzativo di cui l'amministrazione stessa si avvale per soddisfare proprie specifiche esigenze.

Le società *in house* possono essere suddivise in quelle:

- a) il cui capitale è interamente pubblico;

- b) sulle quali l'Ente o gli Enti pubblici titolari del capitale pubblico esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; vale a dire un controllo che consenta all'Ente locale di esercitare un'"influenza determinante" sulle "decisioni importanti" della società stessa e sugli "obiettivi strategici" che essa deve perseguire;
- c) che realizzano la parte più importante della loro attività con l'Ente o con gli Enti pubblici che le controllano (Corte giust. 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal).

Gli Enti devono esplicitare e rendere trasparenti in una loro relazione le ragioni delle soluzioni adottate (art. 34, DL. 179/2012). Al c. 20 del suddetto articolo viene stabilito che "per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di un'apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'Ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici di servizio pubblico e servizio universale indicando le compensazioni economiche se previste".

I Comuni devono quindi:

- individuare i servizi di cui intendono assumere l'organizzazione e i mezzi con cui far fronte all'organizzazione degli stessi;
- affidare i servizi con rilevanza economica sulla base di un'apposita relazione, da pubblicare sul sito internet dell'ente affidante, nella quale indicare le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento scelto;
- definire all'interno della suddetta relazione, i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale, indicando le condizioni economiche, se previste;
- predisporre la suddetta relazione anche per gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore della norma (19 ottobre 2012).

Tali disposizioni non si applicano ai servizi di distribuzione di energia elettrica, gas naturale e alla gestione delle farmacie comunali.

Da ultimo con la Legge n. 15 del 27 febbraio 2014, in vigore dal 1° marzo successivo, con cui è stato convertito il cd. Decreto Milleproroghe (DL. 150/2013), è stato modificato l'art. 13 dello stesso Decreto relativo all'impianto dell'art. 34, DL. 179/2012, che imponeva agli Enti affidanti di adeguare gli affidamenti in essere, ove non conformi, alla normativa comunitaria, pubblicando una apposita relazione in assenza della quale gli stessi sarebbero cessati al 31 dicembre 2013 ("Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. 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. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013." Art. 34, c. 21, DL. 179/2012).

In particolare, con il Decreto Milleproroghe per "salvare" dalla cessazione i numerosi affidamenti non conformi e non suscettibili di adeguamento, si è voluto derogare al citato art. 34, senza tuttavia limitarsi a prorogare al 31 dicembre 2014 il termine ivi previsto in scadenza il 31 dicembre 2013.

Anziché introdurre una proroga con l'art. 13 il legislatore ha introdotto nuove disposizioni che si collegano a quelle in tema di ATO e prevedono una vera e propria deroga a quanto previsto dall'art. 34 c. 21:

- in deroga a quanto previsto dall'art. 34, c. 21 DL. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. 221/2012, per garantire la continuità del servizio, laddove l'Ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014. (c. 1);
- la mancata istituzione o designazione dell'Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del c. 1 dell'art. 3-bis, DL. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla L. 148/2011, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comportano 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. (c. 2);

- il mancato rispetto dei termini di cui ai cc. 1 e 2 comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014." (c. 3);
- il presente articolo non si applica ai servizi (distribuzione di energia elettrica, gas naturale e alla gestione delle farmacie comunali) di cui all'art. 34, c. 25, DL. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. 221/2012." (comma 4).

9.3. Le società partecipate dagli Enti locali

La legge di stabilità 2014 (L. 147/2013) ha rinnovato la disciplina delle società partecipate, sia in merito alle regole per il loro mantenimento (superando il previgente obbligo di dismissione introdotto dalla L. 122/2010 per gli Enti di minore dimensione) sia per i vincoli gestionali.

Per quanto riguarda gli obblighi di dismissioni societarie:

- l'art. 1, c. 561, abroga l'art. 14, c. 32, DL. 78/2012, convertito in L. 122/2010, cioè il divieto di costituire società ex novo a carico dei Comuni minori, e l'obbligo di dismissione delle società in perdita entro il 30 settembre 2013;
- l'art. 1, c. 562, abroga l'art. 4, DL. 95/2012, convertito in L. 135/2012, nella parte in cui si prevedeva l'obbligo degli Enti di chiudere le società strumentali entro il 31 dicembre 2013;
- lo stesso c. 562 abroga l'art. 9 del medesimo DL. 95/2012, là dove esso prevedeva:
 - a) l'obbligo alle Amministrazioni locali di sopprimere o accorpare Enti, agenzie e organismi di qualsiasi natura giuridica che esercitano le funzioni fondamentali e amministrative attribuite agli Enti territoriali, con l'o-

biiettivo di attuare una riduzione degli oneri finanziari in misura non inferiore al 20%;

- b) il divieto "di istituire Enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative" conferite agli Enti locali dalla Carta costituzionale.

A partire dal 2015, nel caso di risultati di esercizio o saldi finanziari negativi, è prevista una disciplina restrittiva per gli Enti partecipanti. Gli obblighi di dismissione sono gradualmente superati e sostituiti dal vincolo ad accantonare nell'anno successivo in un apposito fondo, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Tale importo è vincolato fino al permanere della perdita, rendendosi disponibile qualora il risultato economico negativo sia superato per copertura da parte dell'Ente, per effetto della dismissione o liquidazione della partecipazione ovvero per il riassorbimento da parte degli stessi soggetti partecipati.

Dal 2017, solo per le società che non gestiscono servizi pubblici locali, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, occorre invece procedere alla liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio.

Le nuove disposizioni, oltre a sollevare i Comuni dall'obbligo di avviare complesse procedure di dismissione societaria, riguardano gli aspetti gestionali e mirano a garantire che le società partecipate svolgano i propri servizi rispettando i canoni dell'efficacia e dell'efficienza, anche per prevenire possibili perdite.

Infatti gli stessi Comuni, nella veste di soci, si ritrovano ancora una volta gravati da ulteriori incombenze e compiti di controllo, suscettibili di ingenerare forme inedite di responsabilità per danno erariale, specie in presenza di una vigilanza non adeguata sugli organismi strumentali in perdita. Si tratta di un complesso di misure convergenti proteso a contrastare e/o sanzionare il fenomeno degli organismi partecipati in perdita, che accentua le responsabilità di controllo a carico dei Comuni, in quanto soci.

9.4. L'assetto di regolazione

La regolazione del settore dei Servizi pubblici locali è materia chiaramente di competenza esclusiva statale, non fosse altro per le dirette implicazioni dell'attività di regolazione con le esigenze connesse alla tutela della concorrenza del mercato. In particolare l'art. 2, L. 481/95 prevede che le Autorità:

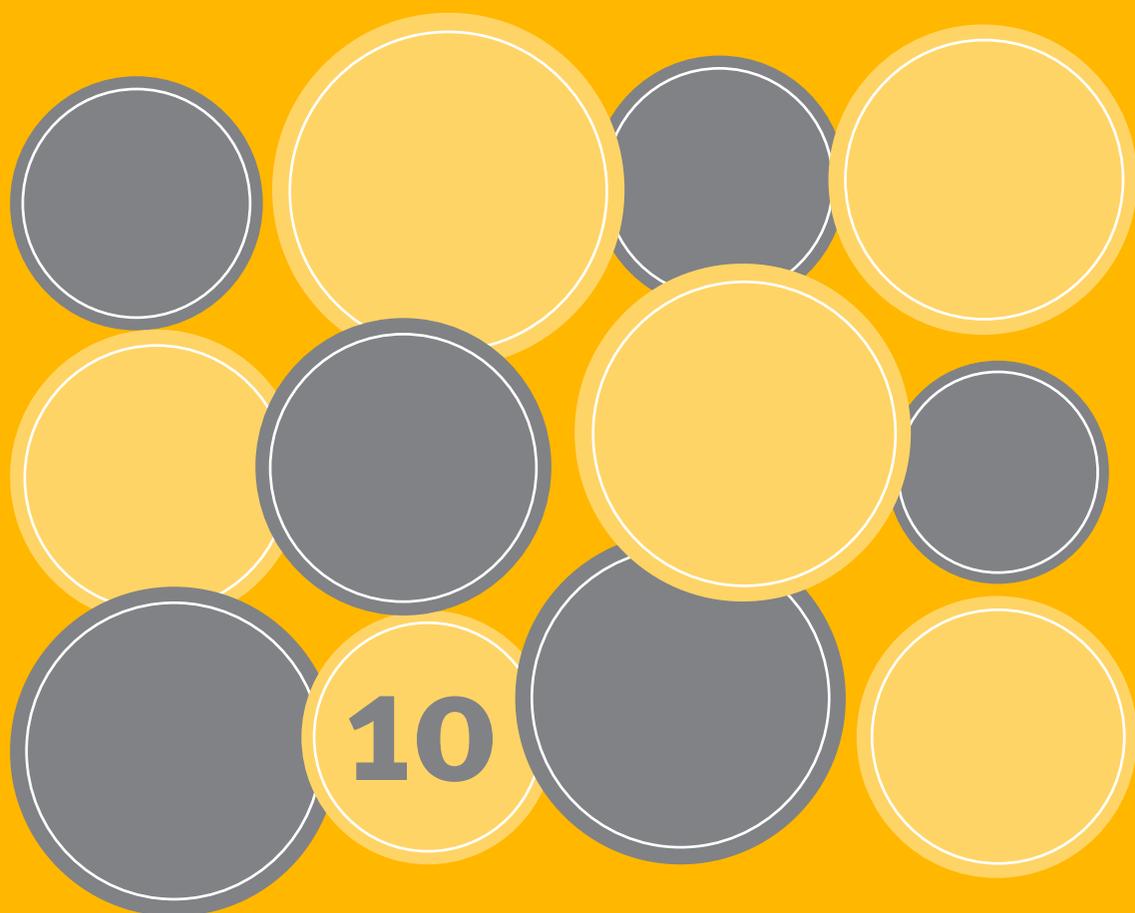
operano in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione; esse sono preposte alla regolazione e al controllo del settore di propria competenza.

L'assetto istituzionale e di regolazione del settore è infatti in una fase transitoria che richiederà un forte impegno da parte del Governo, delle Autorità regionali e locali e di quelle del settore che dovranno coniugare l'inderogabile esigenza di sviluppo con il quadro normativo risultante dalle recenti evoluzioni descritte e con la necessità di garantire il buon andamento della gestione, la sana gestione finanziaria degli enti, la necessità di contenere e ridurre le spese degli enti locali, anche in coerenza con il patto di stabilità interno, con quella di rendere maggiormente efficienti ed efficaci i servizi pubblici locali e dare maggiori certezze agli operatori e agli investitori.

Il rilancio del settore dei servizi pubblici locali deve essere sostenuto da un assetto istituzionale e regolatorio a livello centrale e territoriale coerente e in grado di dare certezza agli operatori e agli investitori e di tutelare gli interessi degli utenti. In tal senso l'attribuzione di funzioni di regolazione nel settore idrico all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas e l'istituzione dell'Autorità dei trasporti, che operano come Autorità indipendenti a livello nazionale, contribuisce a rafforzare e completare l'assetto di regolazione costituito dai soggetti che operano a livello territoriale e a garantire maggiore certezza e stabilità alle regole, una maggiore indipendenza dal potere politico e dalle pressioni locali e a definire regole tariffarie stabili e coerenti. La presenza di Autorità di settore indipendenti risulta essenziale per restituire maggiore credibilità al sistema di regolazione e per incentivare gli investimenti necessari a coprire il crescente fabbisogno di infrastrutture. Nello stesso tempo però,

infine, sono necessari forti poteri di regolazione abbinati ad adeguati poteri sanzionatori per poter garantire una tutela effettiva degli interessi pubblici e dei diritti di cittadinanza, anche in presenza di operatori privati.

L'ufficio tecnico



.....

10.1. Le competenze generali

L'Ufficio tecnico si occupa delle problematiche riguardanti il governo del territorio, con particolare attenzione ai seguenti temi:

- a) pianificazione urbanistica: predisposizione, approvazione e gestione del piano regolatore e piani particolareggiati, piani di recupero, piani per insediamenti produttivi, piani per l'edilizia economica e popolare e del regolamento edilizio;
- b) edilizia privata: rilascio dei permessi di costruzione (le "vecchie" concessioni edilizie), segnalazioni certificate di inizio attività, controlli sugli abusi edilizi;
- c) edilizia pubblica (o lavori pubblici): pianificazione e realizzazione di opere pubbliche e manutenzione di edifici e di strutture pubbliche.

Questa "classica" descrizione delle competenze non corrisponde, tuttavia, ai compiti effettivi svolti attualmente dagli Uffici tecnici.

E ciò per le seguenti ragioni:

1. l'evoluzione normativa, si pensi alle nuove problematiche derivanti dalla necessità di salvaguardia dell'ambiente e dei servizi legati al territorio:
 - gestione dei rifiuti, pulizia urbana, manutenzione del verde pubblico, reti fognarie, distribuzione dell'acqua, ecc.,
 - le nuove domande dei cittadini (che sempre più richiedono un territorio gestito in modo da garantire alti livelli di qualità della vita),

- l'esigenza di operare con approcci innovativi (ad esempio, le nuove forme di collaborazione con gli operatori privati) per quanto riguarda la manutenzione o la realizzazione di nuove opere pubbliche in vista di un'estesa valorizzazione delle potenzialità (turistiche, storiche, ambientali, paesaggistiche, produttive, ecc.) del territorio;
- 2. la dimensione dei Comuni. È infatti evidente che le funzioni sopra elencate possono essere suddivise in specifici settori solo nei grandi Comuni. I Comuni di dimensioni minori, soprattutto per ragioni di costo del personale, ma anche perché in diversi casi l'assegnazione almeno di una risorsa a un compito specifico non sarebbe giustificata, devono invece quasi sempre operare con le stesse risorse, assegnando più funzioni a una stessa risorsa. Di qui, il sovraccarico di lavoro, le difficoltà a svolgere in modo coerente, in particolare, le funzioni di pianificazione e di controllo del territorio, la lentezza nell'esecuzione dei processi e delle pratiche amministrative, il livello non elevato di progettualità finalizzata alla valorizzazione delle potenzialità del territorio che caratterizzano la gran parte degli Uffici tecnici di dimensioni minori. Per superare tali difficoltà è necessario creare strutture associate di gestione dei servizi e delle attività, in particolare delle funzioni fondamentali anche attraverso l'acquisizione congiunta o in associazione di servizi esterni (ad esempio, nel campo dei servizi di manutenzione);
- 3. lo stato di strutturale inadeguatezza ulteriormente aggravato dal fatto che sull'Ufficio tecnico gravitano tutte le piccole e grandi emergenze che quotidianamente insidiano un territorio e sulle quali il cittadino tende a misurare l'efficienza, la "vicinanza" e la "cura" che un'Amministrazione dedica alla comunità.

Gli Uffici tecnici devono quindi essere in grado di operare simultaneamente su almeno nove livelli:

1. monitoraggio e di controllo del territorio sulla base degli strumenti urbanistici;
2. pianificazione, progettazione e realizzazione delle opere pubbliche (che comprende anche l'espletamento di tutte le attività necessarie per il reperimento di Fondi europei, statali,

- regionali e provinciali cui ricorrere per finanziare le opere programmate);
3. controllo dei lavori o delle forniture appaltate;
 4. gestione dei servizi di base (pulizia urbana, rifiuti, acqua, gestione del verde pubblico);
 5. amministrativo (permessi di costruzione, segnalazioni certificate di inizio attività, ecc.);
 6. contenzioso con i cittadini e le imprese;
 7. manutentivo (strade, edifici pubblici, scuole, illuminazione, cimiteri, ecc.);
 8. gestione delle molteplici emergenze che si verificano nel territorio (interventi urgenti richiesti dai cittadini, riparazioni, manutenzioni, ecc.);
 9. gestione delle domande e delle richieste dei cittadini e delle imprese.

Ora, il sovrapporsi di tutti questi livelli di operatività, soprattutto se continuamente aggravati da un eccesso di emergenze (che dovranno, dunque essere il più possibile ridotte attraverso una costante e coerente creazione di infrastrutture sul territorio), rischia di interrompere la continuità e la fluidità del lavoro dell'Ufficio tecnico con la conseguente creazione di discontinuità operative, di intermittenze di lavoro, se non di vere e proprie "code" di servizio che inevitabilmente provocano, da un lato, alti tassi di disorganizzazione interna (spostamento di risorse, abbandono di attività già avviate, ecc.), dall'altro una diffusa insoddisfazione nei cittadini.

È agevole rendersi conto di come le attività che sono state sinteticamente descritte identifichino di fatto l'Ufficio tecnico come una struttura sulla quale, in modo diretto o indiretto, gravitano numerose e rilevanti funzioni, attività e servizi riguardanti il territorio. Pochi sono gli interventi che non passino attraverso questa struttura.

Le sue interazioni coinvolgono dunque quasi tutti gli uffici comunali e in particolare: il settore della vigilanza (per i controlli sulle attività edilizie); il settore del commercio (per i diversi atti amministrativi che coinvolgono interventi di tipo edilizio); il settore dei tributi (in particolare per quanto riguarda l'IMU, la TASI e la IUC); il settore dell'ambiente (qualora - è il caso dei piccoli e dei medi Comuni - esso non faccia già parte dell'Ufficio tecnico).

Un Ufficio, dunque, che - anche da questo punto di vista - si rivela davvero come il luogo primario di conoscenza del territorio comunale. È per questa ragione che i flussi di comunicazione dell'Ufficio tecnico con gli altri uffici dovrebbero essere sistematici, soprattutto attraverso la messa in rete degli archivi e la condivisione delle basi di dati.

Anche per quanto riguarda le interazioni con le Amministrazioni esterne, l'Ufficio tecnico gestisce un gran numero di rapporti con i seguenti soggetti: ASL, Vigili del fuoco; settori con competenze territoriali e ambientali della Provincia e della Regione; l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP).

La vastità, la complessità e le caratteristiche dei compiti che l'Ufficio tecnico è - direttamente o indirettamente - chiamato a svolgere richiedono l'impiego di professionalità provviste non solo di adeguate conoscenze giuridiche e amministrative, ma anche di molteplici e variegate competenze di tipo propriamente tecnico.

Le competenze dell'Ufficio tecnico si sono ulteriormente estese a seguito di due innovazioni normative: l'obbligo per i Comuni di creare lo Sportello unico per l'edilizia al quale il cittadino o l'impresa può rivolgersi per ottenere, con una domanda unica e un unico procedimento, le autorizzazioni richieste, e l'Ufficio espropri, istituito con il DPR. 327/2001, finalizzato a garantire l'unicità del procedimento di espropriazione.

10.2. La pianificazione urbanistica

La pianificazione territoriale consiste nella visione unitaria delle strutture urbane nel contesto delle reti stradali, dei sistemi produttivi e/o abitativi, nonché dei valori ambientali distribuiti anche al loro esterno. Essa è l'insieme di strumenti mediante i quali lo Stato, generalmente inteso, si sforza di ripartire geograficamente la popolazione e le attività economiche per rendere più omogeneo il territorio, accelerare o regolare lo sviluppo economico.

La pianificazione urbanistica rappresenta uno degli strumenti funzionali all'analisi e alla valutazione degli effetti che specifiche azioni progettuali possono avere sul territorio. Una buona pianificazione può essere descritta come quell'insieme di azioni programmate, volte

ad affrontare e risolvere i problemi reali, attraverso delle scelte progettuali, disegnate su strategie partecipative, coerenti con i principi di sviluppo sostenibile e di tutela dell'ambiente.

10.2.1. Gli strumenti della pianificazione urbanistica

Si è detto che la programmazione urbanistica viene effettuata dallo Stato generalmente inteso, in quanto nei processi di programmazione urbanistica intervengono diversi attori pubblici, mediante una pluralità di atti, definiti strumenti urbanistici. Appare utile segnalare che la materia "governo del territorio", nell'ambito della ripartizione di competenze legislative, è attribuita dalla Costituzione alla potestà legislativa concorrente. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Per tale ragione ogni ente locale dovrà tener conto in materia urbanistica della legislazione regionale, anche per l'individuazione degli strumenti urbanistici. Ciò non impedisce, con questo necessario avvertimento, di descrivere in generale, da un punto di vista funzionale (tenendo conto, cioè, del ruolo che ogni tipo di piano svolge nell'ormai ampio e complesso contesto della pianificazione del territorio), gli strumenti urbanistici distinguendoli come segue per livello e tipologia:

- 1) Piani di inquadramento o piani quadro: fissano gli obiettivi e forniscono le linee programmatiche dell'assetto di un territorio generalmente vasto (piano generale e comprensoriale). Indicano, tra l'altro, le ipotesi dei grandi assi di mobilità, i criteri indicatori per la destinazione d'uso del territorio, la localizzazione di importanti impianti di interesse generale e la distribuzione spaziale dei vincoli delle limitazioni da imporre all'uso del territorio. Esempi sono costituiti dal Piano territoriale di coordinamento, dal Piano di comunità montana o dal Piano paesistico.
- 2) Piani generali: in accordo con le direttive del Piano quadro, definiscono l'assetto di un ambito territoriale generalmente limitato (il territorio di un solo Comune o, eccezionalmente, di più Comuni). Essi traducono gli obiettivi e le linee programmatiche del Piano quadro in vincoli, limitazioni, destinazioni e modalità

d'uso del territorio per guidarne lo sviluppo e per organizzarvi gli interessi pubblici e privati modificativi; per esempio: Piano regolatore generale comunale (PRGC).

- 3) Piani attuativi: in accordo con le previsioni del Piano generale, precisano gli interventi sul territorio e ne organizzano l'attuazione. Essi riguardano, generalmente, ambiti spaziali molto limitati, di uno oppure di più Comuni confinanti. I piani attuativi servono a "specificare" le previsioni del Piano generale e possono definire anche l'assetto urbanistico generale di una zona; per esempio: Piani Particolareggiati Esecutivi (PPE), Piani Esecutivi Convenzionati (PEC).

10.2.2. I contenuti del Piano regolatore generale

Il Piano regolatore generale è lo strumento fondamentale della disciplina urbanistica di un Comune. Ha le caratteristiche di un progetto di massima che configura la futura sistemazione del territorio comunale e stabilisce le direttive e i vincoli necessari per attuarla tenuto conto delle condizioni ambientali e delle esigenze della popolazione. Esso ha per oggetto il territorio di un solo Comune (PRGC) o di più Comuni ed in questo caso si chiamerà Piano regolatore generale intercomunale (PRGI).

Molti Comuni sono soliti chiamare il Piano regolatore generale piano urbanistico comunale (PUC). Nella Regione Lombardia il Piano regolatore generale è attualmente sostituito dal Piano di governo del territorio (PGT), mentre nella Regione Emilia-Romagna è oggi sostituito dal Piano strutturale comunale (PSC).

L'art. 7 della L. 1150/42, nel prevedere che il PRGC deve essere esteso a tutto il territorio comunale, ne fissa i contenuti:

1. rete delle principali comunicazioni stradali, ferroviarie, navigabili e relativi impianti;
2. zonizzazione del territorio comunale consistente nel suddividere il territorio di ciascun Comune in aree omogenee secondo determinate caratteristiche (zone) alle quali viene riconosciuta o attribuita una determinata funzione con conseguente attribuzione di vincoli ed altri limiti da osservare per ciascuna zona;

3. aree destinate a formare spazi ad uso pubblico;
4. aree da riservare a edifici pubblici o di uso pubblico;
5. vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
6. norme per l'attuazione del piano.

Le scelte urbanistiche dettate dall'Amministrazione comunale con il Piano regolatore costituiscono valutazioni connotate da amplissima discrezionalità, sottratte, come tali, al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto abnormi ovvero da manifesta irragionevolezza, vizi, nella specie, non rinvenibili (cfr. per tutte, Cons. Stato, sez. IV, sent. 4505/2011).

10.2.3. L'iter di formazione e approvazione del Piano regolatore generale

L'approvazione del Piano regolatore generale è soggetta ad un complesso iter che coinvolge sia il Comune che la Regione. Il Piano viene dapprima adottato dal consiglio comunale e poi depositato presso la segreteria comunale per 30 giorni consecutivi durante i quali ciascuno può prenderne visione. Entro 60 giorni dalla data di pubblicazione, enti o privati, se lo ritengono opportuno, possono presentare le loro "osservazioni" al piano al fine di collaborare al suo perfezionamento.

Per giurisprudenza costante, le osservazioni dei privati in sede di adozione e di approvazione del PRGC hanno carattere meramente collaborativo per la formazione dello strumento urbanistico, sicché esse non fondano peculiari aspettative ed il loro rigetto - anche in sede di esame regionale - non richiede una specifica motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano. Tuttavia la motivazione, sebbene sintetica o espressa per *relationem*, deve comunque risultare congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti alla base delle osservazioni stesse e deve rendere sufficientemente chiara la *ratio* posta a fondamento della scelta negativa operata.

Il consiglio comunale delibera sulle controdeduzioni alle osservazioni e quindi anche sulle eventuali modifiche al piano, inviando tutti gli atti relativi al piano alla Regione per l'approvazione.

Il Piano regolatore generale comunale, così come qualsivoglia stru-

mento urbanistico, discende dalla concorrente ma autonoma valutazione di due diverse autorità, quali il Comune e la Regione (e per quest'ultima, secondo la maggioranza degli ordinamenti regionali, la giunta regionale).

Nell'ambito del relativo procedimento, il ruolo del Comune è, in linea di principio, preponderante, in quanto ad esso spetta l'iniziativa e la formulazione di una compiuta proposta, mediante l'adozione del progetto di piano; alla Regione, invece, spetta non solo di negare l'approvazione, ma anche di approvare il piano apportandogli, entro certi limiti e condizioni, modifiche non accettate dal Comune, così come prevede la disciplina di principio contenuta dall'art. 10 della L. 1150/1942 e successive modifiche.

Il Piano regolatore ha natura giuridica di atto complesso ineguale, in quanto alla sua formazione concorrono le volontà di due enti diversi, dotati di poteri non eguali, dal momento che la fase regionale di approvazione, in considerazione del più ampio spettro di interessi pubblici in essa rappresentato, si connota per il riconoscimento alla Regione di poteri tali da sovrapporsi - modificandole - alle scelte comunali.

Il Piano, dopo l'approvazione da parte della Regione, viene depositato presso il Comune in libera visione per tutto il periodo della sua validità.

10.2.4. La competenza ad approvare gli strumenti urbanistici

L'art. 42, c. 2, lett. b) del Tuel riconnette le attribuzioni in merito all'adozione di: "programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie". Deve quindi ribadirsi come, stante la competenza in ordine ai "piani territoriali ed urbanistici", sia la legge stessa ad attribuire al solo al consiglio comunale l'adozione di tali strumenti. Occorre però precisare che con l'art. 5, c. 13, lett. b), DL. 70/2011, convertito dalla L. 106/2011, i piani attuativi, come denominati dalla legislazione regionale, conformi allo strumento urbanistico generale vigente, sono approvati dalla giunta comunale (in merito alla ripartizione di competenze tra consiglio e giunta si veda il par. 3.1. *Gli organi di governo*).

10.3. Le espropriazioni

La pianificazione urbanistica costituisce un presupposto necessario per poter procedere all'espropriazione, in quanto: "il decreto di esproprio può essere emanato qualora: [...] a) l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale, o in un atto di natura ed efficacia equivalente, e sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio" (art. 8 DPR. 327/2001).

Il successivo articolo 9 (modificato dall'art. 1 del D.lgs. 302/2002) ha disciplinato il procedimento di imposizione del vincolo predetto, disponendo che "un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità".

Il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni. Entro tale termine, può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e può essere motivatamente reiterato.

10.3.1. Differenza tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi

Secondo un orientamento giurisprudenziale del tutto consolidato, non solo presso il giudice amministrativo, non ogni vincolo posto alla proprietà privata dallo strumento urbanistico generale ha carattere espropriativo ed è dunque soggetto alla disciplina relativa. In altri termini, occorre distinguere tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi, secondo una linea di discriminazione che ha un preciso fondamento costituzionale, in quanto l'art. 42 Cost. prevede separatamente l'espropriazione (terzo comma) e i limiti che la legge può imporre alla proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale (secondo comma). Pertanto, i vincoli espropriativi, che sono soggetti alla scadenza quinquennale, concernono beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può quindi coesistere con la proprietà privata. Non può invece attribuirsi carattere ablatorio ai vincoli che regolano la proprietà privata al perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali il vincolo

di inedificabilità, cd. "di rispetto", a tutela di una strada esistente, a verde attrezzato, a parco, a zona agricola di pregio, verde, ecc. (cfr. per tutte Cons. Stato, Sez. IV, sent. 244/2012).

10.3.2. Le fasi del procedimento espropriativo

L'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio costituisce pertanto la prima fase del procedimento espropriativo.

La seconda fase è costituita dalla dichiarazione di pubblica utilità. Entro cinque anni dall'apposizione del vincolo, deve essere adottato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità (art. 12 DPR. 327/2001). La dichiarazione di pubblica utilità può derivare dall'approvazione del progetto definitivo di un'opera pubblica, dell'approvazione del piano particolareggiato, del piano di lottizzazione, del piano di recupero, del piano di ricostruzione, del piano della zona.

Fase successiva è costituita dalla determinazione dell'indennità di esproprio, che si apre con la notificazione della somma offerta e con l'eventuale dichiarazione irrevocabile d'accettazione di tale somma. Tale fase può alternativamente concludersi con l'accordo di cessione del bene (ed in tal caso l'indennità determinata è definitiva) ovvero con la determinazione provvisoria dell'indennità e con il suo deposito nella Cassa depositi e prestiti.

Ultima fase del procedimento espropriativo è costituita dal decreto di esproprio e immissione in possesso del bene. Entro il termine di cinque anni dal momento in cui è diventato efficace il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità, deve essere adottato il decreto di esproprio. L'esecuzione del decreto di esproprio, poi, con la relativa immissione nel possesso, deve avvenire nel termine di due anni dall'emanazione del decreto di esproprio medesimo.

Per ogni fase espropriativa è prevista la partecipazione degli interessati i quali, vengono avvisati tramite comunicazione diretta personale, ovvero tramite pubblicità diffusa nei modi previsti dalla legge, in maniera da poter confrontarsi con l'Autorità espropriante formulando le proprie osservazioni.

In ogni fase della procedura espropriativa, a partire dalla dichiarazione di pubblica utilità e fino alla esecuzione del decreto di esproprio

– che avviene con la materiale occupazione del bene interessato dalla procedura – può essere esercitato il diritto di stipulare col soggetto beneficiario dell'espropriazione, l'atto di cessione volontaria del bene o della sua quota di proprietà, permettendo così una più rapida conclusione del procedimento.

10.4. Lo Sportello unico per l'edilizia

Il DPR. 380/2001, Testo unico sull'edilizia, entrato in vigore nel mese di giugno del 2003, ha previsto all'articolo 5 l'obbligatoria istituzione in tutti i Comuni dello sportello unico per l'edilizia (SUE). Con la sua creazione, il Testo unico si propone di attivare uno spazio organizzativamente e gestionalmente unificato per la gestione dei rapporti con i cittadini e le imprese e per il trattamento delle pratiche e dei procedimenti in campo edilizio.

Il DL. 83/2012 ha rafforzato e meglio valorizzato le funzioni del SUE, riconoscendone il ruolo di unico interlocutore tra Pubblica amministrazione e cittadino.

L'art. 5, c. 1 bis, TU. 380/2001, introdotto dal DL. 83/2012, stabilisce che lo Sportello unico per l'edilizia costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso, e che, in relazione a tale suo ruolo "esclusivo", lo stesso:

- fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte (che, pertanto, non possono contattare direttamente il privato, potendolo fare solo per il tramite del SUE);
- acquisisce presso le amministrazioni competenti, anche mediante conferenza di servizi, ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della L. 241/1990, e successive modificazioni, gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

In pratica il privato non potrà più rivolgersi direttamente, per

esempio, alla Sovrintendenza competente per richiedere il rilascio del prescritto parere, ma dovrà comunque ed in ogni caso rivolgersi al SUE, il quale a sua volta provvederà ad inoltrare la richiesta alla Sovrintendenza. Il cittadino potrà (e dovrà) rivolgersi ad un unico Ufficio (il SUE) per ogni esigenza inerente la sua pratica edilizia.

Il SUE è l'unica "interfaccia" non solo per il cittadino, ma anche per altri Uffici e Amministrazioni coinvolti nel procedimento amministrativo, i quali potranno contattare il privato solo tramite il SUE.

L'art. 5, c. 1 ter, DPR. 380/2001, sempre introdotto dal DL. 83/2012, stabilisce che le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dallo Sportello unico per l'edilizia; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal Comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenuti a trasmettere immediatamente allo Sportello unico per l'edilizia le denunce, le domande, le segnalazioni, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente.

L'art. 5, c. 3, DPR. 380/2001, modificato nella sua formulazione dal DL. 83/2012, ribadisce che è compito esclusivo del SUE, ai fini del rilascio del permesso di costruire, acquisire direttamente o tramite conferenza di servizi ai sensi della L. 241/1990, gli atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio, quali ad esempio:

- il parere dell'azienda sanitaria locale (ASL), nel caso in cui non possa essere sostituito da una dichiarazione del progettista;
- il parere dei Vigili del fuoco, ove necessario, in ordine al rispetto della normativa antincendio;
- le autorizzazioni e le certificazioni del competente ufficio tecnico della Regione, per le costruzioni in zone sismiche.

È agevole rilevare come lo Sportello unico per l'edilizia si configuri come un nuovo strumento organizzativo e gestionale, il cui compito consiste nel governare il ciclo completo dei procedimenti in materia edilizia attraverso un'integrazione di tutti i momenti operativi presenti in una qualsiasi domanda in campo edilizio: interazioni univoche con l'utenza; trattamento unificato dei procedimenti; informazione e accesso ai documenti.

Per la sua attivazione si richiede dunque:

- a) un lavoro cooperativo o in rete tra gli uffici comunali, che si occupano di edilizia;
- b) il coinvolgimento attivo o la partecipazione delle amministrazioni esterne di volta in volta competenti per i diversi interventi edilizi;
- c) l'organizzazione delle attività e dei processi in modo da poter rispondere in modo efficace a queste esigenze.

10.5. I lavori pubblici

Con il Dlgs. 163/2006 "Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture" sono state recepite nel nostro ordinamento le direttive europee in materia di appalti e concessioni. L'emanazione del Codice è stata anche l'occasione per il legislatore italiano di una completa revisione dell'intero quadro normativo sui lavori pubblici. Il Codice è divenuto, quindi, il nuovo testo unico per il settore delle opere pubbliche e come tale rappresenta una sorta di summa legislativa di tutte le norme precedenti a cominciare dalla vecchia legge quadro (L. 109/1994, cd. legge Merloni) che viene di conseguenza abrogata, anche se molti dei suoi contenuti vengono ripresi dal nuovo decreto.

Con l'entrata in vigore del nuovo regolamento d'attuazione, il DPR. 207/2010, il quadro normativo si è completato. Il nuovo regolamento apporta delle novità in alcune procedure e ruoli degli operatori, dando inoltre attuazione a quelle norme del Codice che erano rimaste sospese. Abroga, sostituendosi ad esse, le precedenti normative in materia di appalti (DPR. 554/1999 vecchio regolamento d'attuazione, DPR. 34/2000 sulla qualificazione delle imprese e gran parte del Dm. 145/2000 sul capitolato generale).

Il Codice dei contratti ed il suo regolamento, sebbene siano in continua evoluzione, costituiscono oggi il riferimento procedurale per quanto riguarda qualsiasi tipo di contratto pubblico di lavori, di servizi e forniture.

10.5.1. La programmazione delle opere pubbliche

La programmazione rappresenta la fase iniziale del processo di realizzazione di un'opera pubblica, che la legge suddivide in una se-

quenza ordinata di adempimenti a cui le amministrazioni sono chiamate secondo precise scadenze temporali.

Il primo stadio della programmazione è costituito dalla redazione di studi in cui vengono individuati i bisogni, le esigenze e i relativi interventi idonei al loro soddisfacimento. Sulla base di questi preliminari studi vengono effettuati gli "studi di fattibilità" in cui sono indicate le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie dell'intervento.

Tutti gli interventi d'importo superiore ai 100 mila euro vengono quindi inseriti nel "programma triennale", primo vero strumento di programmazione sistematica delle opere pubbliche. Il programma triennale forma una graduatoria dei lavori da compiersi dando comunque priorità a specifiche categorie. Nel programma per ogni singolo intervento viene definito l'importo presunto suddiviso per annualità e la relativa copertura finanziaria con indicazione di eventuali apporti di capitale privato o derivanti da cessioni di immobili pubblici.

Il programma è inoltre corredato dall'elenco annuale, uno strumento operativo che individua tra gli interventi previsti nel triennio quelli che possono essere avviati nel corso dell'anno.

La legge definisce i requisiti necessari per includere gli interventi nell'elenco annuale in base al loro importo; così, per opere di importo inferiore ad un milione di euro, è sufficiente la presenza di uno studio di fattibilità approvato, mentre per importi superiori è necessaria la redazione di un progetto preliminare.

L'approvazione del programma delle opere pubbliche è un atto di competenza del consiglio comunale e, per le ricadute sullo stesso, ha uno strettissimo legame con il bilancio di previsione, di cui costituisce allegato (art. 172 Tuel).

10.5.2. La progettazione delle opere pubbliche

Alla base di qualsiasi sistema di affidamento dei lavori per la realizzazione di un'opera pubblica deve necessariamente esistere un progetto. Con tale termine non si intende solamente la parte costituita dagli elaborati grafici, ma tutta la documentazione utile a descrivere nei diversi aspetti formali, tecnici ed economici l'opera da realizzare.

La legge individua diversi livelli di progettazione che dalla fase programmatoria a quella esecutiva si arricchiscono progressivamente di contenuti e di definizione fino a descrivere compiutamente l'opera nei suoi aspetti di dettaglio.

I principali livelli individuati dalla legge sono tre:

1. il progetto preliminare, che definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire e contiene tutti gli elementi ed elaborati indicati negli artt. 17 e seguenti del DPR. 207/2010;
2. il progetto definitivo, redatto sulla base delle indicazioni del progetto preliminare approvato e nel rispetto delle previsioni degli artt. 24 e seguenti del DPR. 207/2010, contiene tutti gli elementi necessari ai fini dei necessari titoli abilitativi, dell'accertamento di conformità urbanistica o di altro atto equivalente; inoltre sviluppa gli elaborati grafici e descrittivi nonché i calcoli ad un livello di definizione tale che nella successiva progettazione esecutiva non si abbiano significative differenze tecniche e di costo;
3. il progetto esecutivo, redatto sulla base delle indicazioni del progetto definitivo approvato e nel rispetto delle previsioni degli artt. 33 e seguenti del DPR. 207/2010, costituisce l'ultima fase della progettazione ed il documento generalmente posto alla base delle procedure di scelta del contraente.

10.5.3. I sistemi di realizzazione delle opere pubbliche, in economia, in appalto, in concessione

La legislazione nazionale ha configurato un quadro normativo in materia che, con alcuni margini di discrezionalità, fissa vincoli precisi e procedure obbligate. I sistemi di cui dispone la pubblica amministrazione per realizzare un'opera pubblica possono essere di tre tipi:

- lavori in economia;
- contratto d'appalto;
- contratto di concessione.

I lavori in economia

I lavori in economia sono di due tipi:

- amministrazione diretta, in cui la pubblica amministrazione provvede direttamente (tramite una propria struttura tecnica interna o tramite consulenti esterni) alla progettazione dell'intervento, all'approvvigionamento dei materiali e all'esecuzione dei lavori. In questa forma non c'è la presenza dell'impresa e la pubblica amministrazione gestisce i lavori autonomamente e a proprio rischio;
- cottimi fiduciari, in cui ritorna la figura dell'impresa che viene scelta sulla base di un rapporto fiduciario con la pubblica amministrazione.

Gli interventi per i quali si può ricorrere ai lavori in economia, nel limite di importi predeterminati, sono ristretti a questi casi: lavori di manutenzione e riparazioni, opere atte a garantire la sicurezza, completamenti di lavori in seguito a risoluzione di contratto e interventi strumentali alla definizione dei progetti, lavori d'urgenza o somma urgenza.

Il contratto d'appalto

È il sistema di realizzazione di opere pubbliche sicuramente più utilizzato. L'attuale decreto 163/2006 all'art. 53 prevede che l'oggetto del contratto d'appalto possa essere la sola esecuzione (art. 53, c.2, lett. a) oppure la progettazione insieme all'esecuzione dei lavori. Gli appalti di questo secondo tipo sono distinti in due differenti modalità procedurali, aventi come oggetto del contratto:

- la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base di un progetto definitivo predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice (art. 53, c.2, lett. b);
- la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori, previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, sulla base del progetto preliminare predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice (art. 53, c.2, lett. c).

Concessione di lavori pubblici

È il secondo principale sistema di realizzazione di opere pubbliche e alternativo all'appalto. La concessione si fonda sul principio della "delega" a un'impresa (concessionario) di poteri e funzioni che sono proprie della pubblica amministrazione (concedente). L'impresa assume

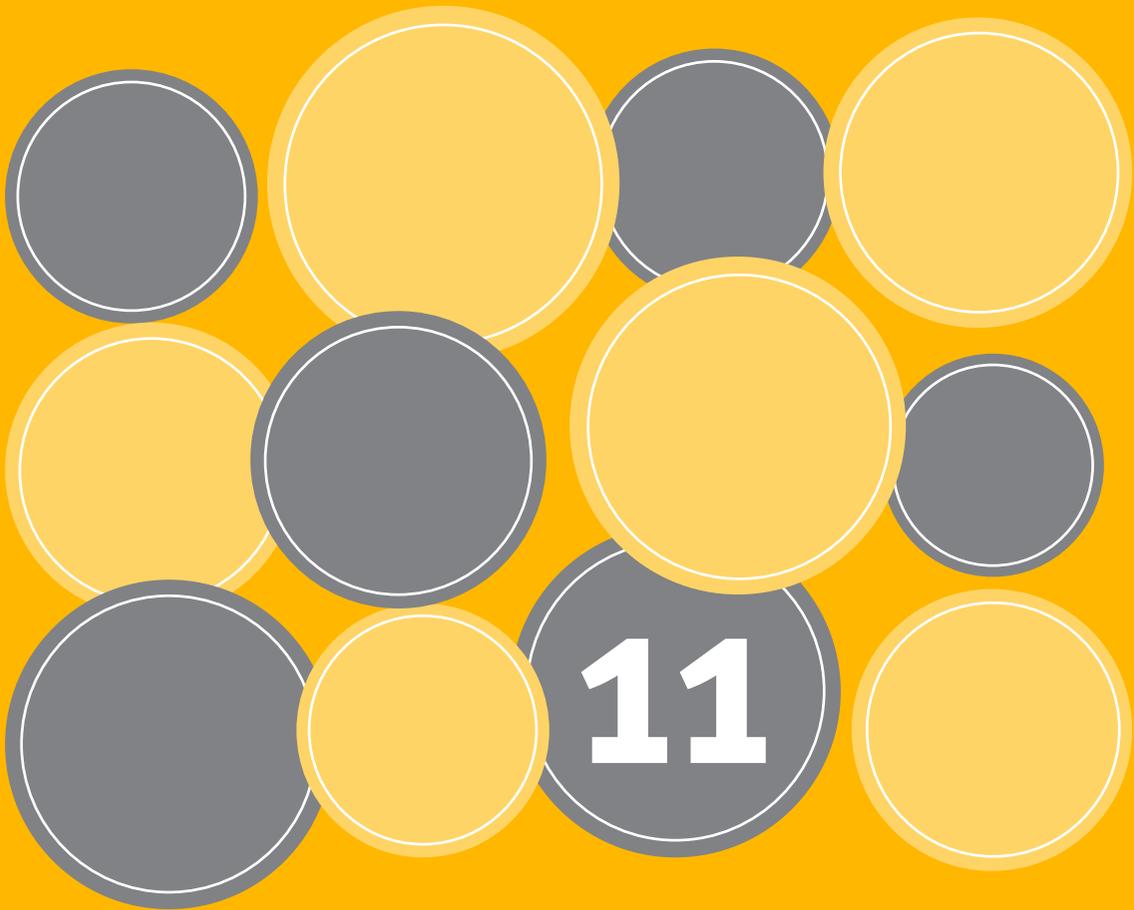
così il ruolo di stazione appaltante e le competenze che le sono proprie: individuazione dei finanziamenti, acquisizione dei terreni (anche mediante piani di esproprio), progettazione e direzione lavori. La concessione si caratterizza per l'impiego di capitale privato in misura maggioritaria rispetto a quello stanziato dalla pubblica amministrazione.

Attualmente, sulla base delle ultime disposizioni legislative, il contratto di concessione può essere sottoscritto al termine di una procedura che può essere:

- di iniziativa pubblica;
- di iniziativa privata (*project financing*).

Nel primo caso si ricorre quando la pubblica amministrazione ha chiari gli obiettivi da perseguire, l'opera da realizzare, le modalità con le quali realizzarla e la fattibilità dell'intera operazione, nel secondo caso invece si ricorre quando si vuole lasciare ai privati anche gran parte dell'attività programmatrice.

La polizia locale



11

.....

La Legge quadro sulla polizia municipale, L. 65/1986, stabilisce i principi fondamentali dell'ordinamento della polizia locale. La norma, che riserva alle Regioni la potestà legislativa di carattere generale per la disciplina del servizio, riconosce ai Comuni un'ampia potestà regolamentare in merito alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni di polizia.

11.1. L'organizzazione

Il "corpo di polizia municipale" può essere istituito, con apposito regolamento, solo dai Comuni che hanno una dotazione organica di almeno sette unità.

L'assetto organizzativo e le modalità di esercizio delle funzioni devono essere disciplinati all'interno di un regolamento, che nello specifico stabilisca:

- la composizione e la turnazione del servizio;
- lo spazio territoriale d'intervento;
- le ipotesi dell'esercizio delle funzioni oltre il territorio comunale;
- la ripartizione sul territorio degli agenti in base alla concentrazione abitativa;
- l'uso dell'uniforme.

Il comandante del corpo (o il responsabile del servizio ove non è istituito il "corpo") è responsabile verso il sindaco dell'addestramento, dell'impiego tecnico-operativo del personale assegnategli (art. 9, L.

65/1986). Il sindaco, o l'assessore da lui delegato, esercita nei confronti della polizia municipale funzioni di indirizzo e controllo (art. 2, L. 65/1986).

Il Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) 22 gennaio 2004 al capo III° contiene disposizioni particolari concernenti il rapporto di lavoro del personale dell'area di vigilanza e si apre con una premessa in cui le parti alla luce della modifica del titolo V della Costituzione, riconoscono il ruolo specifico della polizia locale e concordano, nel rispetto di quanto sancito dalla L. 65/1986, sulla esigenza di salvaguardare la piena autonomia organizzativa dei corpi di polizia locale, sia con riferimento ai compiti tecnico operativi che riguardo al loro assetto organizzativo interno sottolineando la diretta dipendenza funzionale del responsabile del corpo o del servizio dal sindaco.

Il comandante/responsabile deve occuparsi dell'organizzazione e della gestione operativa dei servizi, della disciplina degli addetti e della loro formazione, definire le competenze funzionali che devono essere esercitate dalla Polizia municipale, riservando le altre attività di Polizia locale ad altri settori o uffici comunali.

Il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale comunale e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche:

11.1.1. Funzioni di polizia giudiziaria (art. 5, L. 65/1986)

Gli addetti al servizio di polizia municipale, in caso di particolari esigenze, possono essere impiegati dall'Autorità giudiziaria per lo svolgimento di funzioni e di compiti di Polizia giudiziaria. Il Codice di procedura penale (Cp) prevede sia gli atti che gli agenti possono eseguire di loro iniziativa, sia quelli su input dell'Autorità giudiziaria. Gli operatori rivestono la qualifica di *agente di polizia giudiziaria*, mentre i responsabili del servizio o del Corpo e gli addetti al coordinamento e al controllo ricoprono quella di *ufficiale di polizia giudiziaria*.

Nell'ambito delle competenze che appartengono istituzionalmente ai Comuni (circolazione stradale, edilizia, commercio, vigilanza venatoria, ecc.), gli agenti di polizia giudiziaria devono, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati (art. 347 Cp), impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova (art. 348 Cp) e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale (art. 326 Cp).

11.1.2. Funzioni di pubblica sicurezza (art. 5, L. 65/1986)

La qualifica di agente di pubblica sicurezza (attribuita dall'art. 18, L. 690/1907) viene disposta dal prefetto, dopo averne verificato il possesso dei requisiti. In forza di tale qualifica, e nell'ambito delle funzioni di propria competenza, i vigili urbani collaborano con le altre forze di polizia e rispondono gerarchicamente al questore e ai funzionari di pubblica sicurezza. La qualifica di agente di pubblica sicurezza può anche essere autonomamente richiesta dal sindaco al prefetto.

Gli addetti al servizio di polizia municipale con qualifica di agenti di pubblica sicurezza possono, senza licenza, essere dotati di armi in relazione al tipo di servizio, nei termini e nelle modalità previsti dai rispettivi regolamenti approvati dal consiglio, anche fuori dal servizio, purché nell'ambito territoriale del Comune di appartenenza. Tali modalità e casi sono stabiliti, con un apposito regolamento approvato con decreto dal Ministero dell'interno, sentita l'Associazione nazionale Comuni italiani. Detto regolamento stabilisce anche la tipologia, il numero delle armi in dotazione e l'accesso ai poligoni di tiro per l'addestramento al loro uso.

Possono essere destinati ai servizi di polizia municipale anche:

- gli *ausiliari del traffico*, da individuarsi tra i dipendenti comunali e/o tra i dipendenti delle società che gestiscono parcheggi (art. 17, L. 127/1997), devono essere nominati dal sindaco previa verifica della loro idoneità (assenza di precedenti penali, di pendenze penali, ecc.). Dal 1° gennaio 2000 (art. 68, L. 488/1999) gli ausiliari di polizia (che nello svolgimento delle loro funzioni rivestono la qualifica di pubblico ufficiale) possono procedere alla contestazione immediata e alla redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento avente efficacia ai sensi degli artt. 2699 e 2700 del Codice civile. Inoltre, possono disporre la rimozione dei veicoli nei casi previsti dall'art. 158, c. 2, del Codice della strada. Il Ministero dell'interno, Dipartimento affari interni e territoriali, con circolare n. 30 del 7 agosto 2007, ha riconosciuto l'impossibilità di conferire le funzioni di ausiliario del traffico a soggetti impegnati in lavori socialmente utili, dal momento che le disposizioni che regolano tale figura, consentono

- l'attribuzione dei compiti solo a coloro che risultano dipendenti a tempo indeterminato o determinato, del Comune o degli enti o aziende preposte al servizio di polizia stradale;
- gli *operatori stagionali*: il c. 564, L. 296/2006 (Legge finanziaria 2007) aveva integrato l'art. 208 del Codice della strada prevedendo che la quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni alle disposizioni dello stesso Codice, annualmente destinata dalla giunta al miglioramento della circolazione stradale, potesse essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro. Tale impostazione è stata confermata dall'art. 40, L. 120/2010, per il quale *"la quota dei proventi di cui alla lettera c) del comma 4 (... ossia il 25% della quota annua...) può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro"*.
 - il *personale con contratto di somministrazione a tempo determinato*: il Dipartimento della Funzione pubblica, con nota del 26 ottobre 2007 (prot. n. 41038), ha esaminato la possibilità per gli enti di stipulare contratti di somministrazione a tempo determinato, affidando al personale somministrato funzioni tipicamente attribuite alla polizia municipale. A giudizio del Dipartimento, escluse tutte le funzioni di rappresentanza degli interessi dell'amministrazione, svolte da funzionari e dirigenti, nonché tutte quelle riconducibili ai pubblici ufficiali, si può fare riferimento a quelle attribuzioni della polizia municipale che non comportano l'adozione di atti produttivi di effetti in capo ai terzi e all'amministrazione. Il cosiddetto servizio interno, infatti, preclude l'esercizio di tutte le funzioni di pubblica sicurezza, con la conseguente perdita dell'indennità connessa.

11.2. Le funzioni e le competenze

La polizia locale nell'esercizio delle sue funzioni contribuisce in modo determinante a tutelare e a migliorare la sicurezza e la qualità

della vita dei cittadini. Le funzioni della polizia locale comprendono le seguenti attività di polizia:

- stradale;
- amministrativa: commerciale, edilizia, venatoria, mortuaria, rurale, sanitaria, veterinaria.

11.2.1. Polizia stradale

L'art. 12 del Codice della strada (Dlgs. 285/1992), alla lett. e) del c. 1, prevede che il servizio di polizia locale debba provvedere a garantire la sicurezza stradale nell'ambito del territorio di competenza. Nello svolgimento di tale funzione, i compiti della polizia municipale si integrano con quelli prestati dalla polizia stradale della polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di finanza.

I principali compiti della polizia locale sono:

- a) prevenire e accertare le violazioni del codice della strada;
- b) regolare il traffico;
- c) effettuare l'accertamento degli incidenti stradali;
- d) tutelare e controllare l'uso delle strade;
- e) provvedere alla segnaletica stradale per garantire la scorrevolezza della circolazione e la visibilità dei segnali.

La tutela della sicurezza stradale non dipende solamente dalla repressione delle violazioni, ma si ottiene anche grazie ad una corretta pianificazione del territorio in grado di tener conto dei problemi della viabilità e della circolazione. In questo caso gli addetti alla polizia stradale svolgono anche il ruolo di "esperti" della circolazione stradale, in particolare:

1. predisponendo piani per disciplinare gli accessi al centro abitato (ad esempio, aree pedonali e zone a traffico limitato), per rendere migliore la vivibilità degli spazi urbani e per ridurre gli effetti prodotti dall'inquinamento;
2. trovando soluzioni per un migliore uso delle strade: fissazione delle precedenze, possibilità di sosta, parcheggi liberi e a pagamento, spazi riservati alle strutture di utilità pubblica, spazi da destinarsi ad aree di mercato, tempi e spazi per il carico/scarico di merci o cose, spazi riservati a particolari categorie di cittadini o di utenti (in particolare

- alle persone diversamente abili), indicazione delle strade da riservare al transito di servizi per il trasporto pubblico;
3. studiando ipotesi di viabilità volte a migliorare la qualità della vita nei centri urbani e la scorrevolezza delle strade (costruzione di parcheggi, piste ciclabili, riduzione del peso del traffico attraverso la previsione di una tariffazione per la circolazione dei veicoli a motore nel centro urbano, ecc.);
 4. verificando (anche in collaborazione con i Comuni vicini) soluzioni per l'integrazione dei servizi del trasporto pubblico urbano (sia a livello dei costi, sia in rapporto alla copertura e alla qualità delle modalità e degli orari di trasporto, con particolare attenzione agli anziani e ai giovani, soprattutto per quanto riguarda l'accesso alle strutture scolastiche e ai servizi sanitari, di assistenza, di intrattenimento, ecc.);
 5. svolgendo un ruolo di educazione stradale nei confronti dei giovani, per esempio sostenendo e collaborando alle iniziative attivate dalle scuole per il rilascio della patente per la guida dei ciclomotori.

Inoltre, in virtù della conoscenza diretta dei problemi della viabilità, del traffico e dei problemi ad esso legati (inquinamento atmosferico e acustico, sicurezza stradale, sovraccarico o congestione di traffico in particolari aree o momenti, migliore integrazione tra trasporto pubblico e privato, ecc.), gli addetti alla polizia stradale collaborano alla predisposizione del:

1. *Piano urbano del traffico* (PUT) (art. 36, Dlgs. 285/1992), volto al miglioramento della circolazione e della sicurezza stradale, alla diminuzione dell'inquinamento acustico ed atmosferico e alla riduzione dei consumi energetici, tramite una programmazione, che nel rispetto dell'ambiente, tenda al miglioramento delle reti di spostamento utilizzate dalle diverse categorie di utenti della città (veicoli privati, pedoni, mezzi di trasporto pubblico). Dato che il PUT è uno strumento di pianificazione territoriale, occorre che gli atti di pianificazione urbanistica generali siano coerenti e funzionalmente integrati con tale strumento. I PUT sono obbligatori per i Comuni che hanno una popolazione superiore ai 30.000 abitanti e per i Comuni che, sebbene abbiano una popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, registrano (ad es. i Comuni turistici) afflussi di popolazione di rilevante entità, sono interessati da consistente pendolarismo ovvero presentano

gravi problemi di congestione stradale. La Regione deve individuare i Comuni per i quali è obbligatoria la redazione del PUT. La loro redazione, che deve essere aggiornata ogni due anni, deve seguire le direttive emanate dal Ministero delle infrastrutture secondo quanto previsto dall'art. 36 del Codice della strada. In quanto piani che intervengono sull'uso del territorio, la loro approvazione spetta al consiglio comunale.

2. *Piano urbano di mobilità* (PUM) (art. 22, L. 340/2000), strumento non obbligatorio a disposizione dei Comuni per definire adeguati progetti nell'ambito del sistema territorio-trasporti. Generalmente viene elaborato su un periodo di 10 anni e prevede ipotesi di investimenti in infrastrutture ed innovazioni gestionali da attuarsi attraverso intese o accordi di programma tra Comuni limitrofi, la Regione, la Provincia e gli Enti preposti al trasporto pubblico. Obiettivi dei PUM sono l'abbattimento dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico; la riduzione dei consumi energetici; l'aumento dei livelli di sicurezza del trasporto e della circolazione stradale; l'incremento della capacità di trasporto; l'aumento della percentuale di cittadini trasportati dai sistemi collettivi anche con soluzioni di car pooling e car sharing; la riduzione dei fenomeni di congestione nelle aree urbane. Il PUM deve perseguire questi obiettivi mediante un insieme organico di interventi nei seguenti settori: infrastrutture di trasporto pubblico e stradali; parcheggi di interscambio; tecnologie; parco veicoli; governo della domanda di trasporto attraverso la struttura dei mobility manager; sistemi di controllo e regolazione del traffico; informazione all'utenza; logistica e tecnologie destinate alla riorganizzazione della distribuzione delle merci nelle città;

Sia per i PUT (DM. 31 dicembre 1999) che per i PUM sono previste forme di finanziamento da parte delle Regioni.

Nel caso dei PUM, la L. 340/2000 stabilisce che i singoli Comuni, o aggregazioni di Comuni, con popolazione superiore ai 100.000 abitanti possano richiedere il cofinanziamento fino al 60% del costo totale degli investimenti in infrastrutture previsti dal PUM.

11.2.2. *Polizia amministrativa*

L'art. 159, Dlgs. 112/1998, stabilisce che:

1. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia am-

ministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle Regioni e degli Enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

2. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

La polizia amministrativa, svolge, quindi attività preventive e repressive, a carattere accessorio e strumentale all'attività di amministrazione attiva, attraverso l'adozione di provvedimenti amministrativi inerenti la regolamentazione di determinate attività, il rilascio di permessi per lo svolgimento delle medesime, l'imposizione di sanzioni amministrative in caso di violazioni.

I principali provvedimenti amministrativi emessi sono i *comandi* (ordini, inviti, prescrizioni) e i *divieti* (restrizioni, limitazioni, divieti), misure dotate di *esecutività*, in virtù della quale l'atto amministrativo per la presunzione di legittimità si ritiene conforme al diritto, finché non ne viene sancita l'illegittimità.

Un provvedimento dotato di esecutività, quindi, produce i propri effetti anche contro la volontà e l'opposizione di colui che ne è il destinatario.

L'esecutività può avvenire attraverso la coercizione personale diretta (l'arresto) ed indiretta (la sanzione amministrativa), con l'esecuzione di ufficio (il compimento di un atto da parte del Comune in vece dell'obbligato inadempiente), fino all'esecuzione patrimoniale ai sensi del DPR. 602/1973.

La materia della polizia amministrativa locale rientra nella potestà legislativa riservata in via esclusiva alle Regioni. Alle Regioni e agli Enti

locali sono conferite tutte le funzioni e i compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi trasferite o attribuite, fermo restando le competenze riservate allo Stato dall'art. 160, Dlgs. 112/1998.

L'art. 163, c. 2, del citato decreto, ha disposto il trasferimento ai Comuni di numerosi compiti e funzioni amministrative, ai quali provvedono dal 1° gennaio 2001, decorrenza così definita dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM.) del 12 settembre 2000 (GU. 30 dicembre 2000, n. 303).

Polizia amministrativa	Oggetto dell'attività
commerciale	<p>Consiste nel controllo sulle attività commerciali, tramite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'accertamento sulla regolarità delle autorizzazioni amministrative per l'esercizio del commercio; • l'adozione di provvedimenti sanzionatori in caso di non rispetto delle norme; • la segnalazione di violazioni di norme per le quali sono competenti altri uffici comunali (Ufficio del commercio, Ufficio tecnico); • la verifica delle condizioni igienico-sanitarie dei locali, delle merci e delle attrezzature; • il rispetto degli orari di vendita; • la pubblicità dei prezzi.
edilizia	<p>Consiste nella vigilanza sul mancato rispetto delle norme in materia urbanistica ed edilizia con il conseguente l'obbligo per i vigili, in veste di ufficiali di Polizia giudiziaria, di darne immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, all'organo regionale competente, al sindaco, al segretario comunale e all'Ufficio tecnico per la verifica delle violazioni e la predisposizione dei relativi provvedimenti.</p>

<p>venatoria</p>	<p>Consiste nello svolgere funzioni di vigilanza per la protezione della fauna selvatica secondo quanto previsto dalla L. 157/1992. Nello svolgimento di tale compito, la polizia locale è autorizzata a portare le armi di dotazione nei luoghi nei quali devono prestare la propria vigilanza e, qualora siano provvisti della qualifica di agenti di polizia giudiziaria, a procedere al sequestro delle armi, della fauna selvatica e dei mezzi di caccia con esclusione dei cani e dei richiami vivi autorizzati.</p>
<p>mortuaria</p>	<p>Rientra nel campo delle funzioni e dei servizi diretti a salvaguardare la salute dei cittadini e comprende le sepolture, il trasporto dei defunti, l'inumazione e l'esumazione dei cadaveri, la loro tumulazione ed estumulazione, le cremazioni, la gestione e la custodia dei cimiteri.</p>
<p>rurale</p>	<p>Con l'adozione di specifici regolamenti comunali di polizia rurale sono disciplinati una serie di compiti riguardanti il territorio comunale (ad esempio: prevenzione degli incendi boschivi, eliminazione di piante e di animali nocivi, conduzione e custodia degli animali al pascolo e lungo le strade, manutenzione dei canali e delle opere di irrigazione, manutenzione delle strade vicinali, lotta contro le malattie delle piante, ecc.).</p>
<p>sanitaria</p>	<p>Comprende l'insieme delle iniziative che il Comune deve mettere in opera per la salvaguardia della salute dei cittadini soprattutto in presenza di emergenze; anche l'attività di rilascio delle autorizzazioni sanitarie che, alla luce delle recenti normative in materia, è da attribuirsi al dirigente o al responsabili del servizio.</p>

<p>veterinaria</p>	<p>Consiste nello svolgere funzioni di:</p> <p>a) prevenzione delle malattie infettive e diffuse degli animali (il decreto del Ministero dell'ambiente del 19 aprile 1996 ha stabilito i criteri per la loro individuazione elencando le specie animali che possono essere pericolose per la salute delle persone).</p> <p>b) prevenzione del randagismo, per la quale, spetta ai Comuni il controllo del territorio e la cattura e la custodia dei cani randagi (Cass. civ., sez. III, 28 aprile 2010, n. 10190). L'art. 4, L. 281/1991, come successivamente modificato dall'art. 2, cc. 370 e 371, L. 244/2007 (finanziaria 2008) stabilisce che i Comuni, singoli o associati, provvedono a gestire i canili e i gattili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animalistiche e zoofile, o con soggetti privati che dispongano di idonea struttura e garantiscano, presso tale struttura, la presenza di volontari delle associazioni animalistiche e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti.</p>
---------------------------	--

Nell'esercizio delle proprie funzioni, la polizia municipale interagisce quotidianamente con gli uffici del Comune, in modo particolare con l'Ufficio commercio (per le questioni inerenti le attività commerciali) e con l'Ufficio tecnico (in particolare per quanto riguarda le funzioni di polizia edilizia e di polizia urbana).

Gli addetti della polizia municipale svolgendo la propria attività sono in grado di comunicare ai vari uffici dell'Ente le irregolarità e le problematiche rilevate sul territorio (strade che richiedono interventi di manutenzione, atti di vandalismo, pericoli emergenti, fenomeni di abusivismo, ecc) così da attivare gli uffici preposti ad adottare gli interventi necessari per la loro soluzione.

11.2.3. Altri compiti della polizia locale

La polizia locale svolge inoltre, anche questi altri compiti:

- 1) presenza e l'eventuale accompagnamento dei malati di mente nelle strutture sanitarie in caso di trattamenti sanitari obbligatori ai fini della salvaguardia della sicurezza dei cittadini;
- 2) gestione della depositaria degli oggetti smarriti;
- 3) gestione dei permessi e controllo amministrativo dello svolgimento di manifestazioni (feste, lotterie, tombole) e controlli sui videogiochi;
- 4) rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento di gare atletiche o con autoveicoli, motoveicoli, ciclomotori, biciclette, altri strumenti di locomozione, animali, ecc. per le quali, qualora abbiano luogo su strade pubbliche comunali, è necessaria l'autorizzazione del Comune e della Regione o della Provincia qualora esse interessino più Comuni.

11.3. Il sindaco come massimo organo di polizia municipale

Sempre riguardo al tema della vigilanza in materia di sicurezza e ordine pubblico, la legge ha attribuito al sindaco le qualifiche di:

- a) ufficiale di governo (art. 54 Tuel da parte dell'art. 6 del DL. 92/2008, convertito in L. 125/2008);
- b) autorità locale di pubblica sicurezza (art. 1 R.D. 635/1940);
- c) ufficiale di polizia giudiziaria (art. 57 Codice di procedura penale).

L'art. 54 del Tuel, inoltre prevede che:

Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Con il DM. 5 agosto 2008 (GU. 9 agosto 2008, n. 186) è stata prevista la definizione dei concetti di "incolumità pubblica" e di "sicurezza urbana":

- per "incolumità pubblica" si intende l'integrità fisica della popolazione;

- per "sicurezza urbana" deve intendersi un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.

Il sindaco nello svolgimento delle funzioni affidategli in materia di ordine e sicurezza pubblica e nell'ambito della polizia giudiziaria, interviene per prevenire e contrastare:

- a) le situazioni urbane di degrado o isolamento che favoriscono il nascere di fenomeni criminosi quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ecc.;
- b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato;
- c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili;
- d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano (abusivismo commerciale e illecita occupazione di suolo pubblico);
- e) i comportamenti che possono offendere la pubblica decenza per le modalità con cui si manifestano.

Il sindaco concorre a garantire la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno.

Nelle materie relative alla sicurezza e all'ordine pubblico il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni al presidente del consiglio circoscrizionale (ove presenti le circoscrizioni), o a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri o nelle frazioni.

Per assicurare l'attuazione dei provvedimenti adottati dal sindaco, il prefetto dispone le misure necessarie per il concorso delle forze di polizia; il prefetto può, inoltre, disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati al sindaco. Nel caso di inerzia da parte del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento.

Al sindaco spetta il compito:

- di garantire e di promuovere, dotandola di mezzi e di risorse adeguate, l'efficiente organizzazione e l'efficace funzionamento della polizia municipale;
- di indirizzare e di controllare lo svolgimento dei compiti della polizia municipale; a tal fine, il sindaco opera mediante direttive e cioè attraverso l'emanazione di atti di indirizzo con i quali definisce le politiche, le finalità e le modalità attraverso le quali la polizia municipale deve assolvere ai suoi compiti;
- di interagire in modo continuativo con il comandante o con il responsabile del servizio, qualora non sia stato istituito un corpo di polizia municipale, il quale pur disponendo, secondo quanto stabilito dal Tuel e dal Dlgs. 165/2001, di una propria autonomia organizzativa, risponde direttamente al sindaco dell'azione dei vigili in forza del ruolo che il sindaco svolge quale Ufficiale di governo e quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale.

11.4. L'esercizio associato delle funzioni comunali relative alla polizia locale

L'esercizio associato delle funzioni comunali relative la polizia locale può essere effettuato a mezzo di Unione di Comuni ex art. 32, Tuel, o in virtù dell'art. 14 del DL. 78/2010, in quanto la funzione di polizia locale rientra tra le funzioni fondamentali di cui all'art. 21, c. 3, della L. 42/2009 che, per gli Enti individuati dall'art. 14, c. 28 e ss., del DL. 78/2010 e smi., e dall'art. 16 del DL. 138/2011, devono essere svolte in forma associata.

L'Unione di Comuni si sostituisce ai Comuni che vi partecipano conferendo tali funzioni, conformemente ai provvedimenti dagli stessi adottati, con particolare riferimento allo statuto della medesima Unione. L'istituzione del corpo di polizia locale dell'Unione comporta automaticamente la nomina di un solo Comandante del corpo con le prerogative di cui alla L. 65/1986, il quale dovrà far proprie le direttive del presidente dell'Unione e non quelle dei sindaci dei Comuni che la compongono (cfr. TAR Lecce, 26 gennaio 2005, n. 282).

Con la scelta della soluzione associativa della gestione del servizio è possibile:

- assicurare una maggiore presenza e controllo sul territorio;
- rimediare in modo più efficace alla mancanza di personale;
- contare su diverse competenze qualificate, grazie alle quali poter dare una soluzione rapida ai problemi;
- programmare, in collaborazione con le altre forze dell'ordine, un piano coordinato per la sicurezza mediante l'attivazione sul territorio di postazioni per la vigilanza (fisse o mobili) e il pronto intervento a tutela dei cittadini.

11.5. I Patti per la sicurezza

Le Regioni e gli Enti locali possono contribuire, anche finanziariamente, alla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, attraverso convenzioni stipulate dal Ministro dell'interno e, per sua delega, dai prefetti con le Regioni e gli Enti locali (art. 1 c. 439, L. 296/2006).

Attraverso tale strumento da un lato lo Stato può avvalersi dell'aiuto finanziario degli Enti locali per aumentare le forze e l'attività di polizia in ambito locale, dall'altro gli enti locali possono partecipare alla formazione e all'attuazione delle politiche integrate in grado di migliorare la vivibilità del territorio e la qualità della vita, coniugando prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione.

L'obiettivo dei Patti è quello di eliminare progressivamente le aree di degrado e di illegalità, nel rispetto delle competenze delle autorità di pubblica sicurezza, ottimizzando l'integrazione con le politiche di sicurezza delle autonomie territoriali e impegnando maggiormente le polizie locali.

A seguito della suddetta disposizione normativa, il 20 marzo 2007, il Ministero dell'interno e l'ANCI hanno stipulato un *Patto per la sicurezza* che costituisce l'accordo quadro di riferimento per tutti gli accordi locali firmati successivamente nell'ambito di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali.

I *Patti per la sicurezza* rappresentano un nuovo modello operativo

con il quale le parti si impegnano ad attuare specifiche azioni d'intervento nell'ambito di una collaborazione prevalentemente "operativa", promuovendo:

- a) le iniziative di "prevenzione sociale" mirate alla "riqualificazione del tessuto urbano, al recupero del degrado ambientale e delle situazioni di disagio sociale, che contribuiscano ad elevare i livelli di sicurezza e vivibilità urbana";
- b) l'integrazione tra i corpi di Polizia e il personale delle Polizie locali e municipali, attraverso iniziative comuni di formazione, istituzione di "pattuglie miste" per il controllo delle strade, l'interoperabilità tra le sale operative e la collaborazione dei rispettivi sistemi informativi;
- c) il potenziamento degli apparati di videosorveglianza;
- d) la possibilità di prevedere, nell'ambito dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, momenti di ascolto e consultazione dei soggetti del territorio, attraverso "sessioni itineranti" o "sessioni propedeutiche" (dove sono coinvolti rappresentanti di comitati di cittadini oppure presidenti di consigli di quartiere) del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Quasi tutti i Patti prevedono l'istituzione, presso la prefettura, di un capitolo speciale di bilancio (cd. "Fondo speciale") dove confluiscono le risorse messe a disposizione dai vari enti coinvolti. Inoltre, i patti contemplano forme di integrazione e collaborazione tra polizia di Stato e polizie locali o municipali, attraverso corsi di formazione comuni, interconnessione di sale operative o pattugliamento congiunto del territorio.

Tra gli interventi per migliorare le condizioni di vivibilità del territorio e la qualità della vita si possono comprendere gli interventi di prevenzione sociale mirati, in relazione alla specificità dei contesti territoriali, alla previsione di strategie di intervento integrato per la qualificazione e il miglioramento del controllo sul territorio da parte delle Polizie locali, sia mediante la polizia annonaria, urbanistica e stradale, che attraverso il rafforzamento delle verifiche di polizia amministrativa, con il controllo dei locali di pubblico spettacolo e dei pubblici esercizi in genere. Si tratta di interventi da sostenere con la promozione di adeguate iniziative per il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale del personale dei corpi di polizia municipale e di altri operatori della sicurezza.

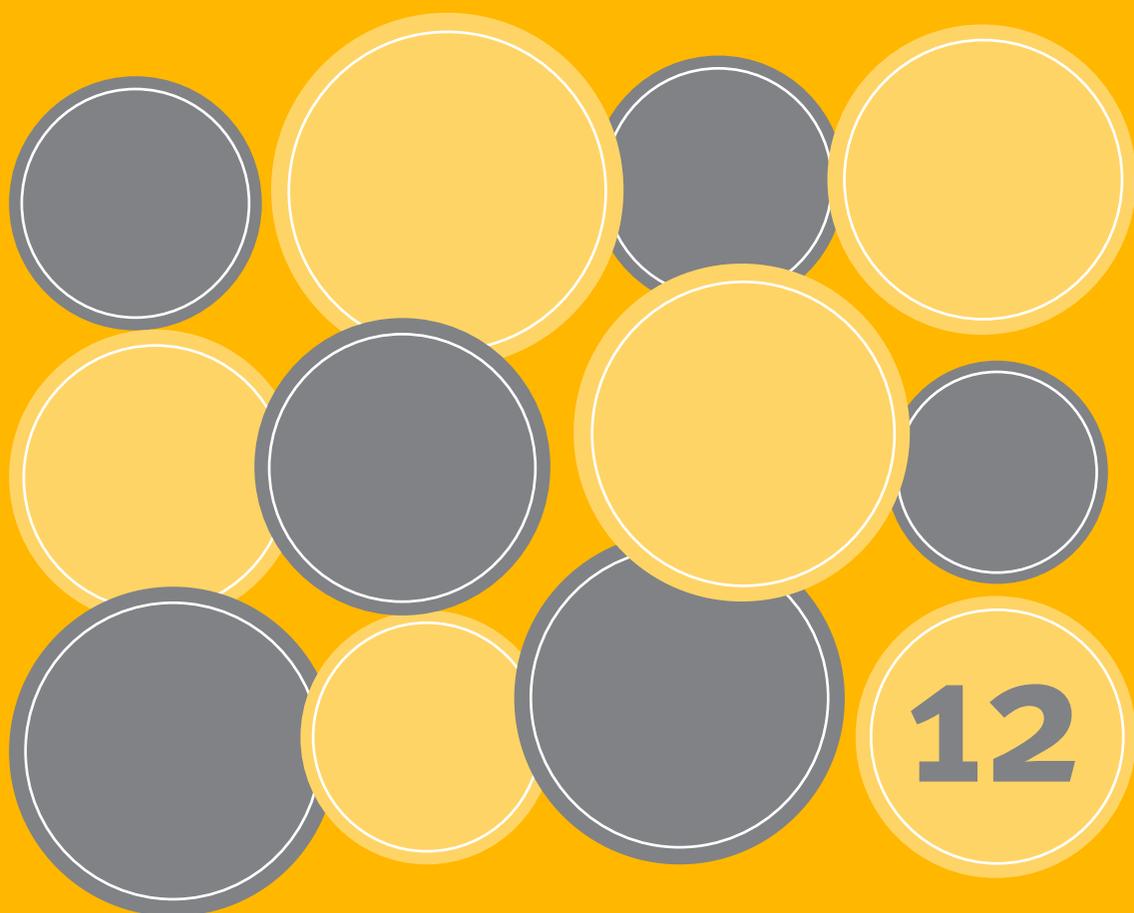
11.5.1. I patti per la sicurezza nei piccoli Comuni

Il 13 settembre 2008, il Ministero dell'interno e la Consulta nazionale ANCI dei piccoli Comuni, hanno siglato un accordo per fissare le linee d'intervento specifiche per i Comuni di minore dimensione demografica, al quale possono rifarsi specifiche intese in sede locale mediante la stipula di patti per la sicurezza.

L'accordo ribadisce la necessità di procedere al potenziamento nei piccoli Comuni delle forme di collaborazione logistica, strumentale e finanziaria tra Stato ed Enti locali previste dall'art. 1, c. 439, L. 296/2006, nonché di promuovere i Piani coordinati di controllo del territorio per i piccoli Comuni o loro forme associative sovracomunali (in base all'art. 17, L. 128/2001 per come integrato dall'art. 7, DL. 92/2008, convertito con modificazioni dalla L. 125/2008), e riunioni del Comitato provinciale per l'ordine pubblico e la sicurezza in Comuni di minori dimensioni demografica per l'esame di specifiche problematiche legate alla sicurezza dei territori. Inoltre, l'accordo individua nella gestione associata sovracomunale il modello più adatto per garantire l'esercizio delle competenze comunali in materia di polizia locale, in particolare per favorire il potenziamento della capacità di intervento della polizia locale nelle attività ordinarie e per facilitare la polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di finanza nelle attività di prevenzione della criminalità e controllo del territorio.

A questo si deve aggiungere la previsione dell'elaborazione di piani di coordinamento delle attività della Polizia e dei Carabinieri di prossimità con il personale della polizia municipale integrandone i percorsi di pattugliamento, nonché la promozione di iniziative per il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale del personale della polizia locale.

L'anticorruzione e la trasparenza



.....

12.1. I principi della L. 190/2012

Con la recente legge 6 novembre 2012, n. 190 (GU. 13 novembre 2012, n. 265), entrata in vigore il 28 novembre successivo, sono state approvate le "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". La legge ottempera alle indicazioni più volte fornite dagli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte, e introduce anche nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione, basato sulle seguenti linee fondamentali di azione:

- introduzione dell'obbligo di predisposizione da parte di ciascuna amministrazione di un Piano di prevenzione della corruzione con valenza triennale (art. 1, c. 8), previa individuazione di un responsabile della prevenzione della corruzione (art. 1, c. 7);
- riordino degli obblighi di trasparenza, attribuendo al governo la delega ad emanare un decreto legislativo nel rispetto dei criteri generali fissati dall'art. 1, c. 35, delega esercitata dal governo con l'approvazione del Dlgs. 33/2013 avente ad oggetto "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- la riscrittura dei doveri di comportamento dei dipendenti pubblici, con la sostituzione operata dall'art. 1, c. 44, all'art. 54 Dlgs. 165/2001, modifica che ha portato alla successiva approvazione da parte del governo del DPR. n. 62/2013 recante il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici, cui dovranno aggiun-

- gersi i codici di comportamento che ciascuna amministrazione adotterà;
- innovazione radicale della precedente disciplina relativa all'accesso e alla permanenza negli incarichi amministrativi, prevedendo all'art. 1, c. 49, una delega al governo per l'adozione di un decreto legislativo, nel rispetto dei criteri contenuti nel c. 50, delega esercitata dal governo con l'approvazione del Dlgs. 39/2013 recante, appunto, "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico" (si veda il punto 5.4.4. *Le nuove regole sull'incompatibilità ed inconferibilità*).

12.2. L'Autorità nazionale anticorruzione

Sono numerosi i soggetti pubblici coinvolti dal legislatore con compiti di prevenzione della corruzione. Il modello dell'anticorruzione si esplica attraverso un disegno complesso di relazioni tra molteplici attori con ruoli diversi, che sono il Comitato interministeriale previsto dall'art. 1, c. 4, della L. 190/2012 (istituito con DPCM. 16 gennaio 2013), il Governo, il Dipartimento della funzione pubblica, l'Autorità nazionale anticorruzione, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, la Corte dei conti, i prefetti e, all'interno delle amministrazioni, il responsabile della prevenzione della corruzione, il responsabile della trasparenza e l'Organismo indipendente di valutazione (OIV), con un sistema capillare di responsabilità per l'attuazione degli interventi anticorruzione all'interno di ciascuna amministrazione.

In questo quadro, all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (ANAC), coerentemente con la funzione strategica assegnata all'interno del disegno del legislatore, sono attribuite significative funzioni e poteri di regolazione, di vigilanza e di controllo, più ampi di quelli originariamente attribuiti alla Commissione indipendente per la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (Civit) dal Dlgs. 150/2009 (la Civit è stata trasformata in ANAC con l'art. 5, c. 3 del DL.101/2013, conv. con L. 125/2013). Oltre all'approvazione del Piano nazionale anticorruzione (PNA), predisposto dal Dipartimento

della funzione pubblica, l'Autorità, in aggiunta alle preesistenti competenze di regolazione, è stata anche chiamata a formulare linee guida per la predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché dei codici di comportamento delle singole amministrazioni.

Coerentemente con la complessità del disegno posto in atto, per sostenere le amministrazioni nella sua attuazione, è stata notevolmente rafforzata la funzione consultiva, esercitabile attraverso la formulazione di pareri sulla conformità degli atti e dei comportamenti dei funzionari pubblici alla normativa vigente e in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte di dirigenti pubblici.

All'Autorità sono attribuiti poteri di vigilanza e controllo sulla applicazione e sulla efficacia delle misure individuate nei citati piani e sul rispetto degli obblighi di trasparenza; poteri che possono concretizzarsi nello svolgimento di attività ispettiva – attraverso la richiesta di notizie, atti e documenti alle amministrazioni – e possono giungere fino alla emanazione di un'ordinanza volta ad ottenere l'adozione o la rimozione di atti o di comportamenti in coerenza con le misure previste dai citati piani.

Nella impostazione della L. 190/2012 l'Autorità è chiamata ad operare in un rapporto di collegamento:

- a) con il Dipartimento della funzione pubblica cui compete il coordinamento dell'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto alla corruzione;
- b) con le amministrazioni tenute anzitutto a nominare il responsabile della prevenzione della corruzione, con il fondamentale compito di proporre all'organo di indirizzo politico l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione, di verificarne la corretta attuazione e la sua perdurante idoneità, nonché di riferire i risultati dell'attività svolta alla fine di ogni anno.

12.3. Il Piano nazionale anticorruzione

La L. 190/2012 articola il processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli:

- 1) ad un primo livello, quello "nazionale", il Dipartimento della funzione pubblica predispone, sulla base di linee di indirizzo

adottate dal Comitato interministeriale previsto dall'art. 1, c. 4, della L. 190/2012, il Piano nazionale anticorruzione. Il Piano è poi approvato dall'ANAC. La funzione principale del PNA è quella di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale;

2) al secondo livello, quello "decentrato", ogni amministrazione pubblica definisce un Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), che, sulla base delle indicazioni presenti nel PNA, effettua l'analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

Questa articolazione risponde alla necessità di conciliare l'esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale e di lasciare autonomia alle singole amministrazioni per l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni. Il primo Piano nazionale anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, è stato approvato dall'ANAC con deliberazione n. 72/2013.

I contenuti del PNA sono strutturati in tre sezioni, oltre a quella di carattere introduttivo.

Nella prima sezione (par. 2) sono esposti gli obiettivi strategici e le azioni previste, da implementare a livello nazionale nel periodo 2013-2016. La seconda sezione (par. 3) è dedicata all'illustrazione della strategia di prevenzione a livello decentrato, ossia a livello di ciascuna amministrazione, e contiene le direttive alle pubbliche amministrazioni per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge. La terza sezione (par. 4) contiene indicazioni circa le comunicazioni dei dati e delle informazioni al Dipartimento della funzione pubblica e la finalizzazione dei dati successivamente alla raccolta per il monitoraggio e lo sviluppo di ulteriori strategie. Il PNA è corredato dagli allegati e dalle tavole sintetiche contenenti le misure che le amministrazioni debbono applicare con la relativa tempistica.

12.4. Il responsabile comunale della prevenzione della corruzione

Come evidenziato in precedenza (si veda il par. 5.7. *Il segretario comunale*), la L. 190/2012, ha fissato le regole per prevenire fenomeni di corruzione nella pubblica amministrazione e ha previsto un sistema incentrato sulla figura del responsabile della prevenzione della corruzione, che negli Enti locali è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione (art. 1, c. 6).

Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel sindaco quale organo di indirizzo politico amministrativo, salvo che il singolo Comune, nell'esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, riconosca, alla Giunta o al Consiglio, una diversa funzione (delibera ANAC n. 15/2013).

12.4.1. Le funzioni

Il responsabile per la prevenzione della corruzione, nel sistema della L. 190/2012, rappresenta una figura centrale, con rilevanti responsabilità, al quale sono attribuite le seguenti funzioni:

- propone (art. 1, c. 8) all'organo di indirizzo politico il Piano triennale di prevenzione della corruzione, nonché la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione (art. 1, c. 10);
- vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano (art. 1, c. 9) e verifica l'efficace attuazione dello stesso, nonché la sua idoneità;
- verifica, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (art. 1, c. 10);
- definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, c. 8);
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, c. 10);

- redige entro il 15 dicembre di ogni anno una relazione annuale, a consuntivo delle attività svolte nello stesso anno, sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dai PTPC (art. 1, c. 8). Questo documento, come stabilito nel PNA, deve essere pubblicato sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione nonché trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica in allegato al PTPC dell'anno successivo (PNA paragrafo 3.1.1- pag.30).

12.4.2. Le responsabilità

In caso di commissione all'interno dell'amministrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile della prevenzione della corruzione risponde ai sensi dell'art. 21 Dlgs. 165/2001, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze (art. 1, c. 12, L. 190/2012):

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano di prevenzione della corruzione e di aver osservato le prescrizioni di cui all'art. 1, ai cc. 9 e 10, L. 190/2012;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

12.4.3. La possibilità di designare referenti per le diverse strutture dell'amministrazione

La legge prevede la nomina di un responsabile; infatti, l'intento del legislatore è stato quello di concentrare in un unico soggetto le iniziative e le responsabilità per il funzionamento dell'intero meccanismo della prevenzione. Dovendo temperare questo intento con il carattere complesso dell'organizzazione amministrativa, tenendo conto anche dell'articolazione per centri di responsabilità, può essere valutata l'individuazione di referenti per la corruzione che operano nelle strutture dipartimentali o territoriali. Questi potrebbero agire anche su richiesta del responsabile, il quale rimane comunque il riferimento per l'implementazione dell'intera politica di prevenzione nell'ambito dell'amministrazione e per le eventuali responsabilità che ne dovessero derivare. Le modalità di raccordo e di coordinamento tra il responsabile della prevenzione e i referenti dovranno

essere inserite nel Piano triennale di prevenzione in modo da creare un meccanismo di comunicazione/informazione per l'esercizio della funzione.

È esclusa la possibilità di nomina di più di un responsabile nell'ambito della stessa amministrazione, poiché ciò comporterebbe una frammentazione della funzione ed una diluizione della responsabilità e non sarebbe funzionale all'elaborazione della proposta di Piano, che viene configurato dalla legge come documento unitario e onnicomprensivo (circolare Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013).

12.5. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione

L'art. 1, c. 60, della L. 190/2012 stabilisce che:

entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8, c. 1, Dlgs. 281/1997, si definiscono gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli Enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della presente legge, con particolare riguardo: a) alla definizione, da parte di ciascuna amministrazione, del Piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2013-2015, e alla sua trasmissione alla regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica.

Con l'intesa sancita in Conferenza unificata in data 24 luglio 2013 si è chiarito che per gli Enti locali l'obbligo di procedere all'approvazione del Piano di prevenzione della corruzione decorre dall'anno 2014, come in più occasioni confermato dal Dipartimento della funzione pubblica e dall'ANAC, dopo l'approvazione del Piano nazionale anticorruzione (PNA), al quale i piani delle singole amministrazioni debbono ispirarsi, in quanto la "prevenzione si realizza mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione" (pag. 22 del PNA). Per gli enti locali, sulla base dell'intesa citata, è fissato al 31 gennaio il termine entro il quale occorre approvare il Piano di prevenzione della corruzione.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione rappresenta il documento fondamentale per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione. Il PNA prevede, un nucleo minimo di dati e informazioni che i PTPC debbono contenere necessariamente.

Il Piano è un documento di natura programmatica ed ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinandone gli interventi. Le amministrazioni definiscono la struttura ed i contenuti specifici dei piani triennali di prevenzione della corruzione tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i piani debbono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e debbono essere strutturati come documenti di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse.

12.5.1. L'integrazione con gli altri strumenti di programmazione

L'ANAC ha fornito indicazioni alle amministrazioni pubbliche, sia centrali sia territoriali, ai fini dell'avvio del ciclo della performance 2014-2016. In particolare, è stata sottolineata la necessità di integrazione del ciclo della performance con gli strumenti e i processi relativi alla qualità dei servizi, alla trasparenza, all'integrità e in generale alla prevenzione della anticorruzione.

Per le amministrazioni di diretta applicazione del Dlgs. 150/2009, relativamente al Piano della performance 2014 - 2016 (da adottare entro il 31 gennaio 2014), tenendo conto anche dell'evoluzione del quadro normativo sull'anticorruzione e, in particolare, dell'emanazione nel 2013 dei decreti legislativi n. 33 e n. 39 - sul riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza e il regime delle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni - l'Autorità ha confermato quanto espresso nella delibera n. 6/2013. Per rendere evidente l'integrazione degli strumenti programmatici e, quindi, garantire il collegamento tra performance e prevenzione della corruzione, nei Piani della performance dovrà essere esplicitamente previsto il riferimento a obiettivi, indicatori e target relativi ai risultati da conseguire

tramite la realizzazione dei piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC) e dei Programmi triennali della trasparenza.

In tale ottica di integrazione e coerenza, richiamata anche nell'Allegato 1 del PNA, è opportuno che le amministrazioni prevedano nel Piano della performance 2014 – 2016 obiettivi, indicatori e target sia per la performance organizzativa (tramite indicatori di risultato e di processo, prevalentemente associabili al livello strategico e operativo) sia per la performance individuale (obiettivi assegnati al responsabile della prevenzione della corruzione e al personale dirigente a vario titolo coinvolto nella realizzazione del PTPC).

Per i Comuni le indicazioni sopra riportate sono applicabili nell'ambito dei rispettivi documenti di programmazione, ricordando che il DL. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. 213/2012, ha introdotto il comma 3-bis all'art. 169 Tuel, al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'Ente, prevedendo che il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, Tuel ed il Piano della performance di cui all'art. 10 Dlgs. 150/2009, sono unificati organicamente nel Piano esecutivo di gestione (si veda il punto 5.3.3. *Gli strumenti di programmazione*).

12.5.2. La competenza ad approvare il Piano

Con deliberazione n. 12/2014 l'ANAC ha espresso l'avviso che:

la competenza ad adottare il Piano triennale della prevenzione della corruzione, per quanto concerne gli enti locali spetta alla giunta, anche alla luce dello stretto collegamento tra il Piano triennale di prevenzione della corruzione e i documenti di programmazione previsto dal Piano nazionale anticorruzione, salvo diversa previsione adottata nell'esercizio del potere di autoregolamentazione dal singolo Ente.

12.6. La trasparenza intesa come accessibilità totale

Con la legge L. 241/1990, legge generale sul procedimento amministrativo, si riconosce il diritto di accedere agli atti amministrativi (art. 22), disciplinando tale facoltà con limitazioni soggettive (può eser-

citare il diritto solo il titolare di un "interesse diretto, concreto e attuale" e con le seguenti limitazioni di carattere oggettivo):

- il privato può accedere solo ai documenti collegati con l'interesse da tutelare (che il cittadino deve individuare);
- è escluso espressamente il "controllo generalizzato" sull'attività dell'amministrazione (art. 24, c. 3);
- vi sono categorie di documenti non accessibili per legge, prevedendo la possibilità di integrare con i regolamenti degli Enti.

Nella legislazione più recente, in particolare con il Dlgs. 150/2009, la trasparenza viene intesa come accessibilità totale, che gli Enti devono garantire anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione (art. 11, c. 1).

La trasparenza viene vista, pertanto, quale strumento per garantire sia l'imparzialità sia la funzionalità dell'azione amministrativa. I cittadini, informati e consapevoli saranno protagonisti di un controllo diffuso sull'amministrazione nel suo concreto operare quotidiano.

Altre norme hanno introdotto specifici obblighi di trasparenza: circa un centinaio, contenute in oltre venti atti normativi. Da qui l'opportunità di procedere al riordino degli obblighi di trasparenza, con l'attribuzione da parte della L. 190/2012 della delega al governo ad emanare un decreto legislativo nel rispetto dei criteri generali fissati dall'art. 1, c. 35, delega esercitata dal governo con l'approvazione del Dlgs. 33/2013 avente ad oggetto "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

Il Dlgs. 33/2013 fa propria la nuova concezione del "principio generale di trasparenza", enunciato dall'art. 1, che serve, innanzitutto, a "favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni isti-

tuzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"; mira, inoltre, "ad attuare il principio democratico" ed integra "il diritto ad una buona amministrazione", concorrendo "alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino". In applicazione di tale principio, il Dlgs. 33/2013 qualifica il diritto di accesso ai documenti e alle informazioni dell'amministrazione come "diritto di chiunque" (art. 5), arrivando così a garantire un diritto (a conoscere) azionabile nei confronti dell'amministrazione pubblica a prescindere dalle ragioni del suo interesse alla conoscenza.

Nel Dlgs. 33/2013 possono distinguersi tre gruppi principali di disposizioni:

- a) molte di esse mirano a favorire un controllo diffuso sul personale e sull'azione amministrativa imponendo la pubblicazione di dati riguardanti, tra l'altro, l'articolazione degli uffici, le competenze e le risorse a disposizione di ciascun ufficio (art. 13), la valutazione della performance e la distribuzione dei premi (art. 20), la contrattazione collettiva, con particolare riguardo ai contratti integrativi (art. 21);
- b) un secondo gruppo di obblighi è diretto ad aumentare la responsabilizzazione delle amministrazioni pubbliche nello specifico ambito della gestione finanziaria. Esempio di tale gruppo di norme sono le previsioni del capo III, che impongono alle singole amministrazioni di pubblicare il bilancio annuale di previsione e consuntivo "in forma sintetica, aggregata e semplificata" (art. 29), i dati sulla gestione del patrimonio immobiliare (art. 30) e i rilievi formulati dai vari organi di controllo (art. 31);
- c) orientato alla semplificazione ed al miglioramento dei rapporti tra privati e amministrazioni è il terzo gruppo di obblighi. Esempi di tale gruppo di norme sono costituiti dalla pubblicazione della carta dei servizi, insieme ai costi e ai tempi medi di erogazione dei servizi stessi (art. 32), dei tempi medi dei pagamenti dell'amministrazione (art. 33), dell'elenco degli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati da nuove norme (art. 34), dei riferimenti relativi alle diverse tipologie di procedimenti (disciplina, responsabile del procedimento, termi-

ne, strumenti di tutela), con la modulistica necessaria per presentare l'istanza (art. 35).

Indicazioni sull'attuazione del Dlgs. 33/2013 sono state fornite alle amministrazioni dal Dipartimento della funzione pubblica con circolare n. 2 del 17 febbraio 2014.

12.6.1. L'accesso civico

L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione (art. 5, c.1, Dlgs. 33/2013). Pertanto, l'accesso civico si configura come rimedio alla mancata pubblicazione, obbligatoria per legge, di documenti, informazioni o dati sul sito istituzionale.

Chiunque può esercitare l'accesso civico. Infatti, la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, ed è gratuita. Va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione, che si pronuncia sulla stessa. L'amministrazione, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

Ogni amministrazione adotta autonomamente le misure organizzative necessarie al fine di assicurare l'efficacia di tale istituto e a pubblicare, nella sezione "Amministrazione trasparente", gli indirizzi di posta elettronica cui inoltrare le richieste di accesso civico e di attivazione del potere sostitutivo, corredate dalle informazioni relative alle modalità di esercizio di tale diritto.

L'accesso civico di cui all'art. 5 Dlgs. 33/2013 si differenzia dal diritto di accesso previsto dall'art. 22 L. 21/1990, in quanto introduce una legittimazione generalizzata a richiedere la pubblicazione di documenti, in-

formazioni o dati per i quali sussiste l'obbligo di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni ai sensi della normativa vigente. Il diritto di accesso agli atti di cui alla L. 241/1990, invece, è finalizzato alla protezione di un interesse giuridico particolare, può essere esercitato solo da soggetti portatori di tali interessi e ha per oggetto atti e documenti individuati. È opportuno, comunque, evidenziare che l'accesso civico non sostituisce ma si aggiunge al diritto di accesso di cui all'art. 22 della L. 241/1990.

12.7. Il responsabile comunale della trasparenza

L'art. 43 del Dlgs. 33/2013 ha previsto che "di norma" le funzioni di responsabile della trasparenza siano svolte dal responsabile per la prevenzione della corruzione. Pertanto, considerate le specificità e l'autonomia organizzativa di ogni Ente, la nomina del responsabile della trasparenza, se non coerente con il disposto normativo, va adeguatamente motivata.

Il responsabile ha il compito di:

- a) provvedere all'aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità;
- b) controllare il corretto adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa;
- c) segnalare all'organo di indirizzo politico, all'Organismo interno di valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio procedimenti disciplinari, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità;
- d) controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico (art. 43).

Il titolare del potere di nomina del responsabile della trasparenza va individuato, come per il responsabile della prevenzione della corruzione nel sindaco quale organo di indirizzo politico amministrativo, salvo che il singolo Comune, nell'esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, riconosca, alla giunta o al consiglio, una diversa funzione

Secondo l'interpretazione dell'ANAC il responsabile della trasparenza è unico, tuttavia, in particolare nelle amministrazioni con organizzazione complessa, possono essere individuati referenti per la trasparenza in strutture interne all'amministrazione, anche territoriali. Le modalità di coordinamento tra il responsabile della trasparenza e i referenti vanno indicate nel Programma triennale.

12.8. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Fino all'entrata in vigore del Dlgs. 33/2013 l'adozione di un Piano della trasparenza non costituiva, a differenza delle altre pubbliche amministrazioni, un obbligo per gli Enti locali, ai sensi del combinato disposto degli artt. 11 e 16 Dlgs. 150/2009. Il Dlgs. 33/2013 ha, in parte, modificato la disciplina sul programma triennale per la trasparenza e l'Integrità (PTTI) di cui all'art. 11 Dlgs. 150/2009, estendendo l'obbligo di adozione del Programma a carico di tutte le amministrazioni (art. 10).

Il termine per l'adozione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità è fissato al 31 gennaio. L'art. 10 Dlgs. 33/2013 individua i principali contenuti del programma triennale. Il Programma definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

Con Delibera n. 50/2013, l'ANAC ha approvato "Le linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016".

È opportuno sottolineare che la mancata predisposizione del Programma è valutata ai fini della responsabilità dirigenziale e della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili e può dar luogo a responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione (art. 46 Dlgs. 33/2013).

12.8.1. La competenza ad approvare il Piano

La giunta approva annualmente il Programma triennale per la tra-

sparenza e l'integrità, nell'ambito del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) e provvede ai relativi aggiornamenti. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità è delineato come strumento di programmazione autonomo rispetto al Piano di prevenzione della corruzione, pur se ad esso strettamente collegato, considerato che il Programma "di norma" integra una sezione del predetto Piano (art. 10, c. 2, Dlgs. 33/2013). Il Programma triennale per trasparenza e l'integrità e il Piano triennale di prevenzione della corruzione possono essere predisposti altresì quali documenti distinti, purché sia assicurato il coordinamento e la coerenza fra i contenuti degli stessi. In ragione di questo stretto raccordo fra i due strumenti programmatori, che ogni amministrazione potrà realizzare secondo le proprie peculiarità organizzative e funzionali, discende che il termine per l'adozione dei due atti sia lo stesso e cioè il 31 gennaio (art. 1, c. 8, L. 190/2012).

12.8.2. L'integrazione con gli altri strumenti di programmazione

Come abbiamo già avuto modo di illustrare con riferimento al Piano di prevenzione della corruzione il legislatore, anche nel Dlgs. 33/2013 (art. 44), ribadisce la necessità di un coordinamento tra gli obiettivi previsti nel programma triennale per la trasparenza e l'integrità e quelli indicati nel Piano della performance.

Il principio era già stato espresso dall'ANAC con delibera n. 6/2013, § 3.1, lett. b), secondo cui è necessario un coordinamento fra gli ambiti relativi alla performance e alla trasparenza, affinché le misure contenute nei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità diventino obiettivi da inserire nel Piano della performance. Il Programma, infatti, deve indicare le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità in quanto "definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi di cui all'articolo 43, c. 3". Dette misure e iniziative devono peraltro essere collegate con quelle previste dal Piano di prevenzione della corruzione, secondo quanto disposto dall'art. 10, c. 2, Dlgs. 33/2013.



Tabella 1. Numerosità, popolazione residente e densità abitativa dei comuni italiani, per regione

Regione	N. comuni	Popolazione residente	Densità abitativa (ab./kmq)
Piemonte	1.206	4.374.052	172
Valle d'Aosta	74	127.844	39
Lombardia	1.531	9.794.525	410
Trentino-Alto Adige	333	1.039.934	76
Veneto	579	4.881.756	265
Friuli-Venezia Giulia	217	1.221.860	155
Liguria	235	1.565.127	289
Emilia-Romagna	340	4.377.487	195
Toscana	280	3.692.828	161
Umbria	92	886.239	105
Marche	236	1.545.155	164
Lazio	378	5.557.276	322
Abruzzo	305	1.312.507	121
Molise	136	313.341	70
Campania	550	5.769.750	422
Puglia	258	4.050.803	207
Basilicata	131	576.194	57
Calabria	409	1.958.238	129
Sicilia	390	4.999.932	194
Sardegna	377	1.640.379	68
ITALIA	8.057	59.685.227	198

Fonte: elaborazione IFEL su dati Istat, 2014

Tabella 2. I sindaci in carica, per genere e regione

Regione	N. sindaci			
	Donne		Uomini	
	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	207	17,2%	999	82,8%
Valle d'Aosta	11	14,9%	63	85,1%
Lombardia	254	16,6%	1.276	83,4%
Trentino-Alto Adige	41	12,3%	292	87,7%
Veneto	107	18,5%	472	81,5%
Friuli-Venezia Giulia	36	16,6%	181	83,4%
Liguria	29	12,4%	205	87,6%
Emilia-Romagna	70	20,6%	270	79,4%
Toscana	47	16,8%	233	83,2%
Umbria	13	14,1%	79	85,9%
Marche	38	16,2%	197	83,8%
Lazio	28	7,4%	350	92,6%
Abruzzo	31	10,2%	274	89,8%
Molise	14	10,3%	122	89,7%
Campania	26	4,8%	517	95,2%
Puglia	16	6,3%	239	93,7%
Basilicata	12	9,2%	119	90,8%
Calabria	30	7,7%	361	92,3%
Sicilia	19	5,0%	363	95,0%
Sardegna	48	12,8%	328	87,2%
ITALIA	1.077	13,4%	6.940	86,6%

Sono 40 i comuni commissariati a giugno 2014.

Fonte: elaborazione IFEL su dati Ancitel, 2014

Tabella 3. I sindaci in carica fino a 35 anni di età, per regione

Regione	N. sindaci per i quali è resa nota la data di nascita		Incidenza di giovani sindaci
	Totale	Di cui fino a 35 anni	
Piemonte	700	31	4,4%
Valle d'Aosta	74	6	8,1%
Lombardia	903	40	4,4%
Trentino-Alto Adige	333	11	3,3%
Veneto	365	17	4,7%
Friuli-Venezia Giulia	125	6	4,8%
Liguria	137	3	2,2%
Emilia-Romagna	183	13	7,1%
Toscana	139	4	2,9%
Umbria	49	4	8,2%
Marche	124	5	4,0%
Lazio	280	12	4,3%
Abruzzo	244	7	2,9%
Molise	99	7	7,1%
Campania	429	14	3,3%
Puglia	204	5	2,5%
Basilicata	94	0	0,0%
Calabria	291	16	5,5%
Sicilia	353	16	4,5%
Sardegna	354	20	5,6%
ITALIA	5.480	237	4,3%

Sono 40 i comuni commissariati a giugno 2014.

Fonte: elaborazione IFEL su dati Ancitel, 2014

Tabella 4. I dipendenti comunali nei comuni italiani, per regione

Regione	N. dipendenti comunali		Dipendenti comunali per 1.000 abitanti
	v.a.	%	
Piemonte	29.712	7,0%	6,82
Valle d'Aosta	1.481	0,3%	11,58
Lombardia	61.274	14,4%	6,29
Trentino-Alto Adige	9.928	2,3%	9,57
Veneto	28.017	6,6%	5,74
Friuli-Venezia Giulia	10.769	2,5%	8,81
Liguria	13.830	3,3%	8,84
Emilia-Romagna	31.742	7,5%	7,25
Toscana	27.556	6,5%	7,46
Umbria	5.974	1,4%	6,74
Marche	10.316	2,4%	6,68
Lazio	42.182	9,9%	7,60
Abruzzo	8.066	1,9%	6,15
Molise	1.922	0,5%	6,13
Campania	38.015	9,0%	6,59
Puglia	18.167	4,3%	4,49
Basilicata	4.228	1,0%	7,35
Calabria	15.773	3,7%	8,05
Sicilia	53.045	12,5%	10,61
Sardegna	12.217	2,9%	7,46
ITALIA	424.214	100,0%	7,12

Fonte: elaborazione IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2013

Tabella 5. La distribuzione delle Unioni di Comuni, per regione

Regione	N. comuni in regione (a)	N. UC	N. comuni in UC (b)	% comuni in UC (b/a)
Piemonte	1.206	50	293	24,3%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%
Lombardia	1.531	62	229	15,0%
Trentino-Alto Adige	333	1	3	0,9%
Veneto	579	27	99	17,1%
Friuli-Venezia Giulia	217	2	4	1,8%
Liguria	235	1	5	2,1%
Emilia-Romagna	340	32	187	55,0%
Toscana	280	23	142	50,7%
Umbria	92	1	8	8,7%
Marche	236	10	43	18,2%
Lazio	378	20	98	25,9%
Abruzzo	305	8	55	18,0%
Molise	136	8	50	36,8%
Campania	550	11	62	11,3%
Puglia	258	22	103	39,9%
Basilicata	131	1	4	3,1%
Calabria	409	10	51	12,5%
Sicilia	390	49	179	45,9%
Sardegna	377	35	284	75,3%
ITALIA	8.057	373	1.899	23,6%

Fonte: elaborazione IFEL su dati ANCI ed Istat, 2014

Tabella 6. Le fusioni intercomunali, per regione, dal 1° gennaio 2014 al 5 marzo 2014

Regione	N. nuovi comuni (a)	N. comuni soppressi (b)	Differenza (a-b)
Lombardia	9	22	-13
Veneto*	2	4	-2
Friuli-Venezia Giulia	1	2	-1
Emilia-Romagna	4	12	-8
Toscana	7	14	-7
Marche	2	5	-3
Campania**	1	2	-1
ITALIA	26	61	-35

*La costituzione tramite fusione di uno dei due nuovi comuni, ossia Quero Vas, è valida a decorrere dal 28 dicembre 2013. **Fusione valida a decorrere dal 3 dicembre 2013.

Fonte: elaborazione IFEL su dati Istat, 2014

Tabella 7. Le città metropolitane italiane					
Ripartizione geografica	Città metropolitana	N. comuni	Popolazione residente	Superficie territoriale (kmq)	Densità abitativa (ab./kmq)
Nord	Bologna	56	990.681	3.702	268
	Genova	67	851.283	1.834	464
	Milano	134	3.075.083	1.576	1.952
	Torino	315	2.254.720	6.827	330
	Trieste	6	231.677	213	1.090
	Venezia	44	847.983	2.473	343
Centro	Firenze	42	987.354	3.514	281
	Roma	121	4.039.813	5.363	753
Sud e Isole	Bari	41	1.246.297	3.863	323
	Cagliari	71	551.077	4.570	121
	Catania	58	1.077.113	3.574	301
	Messina	108	648.062	3.266	198
	Napoli	92	3.055.339	1.179	2.592
	Palermo	82	1.243.638	5.009	248
	Reggio Calabria	97	550.323	3.210	171
Città metropolitane (a)		1.334	21.650.443	50.173	432
Italia (b)		8.057	59.685.227	302.073	198
% su Italia (a)/(b)		16,6%	36,3%	16,6%	

Fonte: elaborazione IFEL su dati Istat, 2014

Tabella 8. I comuni italiani montani e non montani, per regione

Regione	Montani	Non montani
Piemonte	41,7%	58,3%
Valle d'Aosta	100,0%	0,0%
Lombardia	33,9%	66,1%
Trentino-Alto Adige	100,0%	0,0%
Veneto	20,2%	79,8%
Friuli-Venezia Giulia	38,7%	61,3%
Liguria	71,1%	28,9%
Emilia-Romagna	29,7%	70,3%
Toscana	39,6%	60,4%
Umbria	75,0%	25,0%
Marche	40,7%	59,3%
Lazio	46,3%	53,7%
Abruzzo	65,6%	34,4%
Molise	81,6%	18,4%
Campania	35,8%	64,2%
Puglia	10,1%	89,9%
Basilicata	80,9%	19,1%
Calabria	53,3%	46,7%
Sicilia	26,2%	73,8%
Sardegna	57,0%	43,0%
ITALIA	43,7%	56,3%

Fonte: elaborazione IFEL su dati Istat, 2014

Tabella 9. Il tasso di natalità, mortalità ed incremento delle imprese nei comuni italiani, per regione, 2012

Regione	Tasso di natalità	Tasso di mortalità	Tasso di incremento
Piemonte	7,0%	8,5%	-1,52%
Valle d'Aosta	7,0%	7,3%	-0,32%
Lombardia	7,3%	7,8%	-0,47%
Trentino-Alto Adige	5,6%	6,1%	-0,44%
Veneto	6,6%	7,8%	-1,28%
Friuli-Venezia Giulia	6,1%	7,3%	-1,21%
Liguria	7,4%	7,7%	-0,30%
Emilia-Romagna	6,8%	7,6%	-0,74%
Toscana	7,8%	8,1%	-0,36%
Umbria	6,6%	6,8%	-0,20%
Marche	6,6%	7,4%	-0,75%
Lazio	8,9%	7,4%	1,48%
Abruzzo	7,7%	8,3%	-0,62%
Molise	6,4%	7,2%	-0,87%
Campania	7,6%	6,8%	0,78%
Puglia	7,5%	8,2%	-0,70%
Basilicata	6,4%	7,5%	-1,17%
Calabria	7,4%	8,6%	-1,18%
Sicilia	8,0%	8,0%	-0,04%
Sardegna	6,3%	6,9%	-0,57%
ITALIA	7,3%	7,7%	-0,38%

Fonte: elaborazione IFEL su dati Infocamere, 2013

Tabella 10. La specializzazione economica dei comuni italiani, per regione, 2012

Regione	Settore Primario	Settore Secondario	Settore Terziario
Piemonte	64,4%	31,0%	4,6%
Valle d'Aosta	52,7%	31,1%	16,2%
Lombardia	27,1%	64,8%	8,1%
Trentino-Alto Adige	73,0%	18,0%	9,0%
Veneto	52,5%	39,6%	7,9%
Friuli-Venezia Giulia	66,1%	25,2%	8,7%
Liguria	51,5%	32,8%	15,7%
Emilia-Romagna	61,2%	33,0%	5,7%
Toscana	48,8%	41,5%	9,8%
Umbria	90,2%	7,6%	2,2%
Marche	72,8%	19,2%	7,9%
Lazio	60,1%	25,9%	14,0%
Abruzzo	73,4%	17,4%	9,2%
Molise	85,3%	10,3%	4,4%
Campania	65,3%	11,6%	23,0%
Puglia	70,5%	19,4%	10,1%
Basilicata	90,1%	6,1%	3,8%
Calabria	68,7%	13,9%	17,4%
Sicilia	69,2%	16,2%	14,6%
Sardegna	87,5%	7,4%	5,0%
ITALIA	58,9%	31,4%	9,7%

Fonte: elaborazione IFEL su dati Infocamere, 2013

Tabella 11. Il sistema bancario dei comuni italiani, per regione

Regione	Densità di sportelli bancari (n. abitanti per sportello)	Impieghi bancari pro capite (euro)*	Depositi bancari pro capite (euro)*
Piemonte	1.689	28.057	21.840
Valle d'Aosta	1.291	26.303	32.141
Lombardia	1.580	98.096	43.969
Trentino-Alto Adige	1.107	47.734	30.586
Veneto	1.436	39.196	22.255
Friuli-Venezia Giulia	1.346	30.261	23.370
Liguria	1.707	27.192	18.587
Emilia-Romagna	1.323	36.019	23.053
Toscana	1.556	38.448	17.089
Umbria	1.672	20.953	12.910
Marche	1.369	32.291	17.993
Lazio	2.103	32.789	26.783
Abruzzo	2.032	23.546	14.459
Molise	2.287	19.720	14.009
Campania	3.696	10.285	8.678
Puglia	3.037	11.041	9.097
Basilicata	2.442	12.667	10.395
Calabria	4.097	10.146	7.903
Sicilia	3.003	9.880	7.622
Sardegna	2.456	17.129	10.950
ITALIA	1.879	34.870	20.452

*Dato relativo ai comuni con popolazione pari o superiore ai 10.000 abitanti.

Fonte: elaborazione IFEL su dati Banca d'Italia e Istat, 2014

Tabella 12. Il reddito imponibile ai fini dell'addizionale comunale IRPEF nei comuni italiani, per regione, anno d'imposta 2004/2012

Regione	Reddito imponibile medio per contribuente (migliaia di euro)		
	2004	2012	Scarto 2004/2012
Piemonte	21,02	23,89	2,88
Valle d'Aosta	20,94	23,92	2,98
Lombardia	23,01	26,42	3,40
Trentino-Alto Adige	21,40	24,75	3,35
Veneto	20,67	23,51	2,83
Friuli-Venezia Giulia	20,68	23,51	2,83
Liguria	21,25	24,43	3,18
Emilia-Romagna	21,24	24,12	2,88
Toscana	20,47	23,29	2,82
Umbria	19,28	21,88	2,60
Marche	19,05	21,65	2,61
Lazio	23,48	26,84	3,36
Abruzzo	18,66	21,26	2,60
Molise	18,38	20,55	2,17
Campania	19,32	21,75	2,43
Puglia	18,27	20,75	2,48
Basilicata	17,67	20,05	2,38
Calabria	17,89	19,95	2,06
Sicilia	19,15	21,44	2,30
Sardegna	18,63	21,34	2,71
ITALIA	20,91	23,80	2,89

Fonte: elaborazione IFEL su dati MEF - Dipartimento delle Finanze, anni vari

Tabella 13. Le entrate correnti (euro pro capite) delle amministrazioni comunali per categoria e regione

Regione	Entrate tributarie	Contributi e trasferimenti	Entrate extra-tributarie	Totale
Piemonte	678	65	205	949
Valle d'Aosta	630	1.035	339	2.005
Lombardia	613	87	355	1.056
Trentino-Alto Adige	299	726	528	1.552
Veneto	544	81	192	817
Friuli-Venezia Giulia	421	587	249	1.257
Liguria	922	120	257	1.299
Emilia-Romagna	648	76	231	955
Toscana	678	71	281	1.030
Umbria	655	95	186	936
Marche	619	100	210	930
Lazio	905	204	238	1.347
Abruzzo	626	204	175	1.006
Molise	564	204	191	959
Campania	647	88	149	884
Puglia	588	83	79	751
Basilicata	570	200	135	905
Calabria	554	115	180	849
Sicilia	388	448	115	951
Sardegna	417	700	135	1.252
ITALIA	621	171	221	1.012

Dati provvisori.

Fonte: Istat - I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, Anno 2012

Tabella 14. Le spese correnti (euro pro capite) delle amministrazioni comunali per categoria e regione, impegni

Regione	Spese per il personale	Spese per acquisto di beni e servizi	Altre spese correnti	Totale
Piemonte	262	425	188	874
Valle d'Aosta	470	805	428	1.703
Lombardia	228	524	152	903
Trentino-Alto Adige	411	508	358	1.277
Veneto	207	362	158	726
Friuli-Venezia Giulia	325	540	264	1.129
Liguria	339	622	187	1.148
Emilia-Romagna	257	403	198	858
Toscana	277	470	178	925
Umbria	253	474	136	863
Marche	244	471	147	862
Lazio	301	797	198	1.296
Abruzzo	221	528	163	912
Molise	234	455	197	886
Campania	244	411	137	793
Puglia	172	395	113	679
Basilicata	244	435	147	827
Calabria	234	385	140	759
Sicilia	336	376	147	859
Sardegna	268	588	266	1.122
ITALIA	258	482	170	910

Dati provvisori.

Fonte: Istat - I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, Anno 2012

Tabella 15. Gli indicatori economico-strutturali delle amministrazioni comunali per regione

Regione	Grado di autonomia impositiva	Grado di autonomia finanziaria	Grado di dipendenza erariale	Grado di rigidità strutturale
Piemonte	71,5	93,1	2,4	40,0
Valle d'Aosta	31,5	48,4	0,8	28,4
Lombardia	58,1	91,7	2,8	29,2
Trentino-Alto Adige	19,3	53,3	0,7	37,3
Veneto	66,6	90,1	3,2	37,6
Friuli-Venezia Giulia	33,5	53,3	1,4	34,9
Liguria	71,0	90,8	2,6	34,7
Emilia-Romagna	67,8	92,0	3,1	37,0
Toscana	65,8	93,1	1,8	39,9
Umbria	70,0	89,9	2,1	63,2
Marche	66,6	89,2	2,2	44,1
Lazio	67,2	84,8	7,9	29,6
Abruzzo	62,2	79,7	15,5	36,2
Molise	58,8	78,7	5,4	45,2
Campania	73,2	90,1	4,0	48,1
Puglia	78,4	88,9	3,4	37,9
Basilicata	63,0	77,9	4,7	54,2
Calabria	65,2	86,5	5,8	61,9
Sicilia	40,8	52,9	24,9	58,7
Sardegna	33,3	44,1	14,3	25,7
ITALIA	61,3	83,1	5,9	38,7

Dati provvisori e valori percentuali.

Fonte: Istat - I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, Anno 2012

Tabella 16. Tasso di natalità, mortalità ed incremento naturale dei residenti nei comuni italiani, per regione

Regione	Tasso di natalità (per 1.000 abitanti)	Tasso di mortalità (per 1.000 abitanti)	Tasso di incremento naturale (per 1.000 abitanti)
Piemonte	8,47	11,55	-3,07
Valle d'Aosta	9,21	10,04	-0,83
Lombardia	9,37	9,57	-0,2
Trentino-Alto Adige	10,16	8,5	1,66
Veneto	9,1	9,64	-0,54
Friuli-Venezia Giulia	8,04	11,81	-3,77
Liguria	7,4	13,89	-6,49
Emilia-Romagna	8,99	11,24	-2,26
Toscana	8,43	11,77	-3,34
Umbria	8,57	11,76	-3,18
Marche	8,54	11,08	-2,54
Lazio	9,54	10,06	-0,52
Abruzzo	8,52	11,06	-2,54
Molise	7,44	11,58	-4,13
Campania	9,5	9,07	0,44
Puglia	8,6	9,02	-0,42
Basilicata	7,78	10,41	-2,64
Calabria	8,7	9,85	-1,16
Sicilia	9,26	10,25	-0,99
Sardegna	7,59	9,53	-1,94
ITALIA	8,95	10,27	-1,32

Fonte: elaborazione IFEL su dati Istat, 2013

Tabella 17. Gli indicatori demografici dei comuni italiani, per regione

Regione	Indice di invecchiamento	Indice di vecchiaia	Indice di dipendenza
Piemonte	23,8%	182,5	58,2%
Valle d'Aosta	21,6%	153,7	55,5%
Lombardia	21,1%	147,6	54,9%
Trentino-Alto Adige	19,3%	122,7	54,0%
Veneto	20,9%	146,8	54,1%
Friuli-Venezia Giulia	24,3%	191,8	58,8%
Liguria	27,7%	238,2	64,7%
Emilia-Romagna	23,0%	170,1	57,6%
Toscana	24,2%	187,5	58,9%
Umbria	23,8%	181,9	58,4%
Marche	23,1%	172,5	57,4%
Lazio	20,7%	149,3	52,8%
Abruzzo	22,1%	170,0	53,9%
Molise	22,5%	183,3	53,4%
Campania	17,0%	106,4	49,0%
Puglia	19,5%	134,6	51,3%
Basilicata	20,8%	158,6	51,4%
Calabria	19,6%	139,3	50,6%
Sicilia	19,3%	131,0	51,7%
Sardegna	20,6%	169,2	48,8%
ITALIA	21,2%	151,4	54,2%

Fonte: elaborazione IFEL su dati Istat, 2013

Tabella 18. Il tasso migratorio dei comuni italiani, per regione

Regione	Saldo migratorio	Tasso migratorio*
Piemonte	32.205	7,36
Valle d'Aosta	1.336	10,45
Lombardia	100.676	10,28
Trentino-Alto Adige	8.689	8,36
Veneto	31.260	6,40
Friuli-Venezia Giulia	8.754	7,16
Liguria	8.066	5,15
Emilia-Romagna	46.808	10,69
Toscana	38.514	10,43
Umbria	6.102	6,89
Marche	8.183	5,30
Lazio	68.893	12,40
Abruzzo	9.574	7,29
Molise	1.536	4,90
Campania	5.078	0,88
Puglia	2.591	0,64
Basilicata	119	0,21
Calabria	2.291	1,17
Sicilia	5.999	1,20
Sardegna	6.008	3,66
ITALIA	392.682	6,58

*Valori ogni 1.000 abitanti.

Fonte: elaborazione IFEL su dati Istat, 2013

Tabella 19. La popolazione straniera residente nei comuni italiani, per regione, 2003/2013

Regione	Popolazione straniera residente 2013	Variazione % 2003/2013	Incidenza sulla popolazione residente 2013
Piemonte	384.996	201,8%	8,8%
Valle d'Aosta	9.148	210,2%	7,2%
Lombardia	1.028.663	171,8%	10,5%
Trentino-Alto Adige	91.047	154,4%	8,8%
Veneto	487.030	164,9%	10,0%
Friuli-Venezia Giulia	102.568	135,8%	8,4%
Liguria	119.946	186,1%	7,7%
Emilia-Romagna	488.489	197,0%	11,2%
Toscana	350.761	175,5%	9,5%
Umbria	92.794	186,7%	10,5%
Marche	139.800	158,6%	9,0%
Lazio	477.544	185,1%	8,6%
Abruzzo	74.939	207,8%	5,7%
Molise	9.110	264,4%	2,9%
Campania	170.938	295,7%	3,0%
Puglia	96.131	173,9%	2,4%
Basilicata	14.728	313,7%	2,6%
Calabria	74.069	303,1%	3,8%
Sicilia	139.410	173,9%	2,8%
Sardegna	35.610	204,7%	2,2%
ITALIA	4.387.721	183,2%	7,4%

Fonte: elaborazione IFEL su dati Istat, anni vari

Glossario

Densità abitativa: rapporto tra popolazione residente e superficie territoriale.

Grado di autonomia impositiva: entrate tributarie/entrate correnti.

Grado di autonomia finanziaria: (entrate tributarie + entrate extra-tributarie) / entrate correnti.

Grado di dipendenza erariale: contributi e trasferimenti statali correnti / entrate correnti.

Grado di rigidità strutturale: (spese di personale + rimborso prestiti) / entrate correnti.

Indice di dipendenza: rapporto tra la popolazione in età non attiva (tra 0-14 anni e con almeno 65 anni) e la popolazione in età attiva (tra i 15-64 anni), per 100.

Indice di invecchiamento: rapporto tra la popolazione con almeno 65 anni ed il totale della popolazione residente, per 100.

Indice di vecchiaia: rapporto tra la popolazione con almeno 65 anni e la popolazione di età compresa tra 0-14 anni, per 100.

Tasso di incremento delle imprese: differenza tra imprese iscritte e cessate ogni 100 attive.

Tasso di incremento naturale: saldo naturale (nati-morti) ogni 1.000 residenti.

Tasso di natalità: numero di nati nell'anno ogni 1.000 residenti.

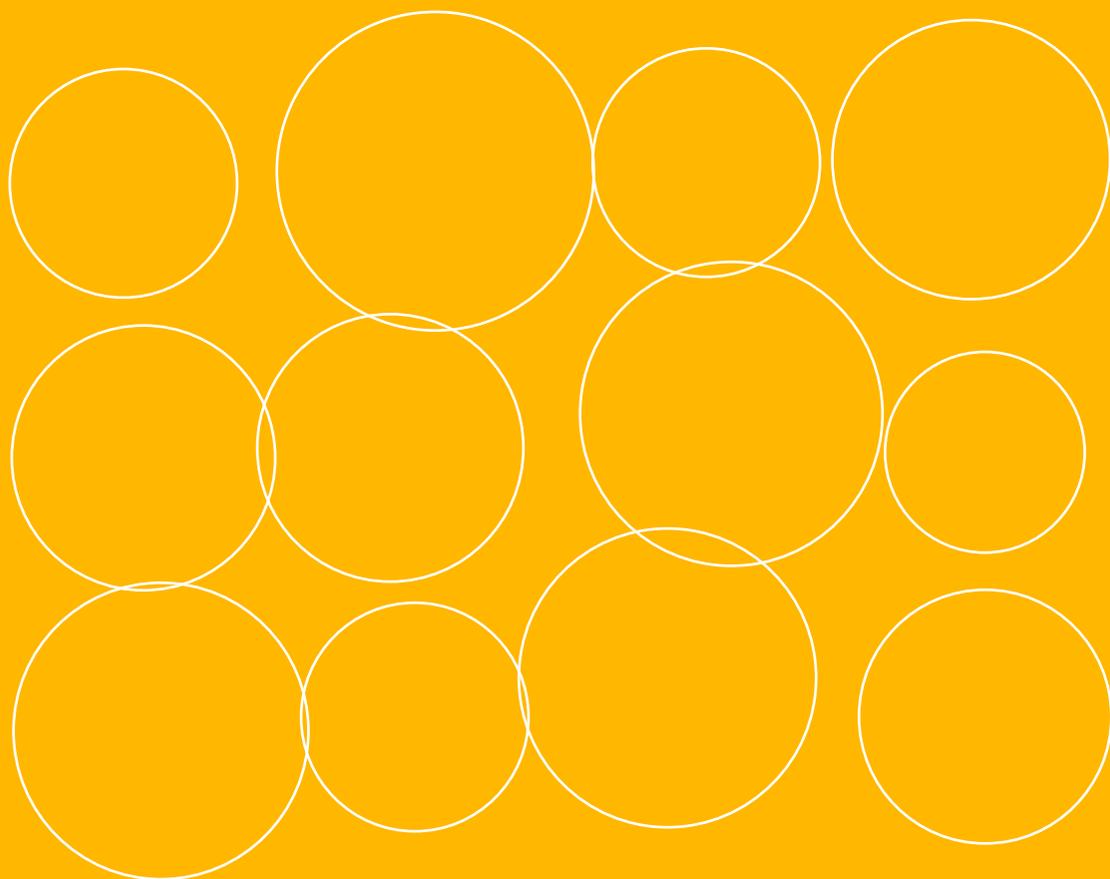
Tasso di natalità delle imprese: numero di imprese iscritte ogni 100 attive.

Tasso migratorio: rapporto tra il saldo migratorio (iscritti meno cancellati all'anagrafe) e il totale della popolazione residente, per 1.000.

Tasso di mortalità: numero di decessi nell'anno ogni 1.000 residenti.

Tasso di mortalità delle imprese: numero di imprese cessate ogni 100 attive.

Allegato 2
**I sindaci dei Comuni
del Lazio**



I sindaci dei Comuni del Lazio

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
FROSINONE	ACQUAFONDATA	DI MEO ANTONIO	282	Piazza Caduti	
	ACUTO	AGOSTINI AUGUSTO	1910	via Marconi 1	
	ALATRI	MORINI GIUSEPPE	28609	Piazza S. Maria Maggiore 3	
	ALVITO	MARTINI DUILIO	2852	Piazza G. Marconi 6	
	AMASENO	COMO ANTONIO	4314	Viale Umberto I°	
	ANAGNI	BASSETTA FAUSTO	21441	Viale Vittorio Emanuele	
	AQUINO	MAZZAROPPI LIBERO	5309	Piazza Municipio	
	ARCE	SIMONELLI ROBERTO	5783	Pizza del Municipio	
	ARNARA	CAPOGNA FILIPPO	2379	Via Selva Donna 1	
	ARPINO	REA RENATO	7386	Via Aquila Romana 2	
	ATINA	MANCINI SILVIO	4461	Piazza Saturno 1	
	AUSONIA	CARDILLO BENEDETTO	2650	Via Roma	
	BELMONTE CASTELLO	IANNETTA ANTONIO	778	Via Guglielmo	
	BOVILLE ERNICA	FABRIZI PIERO	8811	Corso Umberto I° n. 2	
	BROCCOSTELLA	CIPPITELLI SERGIO	2807	Piazza Municipio	
	CAMPOLI APPENNINO	MAZZONE PIETRO ANNUNZIO	1749	Piazza Umberto I° n. 16	
	CASALATTICO	BENEDETTI GIUSEPPE	641	Largo San Rocco 1	
	CASALVIERI	MOSCONE FRANCO DARIO	2867	Via G. Marconi	
	CASSINO	GOLINI PETRARCONI GIUSEPPE	33658	Piazza De Gaseperi	
	CASTELLIRI	QUADRINI FRANCESCO	3533	Via Torino 19	
	CASTELNUOVO PARANO	ROTONDO RENATO	902	Via dei Fiori	
	CASTRO DEI VOLSCI	LOMBARDI MASSIMO	4903	Via San Rocco 2	
	CASTROCELO	MATERIALE FILIPPO	3969	Via Veneto 1	
	CECCANO	MALIZIOLA MANUELA	23098	Piazza Municipio 1	
CEPRANO	GALLI MARCO	8740	Via Cornete		
CERVARO	D'ALIESIO ANGELO	7744	Piazza Vittorio Emanuele		

	CAP	P.sso	Tel	Fax	mail
	03040	0776	584432	584097	acquafondata.anagrafe@virgilio.it
	03010	0775	56001	56595	sindaco.acuto@libero.it
	03011	0775	448315	435108	segreteria.sindaco@comune.alatri.fr.it
	03041	0776	510891	510690	comune.alvito@libero.it
	03021	0775	658256	658188	segreteria@amaseno.net
	03012	0775	730453	730433	seg.sindaco@comune.anagni.fr.it
	03031	0776	728003	728603	comune.aquino@tin.it; protocollo.aquino@pec.it
	03032	0776	524103	524659	comuneerce@interfree.it
	03020	0775	231079	231233	comunearnara@virgilio.it
	03033	0776	852135	848010	info@comune.arpino.fr.it
	03042	0776	6009202	609191	r.russo@comune.atina.fr.it
	03040	0776	952021	953014	comunediausonia@libero.it
	03040	0776	692202	692394	belmontecastello@officine.it
	03022	0775	379004	379660	sindaco@comune.boville-ernica.fr.it
	03030	0776	89281 - 892870	871629	info@comune.broccostella.it
	03030	0776	874000- 1790070	885003	comune.campoli@libero.it; mazzonepietro@pec.it
	03030	0776	690012	690184	comunedicasalattico@libero.it
	03034	0776	639357	639015	info@comune.casalvieri.fr.it
	03043	0776	21123	298364	gabinetto.sindaco@comunecassino.it
	03030	0776	807456	807480	sindaco@comune.castelliri.fr.it; comunedicastelliri@postecert.it
	03040	0776	952092	952686	castelnuovo.parano@tiscali.it
	03020	0775	662008	662175	ufficioprotocollo@comune.castrodeivolsci.fr.it
	03030	0776	79001	79822	info@comune.castrocielo.fr.it; comune.castrocielo@legamail.it
	03023	0775	6221	622326	sindaco@comune.ceccano.fr.it
	03024	0775	9174200	912754	segreteriaceprano@virgilio.it
	03044	0776	367001	366354	sindaco@comune.cervaro.fr.it

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
FROSINONE	COLFELICE	DONFRANCESCO BERNARDO	1853	Viale Europa	
	COLLE SAN MAGNO	DI ADAMO ANTONIO	744	Via Lago	
	COLLEPARDO	BUSSIGLIERI MAURO	975	Piazza Liberatori 1	
	CORENO AUSONIO	CORTE DOMENICO	1671	Via della Croce	
	ESPERIA	MORETTI GIUSEPPE	3903	Via Veneto	
	FALVATERRA	LANCIA ANTONIO	567	Via Montelungo	
	FERENTINO	POMPEO ANTONIO	20966	Piazza Matteotti	
	FILETTINO	DE MEIS PAOLO	551	Largo M. Filetico 21	
	FIUGGI	MARTINI FABRIZIO	9645	Piazza Trento e Trieste	
	FONTANA LIRI	PISTILLI GIUSEPPE	2993	Viale 29 Maggio	
	FORTECHIARI	SERAFINI PIERINO LIBERATO	1318	Via San Nicola	
	FROSINONE	OTTAVIANI NICOLA	46649	Piazza Sei Dicembre	
	FUMONE	POTENZIANI FRANCO	2180	Via Risorgimento 2	
	GALLINARO	PISELLI MARIO	1246	Via Maggiore Galliano 66	
	GIULIANO DI ROMA	LAMPAZZI ADRIANO	2343	Via 23 Maggio	
	GUARCINO	DI VICO GIUSEPPE	1658	Via A. Milani 1	
	ISOLA DEL LIRI	QUADRINI VNCENZO	11963	Via S. Giuseppe 1	
	MONTE S. GIOVANNI CAMPANO	VERONESI ANGELO	12882	Via Guglielmo Marconi	
	MOROLO	GIROLAMI ANNA MARIA	3267	Piazza Ernesto Biondi	
	PALIANO	ALFIERI DOMENICO	8146	Via Porta Sabaudia	
	PASTENA	GNESI ARTURO	1528	Via Porta Napoli 2	
	PATRICA	CAPRARA DENISE	3084	Via del Plebiscito 1	
	PESCOSOLIDO	CIOFFI GIUSEPPE	1552	Via Umberto I n. 39	
	PICINISCO	SCAPPATICCI MARCO	1255	Via Giustino Ferri 8	
PICO	CARNEVALE ORNELLA	3004	Via Guglielmo Marconi		
PIEDIMONTE S. GERMANO	IACOVELLA DOMENICO	6036	Piazza del Municipio 1		
PIGLIO	FELLI MARIO	4657	Viale Umberto I		

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	03030	0776	527613	527169	sindaco@comune.colfelice.fr.it
	03030	0776	560051	560290	comune.collesanmagno@libero.it
	03010	0775	47021	47325	ufficio@colleparado.it
	03040	0776	996024	996358	comunecorenoausoniofr@gmail.com; domecorte@libero.it
	03045	0776	937612	937544	comune.esperia@tin.it
	03020	0775	90015	905114	ragioneriafalvaterra@postecert.it
	03013	0775	248214	248232	ufficiosindaco@comune.ferentino.fr.it
	03010	0775	581832	581460	info@comuneflettino.it
	03014	0775	54611	5461339	segreteria.sindaco@comunedifuggi.it
	03030	0776	525707-525078	539149	sindaco.fontanaliri@virgilio.it
	03030	0776	889015	889012	fontechiari@interfreepec.it
	03100	0775	265501	251355	sindaco.ottaviani@comune.frosinone.it
	03010	0775	49496	49022	comunedifumone@tin.it
	03040	0776	696012	696222	sindaco.gallinaro@libero.it
	03020	0775	699016	699689	comune.giuliano@libero.it
	03016	0775	46007	469163	comuneguarcono@libero.it
	03036	0776	8008348	8008355	sindaco@comune.isoladelliri.fr.it
	03025	0775	289172	289175	sindacomontesangiovannicampano@virgilio.it
	03017	0775	806002	228043	sindaco@morolo.net; comune.morolo@pec.it
	03018	0775	57081	579961	segretario@comune.paliano.fr.it
	03020	0776	546531	546261	comunedipastena@libero.it
	03010	0775	222003	222022	comune.patrica@libero.it; caprara@comune.patrica.fr.it
	03030	0776	886020	886223	comune@comune.pescosolido.fr.it
	03040	0776	66014	66204	comune@comune.picinisco.fr.it
	03020	0776	544012	543034	comunedipico@libero.it
	03030	0776	4029212	404081	sindaco@comune.piedimontesangermano.fr.it
	03010	0775	502328	501954	segreteriapiglio@libero.it

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
FROSINONE	PIGNATARO INTERAMNA	EVANGELISTA BENEDETTO MARIO	2558	Via Roma 6	
	POFI	CICCONE TOMMASO	4303	Piazza Santa Maria Maggiore	
	PONTECORVO	NOTARO SIRIANNI MICHELE	13223	Piazza 4 Novembre 1	
	POSTA FIBRENO	PANTANO ADAMO	1217	Piazza Cesare Battisti	
	RIPI	ZEPPIERI ROBERTO	5346	Piazza Guido Boccelli	
	ROCCA D'ARCE	PANTANELLA ROCCO	971	Via 4 Novembre 1	
	ROCCASECCA	GIORGIO GIOVANNI	7536	Via Roma	
	S. ANDREA DEL GARIGLIANO	ROSSI GIOVANNI	1566	Piazza Caduti	
	S.AMBROGIO SUL GARIGLIANO	MESSORE SERGIO	994	Via Roma	
	SAN BIAGIO SARACINISCO	IACONELLI DARIO GIUSTINO	361	Piazza Olmo 3	
	SAN DONATO VAL COMINO	PITTIGLIO ENRICO	2122	Piazza della Libertà	
	SAN GIORGIO A LIRI	DELLA ROSA MODESTO MARIO	3166	Piazzale degli Eroi	
	SAN GIOVANNI INCARICO	SALVATI ANTONIO	3410	Piazza Umberto I n. 5	
	SAN VITTORE DEL LAZIO	BUCCI NADIA	2679	Piazza Municipio 5	
	SANT'APOLLINARE	SCITTARELLI ENZO	1931	Piazza Municipio 4	
	SANT'ELIA FIUMERAPIDO	CUOZZO FERNANDO	6227	Piazza Enrico Risi	
	SANTOPADRE	FORTE GIAMPIERO	1410	Piazza Guglielmo Marconi 12	
	SERRONE	NUCHELI NATALE	3069	Via Alcide de Gasperi	
	SETTEFRATI	FRATTAROLI RICCARDO	792	Via G. Terenzio	
	SGURGOLA	CORSI ANTONIO	2623	Via Roma 5	
SORA	TERSIGNI ERNESTO	26247	Corso Volsci		
STRANGOLAGALLI	VINCENZI GIOVANNI	2501	Via Municipio 1		
SUPINO	FOGLIETTA ALESSANDRO	4893	Via Roma 11		

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	03040	0776	949012	949306	france.neri@tiscali.it
	03026	0775	380013	381163	sindaco@comune.pofi.fr.it; tommaso.ciccione@virgilio.it
	03037	0776	76211	760201	sindaco@comune.pontecorvo.fr.it
	03030	0776	887282	887309	info@comune.postafibreno.fr.it
	03027	0775	284010	254156	ragioneria@comune.ripi.fr.it
	03030	0776	536263	536420	roccadarce59@libero.it
	03038	0776	569001	567554	sindacoroccasecca@libero.it
	03040	0776	956021	956501	segreteria@comune.santandreadelgarigliano.fr.it
	03040	0776	98073	98293	comunesantambrogio@gmail.com
	03040	0776	67018	67140	comunesbiagios@libero.it
	03046	0776	508701	508918	comune.sandonatovc@libero.it
	03047	0776	91481	911017	amministrazione@comunedisangiorgioaliri.it
	03028	0776	549801	549183	salvati2009@libero.it
	03040	0776	335037	335453	s_vittore_lazio@yahoo.it
	03048	0776	915036	915604	info@comune.santapolinare.fr.it
	03049	0776	351801	350020	sindaco@comune.santeliafiumerapido.fr.it
	03010	0776	531814	531557	comunesantopadre@tin.it
	03010	0775	523064	523277	sindaco@comune.serrone.fr.it; sindaco.serrone@gmail.com
	03040	0776	695001	690492	comune.settefrati@libero.it
	03010	0775	74581	745827	sindaco@comune.sgurgola.fr.it
	03039	0776	828215	825056	sindaco@comune.sora.fr.it
	03020	0775	978738	978447	segreteria.staff@comune.strangolagalli.fr.it
	03019	0775	226001	226713	sindaco@comunesupino.it

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
FROSINONE	TERELLE	RISI DINO	460	Via Vittorio Emanuele 17	
	TORRE CAJETANI	ELEMENTI MARIA LETIZIA	1388	Via Circonvallazione Cerano	
	TORRICE	SAVO ALESSIA	4608	Via Aspromonte 4	
	TREVI NEL LAZIO	SCHINA PIERFILIPPO	1853	Via Fornaci 1	
	TRIVIGLIANO	QUATRANA ENNIO	1693	Via Roma	
	VALLECORSIA	ANTONIANI MICHELE	2800	Piazza Vittime di Guerra	
	VALLEMAIO	MERUCCI FABIO	1002	Via Martiri Civili 9	
	VALLEROTONDA	VERALLO GIANFRANCO	1671	Piazza Quattro Novembre	
	VEROLI	CRETARO SIMONE	20763	Piazza Mazzoli 1	
	VICALVI	RICCIARDI GABRIELE	806	Via Delicata	
	VICO NEL LAZIO	GUERRIERO CLAUDIO	2256	Via G. Marconi	
	VILLA LATINA	ROSSI LUIGI	1286	Piazza Umberto I°	
	VILLA SANTA LUCIA	IANNARELLI ANTONIO	2639	V.le Dante 2	
	VILLA SANTO STEFANO	IORIO GIOVANNI	1707	Piazza Cardinale Iorio	
	VITICUSO	FABRIZIO EDOARDO ANTONINO	372	Via Sotto Casale 4	
LATINA	APRILIA	TERRA ANTONIO	66979	Piazza Roma 1	
	BASSIANO	GUIDI DOMENICO	1580	Via Aldo Manuzio 117	
	CAMPODIMELE	ZANNELLA ROBERTO	638	Piazza Municipio 4	
	CASTELFORTE	GAETANO PATRIZIA	4401	Piazza Municipio 1	
	CISTERNA DI LATINA	DELLA PENNA ELEONORA	35551	Corso della Repubblica	
	CORI	CONTI TOMMASO	11025	Via Leone	
	FONDI	DE MEO SALVATORE	37180	Piazza San Francesco	
	FORMIA	BARTOLOMEO SANDRO	36331	Piazza del Municipio	
	GAETA	MITRANO COSIMO	20762	Piazza 19 Maggio 10	
	ITRI	DE SANTIS GIUSEPPE	10460	Piazza Umberto I	
	LATINA	DI GIORGI GIOVANNI	117892	Piazza del Popolo	

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	03040	0776	336013	336180	comuneterelle@libero.it
	03010	0775	596017	596146	sindaco@comune.torrecajetani.fr.it
	03020	0775	300014	301604	comuneditorrice@libero.it; alessiasavo@gmail.com
	03010	0775	527001	527097	info@comune.trevinellazio.fr.it
	03010	0775	520213	520582	comuneditrivigliano@libero.it; quintus@libero.it
	03020	0775	679017	679867	vallecorsa@libero.it
	03040	0776	957123	957314	comvallemaio@virgilio.it; fabiomeru@libero.it
	03040	0776	587001	587445	comunevallerotonda@libero.it
	03029	0775	237255	230914	segreteria.veroli@libero.it
	03030	0776	506512	506476	comune_vicalvi@libero.it
	03010	0775	41151	418932	amministrazionevico@libero.it
	03040	0776	688015	688566	comunevillalatina@virgilio.it
	03030	0776	463366	463324	sindaco@comune.villasantalucia.fr.it
	03020	0775	632125	632594	info@pec.comune.villasantostefano.fr.it
	03040	0776	577567	577137	comuneviticuso@libero.it
	04011	06	92864252/1	92702062	sindaco@comunediaprilja.gov.it
	04010	0773	355226	355013	info@comune.bassiano.lt.it; guidi.domenico@libero.it
	04020	0771	598013	598126	sindaco@comunedicampodimele.it
	04021	0771	60791-607923	607338	sindaco@comune.castelforte.lt.it
	04012	06	968341	96834305	segreteriasindaco@comune.cisterna.latina.it
	04010	06	96617272	9678695	affarigenerali@comune.cori.lt.it
	04022	0771	5071	511402	sindaco@comune.fondi.lt.it
	04023	0771	7781	771680	sindaco@comune.formia.lt.it
	04024	0771	4691	469219	gaeta@comune.gaeta.lt.it; sindaco@comune.gaeta.lt.it
	04020	0771	732112	721108	liliana.segreteria@libero.it
	04100	0773	652327	488180	segreteria.sindaco@comune.latina.it; giovannidigiorgi@gmail.com

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
LATINA	LENOLA	ANTOGIOVANNI ANDREA	4155	Via del Municipio 8	
	MAENZA	SPERDUTI CLAUDIO	3078	Piazza Leone XIII	
	MINTURNO	GALASSO ARISTIDE	19472	Via Principe di Piemonte	
	MONTE SAN BIAGIO	CARNEVALE FEDERICO	6144	Piazza Municipio	
	NORMA	MANCINI SERGIO	4035	Piazza I Maggio 17	
	PONTINIA	TOMBOLILLO ELIGIO	13812	Piazza Indipendenza	
	PONZA	VIGORELLI PIER LOMBARDO	3255	Piazza Pisacane	
	PRIVERNO	DELOGU ANGELO	13891	Piazza Giovanni XXIII, 1	
	PROSEDI	PINCIVERO ANGELO	1233	Via Princ. A. Gabriella	
	ROCCA MASSIMA	TOMEI ANGELO	1094	Via del Municipio 47	
	ROCCAGORGA	AMICI CARLA	4552	Via 28 Maggio	
	ROCCASECCA DEI VOLSCI	PETRONI BARBARA	1126	Piazzale Italia 9	
	SABAUDIA	LUCCI MAURIZIO	18812	Piazza del Comune	
	SAN FELICE CIRCEO	PETRUCCI GIOVANNI	8709	Piazza Lansuisi 1	
	SERMONETA	DAMIANO CLAUDIO	9129	Via della Valle 17	
	SEZZE	CAMPOLI ANDREA	24114	Via Armando Diaz 1	
	SONNINO	DE ANGELIS LUCIANO	7279	Piazza Garibaldi 1	
	SPERLONGA	SCALINGI ROCCO	3334	Piazza Europa	
	SPIGNO SATURNIA	VENTO SALVATORE	2903	Piazza Dante 6	
	SS. COSMA E DAMIANO	DI SIENA VINCENZO	6882	Largo Savoia 1	
TERRACINA	PROCACCINI NICOLA	44233	Piazza Municipio		
VENTOTENE	ASSENSO GIUSEPPE	691	Piazza Castello 1		
RIETI	ACCUMOLI	PETRUCCI STEFANO	653	Via S. Tommasi 44	
	AMATRICE	PIROZZI SERGIO	2646	Corso Umberto I°, 70	
	ANTRODOCO	GRASSI SANDRO	2704	Via del Ponte 15	
	ASCREA	D'ANGELI DANTE	266	Piazza Mareri 1	

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	04025	0771	59581	588181	sindaco@comune.lenola.lt.it; comunelenola@interfree.it
	04010	0773	951310	951188	sindaco@comunedimaenza.it
	04026	0771	66081	6608249	info@comune.minturno.lt.it
	04020	0771	56891	5689218	comune.montesanbiagio@pecaziendale.it
	04010	0773	352808	354186	sindaco@comunedinorma.it; comunedinorma@postecert.it
	04014	0773	8411	841202	sindacocomune@comune.pontinia.lt.it; ufficiosegreteria@comune.pontinia.lt.it
	04027	0771	80108	820212	sindaco@comune.ponza.lt.it; piro.vigorelli@gmail.com
	04015	0773	912201-912206	903581	staff@comune.priverno.latina.it; sindaco@comune.priverno.latina.it
	04010	0773	957016	956026	comune.prossedi@postecert.it
	04010	06	9669001	9669222	comuneroccamassima@virgilio.it
	04010	0773	96091 - 960935	959450	sindaco@comuneroccamassima.lt.it; carlaamici@libero.it
	04010	0773	920326	920325	comune.roccasecca@libero.it
	04016	0773	514233/36	510649	sindaco@comune.sabaudia.latina.it
	04017	0773	522337	549156	info@comune.sanfelicecirceo.lt.it
	04010	0773	30426	30010	sindacosermoneta@virgilio.it
	04018	0773	803427	803809	a.campoli@comune.sezze.lt.it
	04010	0773	907839	908600	sindaco@comune.sonnino.latina.it
	04029	0771	55781	548224	segreteria@comune.sperlonga.lt.it
	04020	0771	64021-64026	64733	segretario@comunedisignano.it
	04020	0771	60781-607822	608856	segreteria@comune.santicosmaedamiano.lt.it
	04019	0773	702253	707204	sindaco@comune.terracina.lt.it
	04020	0771	85014	85265	sindaco@ventotene.org
	02011	0746	80793	80932	comune.accumoli@libero.it
	02012	0746	83081	826005	comunediamatrice@tiscali.it
	02013	0746	578185	578623	sindaco@comunediantraodoco.it
	02020	0765	723112	723242	com.ascrea@libero.it

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
RIETI	BELMONTE IN SABINA	IMPERATORI DANILO	649	Piazza Roma 27	
	BORBONA	DI GASPARE MARIA ANTONIETTA	650	Via Nicola di Borbona 8	
	BORGO VELINO	BERARDI EMANUELE	990	Piazza Umberto I n. 33	
	BORGOROSE	CALISSE MARIANO	4615	Viale Micangeli	
	CANTALICE	BOCCINI SILVIA	2726	Piazza della Repubblica	
	CANTALUPO IN SABINA	RINALDUZZI PAOLO	1736	Viale Verdi 6	
	CASAPROTA	RATINI MARCELLO	723	Piazza del Municipio	
	CASPERIA	PETROCCHI STEFANO	1231	Piazza Municipio 20	
	CASTEL DI TORA	D'ALESSANDRO CESARINA	299	Via Cenci 36	
	CASTEL SANT'ANGELO	TADDEI LUIGI	1289	Frazione Canetra	
	CASTELNUOVO DI FARFA	BIANCUCCI ENZO	1047	Via Perilli 7	
	CITTADUCALE	ERMINI ROBERTO	6900	Corso Mazzini 111	
	CITTAREALE	FEDELE GIUSEPPE	470	Piazza Santa Maria 2	
	COLLALTO SABINO	D'ELISEO CESARE	440	Piazza Guglielmo Marconi 1	
	COLLE DI TORA	PANDOLFI BENIAMINO	384	Via Colle della Madonna	
	COLLEGIOVE	MANZOCCHI DOMENICO	169	Via Roma 18	
	COLLEVECCHIO	VITTORI FEDERICO	1595	Corso Umberto 2	
	COLLI SUL VELINO	MICANTI ALBERTO	524	Via Cesare Battisti	
	CONCERVIANO	BUZZI PIERLUIGI	311	Via Marconi 2	
	CONFIGNI	ANGELICI ANGELANDREA	672	Piazza Vittorio Emanuele 1	
	CONTIGLIANO	TONI ANGELO	3601	Via Luigi Solidati Tiburzi	
	COTTANELLO	PIERSANTI FRANCO	562	Via Umberto I n. 5	
	FARA IN SABINA	BASILICATA DAVIDE	12326	Via S. Maria in Castello 12	
	FIAMIGNANO	LUCENTINI FILIPPO	1455	Piazza del Municipio	
FORANO SABINO	CORTELLA MARCO	2933	Via del Passeggio 2		
FRASSO SABINO	STATUTI ANTONIO	688	Via Venti Settembre 11		

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	02020	0765	77000	77277	belmonteinsabina@tiscalinet.it
	02010	0746	940037	940285	borbona@comune.borbona.rieti.it
	02010	0746	578896	578525	comune.borgovelino@libero.it
	02021	0746	314801	314935	sindaco@comuneborgorose.ri.it
	02014	0746	653119	653951	protocollo@comune.cantalice.ri.it
	02040	0765	514031	514667	comdicanta@libero.it
	02030	0765	85005	85253	comune.casapota@tiscali.it
	02041	0765	63026	63710	comunedicasperia@libero.it
	02020	0765	716313	716266	castelditora@tiscali.it
	02010	0746	698043	698187	comune@comune.castelsantangelo.ri.it
	02031	0765	32091	36233	castelnuovodifarfa@libero.it
	02015	0746	60801/608037	602800	m.cianca@comune.cittaducale.ri.it
	02010	0746	947032	947033	comune.cittareale@libero.it
	02022	0765	98025	98192	com.collalto.sabino@libero.it
	02020	0765	716139	716065	colleditora@tiscali.it
	02020	0765	99049	939003	segreteria@comunecollegiove.it
	02042	0765	578018	579001	comcollevecchio@libero.it
	02010	0746	636101	644156	comunecollisulvelino@libero.it
	02020	0765	714020	714020	comune.concerviano@libero.it
	02040	0746	672208	672331	configni@tin.it
	02043	0746	707362	706023	info@comune.contigliano.ri.it
	02040	0746	66122	66280	comunecottanello@ri.tws.it
	02032	0765	2779240	277090	farasabina@tiscalinet.it
	02023	0746	53016	53029	info@comune.fiamignano.ri.it
	02044	0765	570020	570684	sindaco@comune.forano.ri.it
	02030	0765	872004	872736	comune@comune.frassosabino.ri.it

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
RIETI	GRECCIO	ROSATI ANTONIO	1520	Via Limiti Nord 17	
	LABRO	CURINI GASTONE	344	Via Garibaldi 11	
	LEONESSA	TRANCASSINI PAOLO	2480	Piazza 7 Aprile	
	LONGONE SABINO	PEZZOTTI SANTINO	583	Via Roma 28	
	MAGLIANO SABINA	GRAZIANI ALFREDO	3799	Piazza Garibaldi 1	
	MARCESELLI	RAIMONDI DANIELE	97	Via Municipio 20	
	MICIGLIANO	SALVATI EMILIANO	131	Via San Biagio 1	
	MOMPEO	FORNITI SILVANA	534	Via Regillo 21	
	MONTASOLA	LETI VINCENZO	403	Piazza San Pietro 1	
	MONTE S. GIOVANNI SABINA	MEI SALVATORE	752	Viale Regina Margherita 2	
	MONTEBUONO	SANTORI DARIO	917	Viale del Municipio	
	MONTELEONE SABINO	MARCARI ANGELO PAOLO	1232	Via Lucio Mummio 11	
	MONTENERO SABINO	MANCINI UGO	295	Piazza del Municipio 2	
	MONTOPOLI DI SABINA	GRILLI ANTIMO	4222	Piazza Comunale 2	
	MORRO REATINO	CINTIA LATTANZI GABRIELE	356	Viale Regina Margherita 19	
	NESPOLO	CAVALLARI LUIGINO	274	Via Roma	
	ORVINIO	SIMEONI ALFREDO	448	Via Nuova 12	
	PAGANICO SABINO	D'IGNAZI DANILO	172	Via San Giorgio 1	
	PESCOROCCHIANO	GREGORI MARIO	2211	Via Monte Carparo	
	PETRELLA SALTO	MICALONI GAETANO	1212	Via Aldo Moro 1	
	POGGIO BUSTONE	LEONARDI ANTONIO	2130	Piazza Battisti Emo	
	POGGIO CATINO	STURBA ROBERTO	1335	Piazza Antonio 20	
	POGGIO MIRTETO	MICARELLI GIANCARLO	5995	Piazza Maria della Libertà	
	POGGIO MOIANO	GROSSI SANDRO	2798	Piazza Vittorio Emanuele 3	
	POGGIO NATIVO	CARCONI GIUSEPPE	2456	Via Roma 15	
	POGGIO SAN LORENZO	ELEUTERI ANDREA	580	Via Italia 8	
POSTA	CLARICE SERENELLA	686	Piazza degli Eroi 18		
POZZAGLIA SABINA	MULIERI MASSIMO	361	Piazza dei Caduti 1		

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	02040	0746	750591	750587	segreteria.greccio.ri@legalmail.it
	02010	0746	636134	636300	comune.labro@libero.it; gastonecurini@gmail.com
	02016	0746	923212	923219	comunedileonessa@vodafone.it
	02020	0765	718901	718840	comune.longone@libero.it
	02046	0744	910336	919903	sindaco@maglianosabina.com
	02020	0765	798072	798082	comune.marcellini@tiscalinet.it
	02010	0746	577893	577893	comune.micigliano@ri.tws.it
	02040	0765	469028	469052	mompeocultura@libero.it
	02040	0746	675177	675188	comunemontasola@libero.it
	02040	0765	333312	333013	comunemsg@tiscalinet.it
	02040	0765	607631	607131	comune.montebuono@libero.it
	02033	0765	884014	884340	sindaco@comune.monteleonesabino.ri.it
	02040	0765	324012	324143	comune.montenero@libero.it
	02034	0765	27611	276127	sindaco@montopoli.org
	02010	0746	638031	638089	comunemorreatino@libero.it
	02020	0765	98026	988811	nस्पcom@tin.it
	02035	0765	92007	9430885	comuneorvinio@libero.it
	02020	0765	723032	723033	comunepaganicosabino@tiscali.it
	02024	0746	338270	338047	sindaco-gregori@comunepescorocchiano.rieti.it
	02025	0746	521021	521993	sindaco@comune.petrellasalto.ri.it
	02018	0746	688913	688252	demografici@comune.poggiobustone.ri.it
	02040	0765	411021	411279	poggiocatino@libero.it
	02047	0765	405213	22350	segr.sindaco@comune.poggiomirteto.ri.it
	02037	0765	876023	876759	comune.protocollo@poggiomoiano.com
	02030	0765	872025	872764	p.nativo@tiscalinet.it
	02030	0765	880312	1930100	sindaco@comune.poggiosanlorenzo.ri.it
	02019	0746	951313	951258	comunediposta@interfree.it
	02030	0765	934016	934155	comune.pozzaglia@virgilio.it

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
RIETI	RIETI	PETRANGELI SIMONE	46187	Piazza Vittorio Emanuele 1	
	RIVODUTRI	PELAGOTTI BARBARA	1297	Piazza del Municipio	
	ROCCA SINIBALDA	MAROTTI GIANCARLO	853	Piazza della Vittoria	
	ROCCANTICA	SCIARRA ALBERTO	605	Via dei Nobili 3	
	SALISANO	NERI LUCIO	558	Piazza Vittorio Emanuele III n. 7	
	SCANDRIGLIA	PALMIERI PAOLO	2934	Via Umberto I n. 33	
	SELCI	COLAMEDICI EGISTO	1106	Piazza del Popolo 1	
	STIMIGLIANO	GILARDI FRANCO	2241	Piazza Roma 6	
	TARANO	GLANDARELLI MIRANDA	1431	Via Regina Margherita 5	
	TOFFIA	OLIVETI EMILIANO	1002	Via di Porta Maggiore	
	TORRI IN SABINA	CONCEZZI FAUSTO	1249	Piazza Roma 6	
	TORRICELLA IN SABINA	IANNELLI ALESSANDRO	1405	Via Roma 58	
	TURANIA	DI MAGGIO ANTONIO	245	Via Porta Romana	
	VACONE	RENZI ROBERTO DETTO RABIRIO	264	Piazza Municipio 2	
VARCO SABINO	MAGLIONI GABRIELE	210	Via Roma 33		
ROMA	AFFILE	VIRI ERCOLE	1552	Via Monte Duomo 1	
	AGOSTA	MASSIMI GIANFRANCO	1760	Via S. Martino 4	
	ALBANO LAZIALE	MARINI NICOLA	38433	Piazza Costituente 1	
	ALLUMIERE	BATTILOCCHIO AUGUSTO	4133	Piazza della Repubblica 29	
	ANGUILLARA SABAZIA	PIZZORNO FRANCESCO	18575	Piazza del Comune 1	
	ANTICOLI CORRADO	FALCONI ROBERTO	942	Via Caduti Guerre 1	
	ANZIO	BRUSCHINI LUCIANO	49731	Piazza C. Battisti 25	
	ARCINAZZO ROMANO	TROJA GIACOMO	1394	Via S. Giorgio n. 1	
	ARDEA	DI FIORI LUCA	44202	Via G. Garibaldi 5	
	ARICCIA	CIANFANELLI EMILIO	18311	Via Aldo Moro 1	
	ARSOLI	CAUCCI GABRIELE	1647	Piazza M. Antifascisti	
ARTENA	ANGELINI FELICETTO	13665	Via Municipio		

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	02100	0746	287238	274454	sindaco@comune.rieti.it
	02010	0746	685612	685485	comunerivodutri@i2000net.it; bpelagotti@tin.it
	02026	0765	708001	709149	roccasinibalda@tiscali.it
	02040	0765	63020	63809	roccantica@libero.it
	02040	0765	465029	465233	comunesalisano@libero.it
	02038	0765	878037	878467	protocollo@comune.scandriglia.ri.it
	02040	0765	519138	519247	comune.selci@libero.it
	02048	0765	576038	576078	com.stim@tiscali.it
	02040	0765	607331-607772	607099	comunetarano@tin.it
	02039	0765	326032	326375	comuneditoffia@libero.it
	02049	0765	62004	62012	torriinsabina@tiscali.it
	02030	0765	735021	735526	info@comune.torricellainsabina.ri.it
	02020	0765	935021	935621	comuneturania@tin.it
	02040	0746	676833	676930	comunevacone@virgilio.it
	02020	0765	790043	790025	comune.varcosabino@libero.it
	00021	0774	804400	808983	protocollo@affile.org
	00020	0774	800024	800025	protocollo@comunediagosta.it; gianfranco.massimi@libero.it
	00041	06	932951	9320201	sindaco@comune.albanolaziale.rm.it
	00051	0766	96010	96106	bartolisandra@tiscali.it
	00061	06	9960001	99607086	anguillara@comune.anguillara-sabazia.roma.it
	00022	0774	936318	936379	anticoli_comune@tiscali.it
	00042	06	98499260	98499359	sindaco@comune.anzio.roma.it
	00020	0774	808006	808263	info@arcinazzo.org
	00040	06	913800208/211	913800254	seg.sindaco@comune.ardea.rm.it
	00040	06	934851	93485317	lbravetti@comunediarciccia.it
	00023	0774	920006	920313	protocollo@comunediarsoli.rm.it
	00031	06	9519101	9515119	sindacoangelini@comune.artena.rm.it

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
ROMA	BELLEGRA	MOSELLI DOMENICO	2948	Viale Ungheria	
	BRACCIANO	SALA GIULIANO	18549	Piazza Quattro Novembre	
	CAMERATA NUOVA	PILOCA EZIO	460	Viale del Popolo	
	CAMPAGNANO DI ROMA	MAZZEI FRANCESCO	11107	Piazza Cesare Leonelli, 15	
	CANALE MONTERANO	STEFANI ANGELO	4071	Piazza del Campo 9	
	CANTERANO	DIONISI PIERLUCA	359	Via del Castello 7	
	CAPENA	DI MAURIZIO PAOLO	9488	Piazza San Luca 1	
	CAPRANICA PRENESTINA	COLAGROSSI FRANCESCO	330	Piazza Aristide Frezza	
	CARPINETO ROMANO	BATTISTI MATTEO	4649	P.zza della Vittoria 1	
	CASAPE	TESTI LUIGINO	737	Via Roma 24	
	CASTEL GANDOLFO	MONACHESI MILVIA	8782	Piazza della Libertà 7	
	CASTEL MADAMA	PASCUCCI DOMENICO	7328	Corso Cavour 34	
	CASTEL SAN PIETRO ROMANO	NARDI GIAMPAOLO	855	Via Vittorio Veneto	
	CASTELNUOVO DI PORTO	STEFONI FABIO	8059	P.zza Giuseppe di Vittorio 1	
	CAVE	LUPI ANGELO	10421	Via Giorgioli 33	
	CERRETO LAZIALE	MASTRECCHIA PIETRO	1192	Piazza del Municipio	
	CERVERA DI ROMA	MILITELLI GIOVANNI	472	Via Verdi 9	
	CERVETERI	PASCUCCI ALESSIO	35207	Piazza Risorgimento 1	
	CIAMPINO	TERZULLI GIOVANNI	37235	Via Porzio Biroli 17	
	CICILIANO	TIMPERI CLAUDIO	1353	Via Roma	
	CINETO ROMANO	LATINI AMEDEO	641	Via Carlo Tondini 14	
	CIVITAVECCHIA	COZZOLINO ANTONIO	51229	Piazzale Piccio 1	
	CIVITELLA SAN PAOLO	PALMUCCI LORENZO	1754	Via Roma 14	
	COLLEFERRO	CACCIOTTI MARIO	21574	Piazza Italia 1	
	COLONNA	CAPPELLINI AUGUSTO	4002	Piazza Vittorio Emanuele II	
	FIANO ROMANO	FERILLI OTTORINO	13059	Piazza Matteotti 9	
FILACCIANO	GEMMA GIUSEPPE	490	Via Oreste Leonardi 5		
FIUMICINO	MONTINO ESTERINO	67626	Piazza Grassi 3		

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	00030	06	9561801	95618026	bellegra.anagrafe@libero.it
	00062	06	998161	99816236	sindaco@comunedibracciano.it
	00020	0774	935024	924240	com.cameratanuova@tiscalinet.it
	00063	06	9015601	9041991	segreteria@comunecampagnano.it
	00060	06	9962401	9962637	serviziaffarigenerali@comune.canalemonterano.rm.it
	00020	0774	803023	803237	canterano.comune@tiscali.it
	00060	06	9037601	9074301	segreteria@comunedicapena.it
	00030	06	9584031	9584337	sindaco@comunecapranica.com
	00032	06	97180044	97180035	sindaco@carpinetoromano.it
	00010	0774	489000	489004	sindaco@comunecasape.it
	00040	06	935918209	935918211	milvia.monachesi@comune.castelgandolfo.rm.it
	00024	0774	45001	449400	crisrina.martinelli@comunedicastelmadama.it
	00030	06	9538481	9538481	info@castelsanpietroromano.comnet.roma.it
	00060	06	9017401	90160015	f.stefoni@comune.castelnuovodiporto.rm.it
	00033	06	95000820	9581363	protocollocave@pec.actalis.it
	00020	0774	798032	798562	cerretolaziale@tiscalinet.it; mastrecchia.pietro@libero.it
	00020	0774	828715	828762	cervaradiroma.comune@virgilio.it
	00052	06	896301	9943008	sindaco@comune.cerveteri.rm.it
	00043	06	79097221/303	7916614	sindaco@comune.ciampino.roma.it
	00020	0774	790167	790793	segreteria@comunediciliano.it
	00020	0774	928016	928015	cinetoromano@libero.it
	00053	0766	590204	34048	sindaco@comune.civitavecchia.rm.it
	00060	0765	335121	330140	ufficiosegretariacsp@libero.it
	00034	06	972031	97303636	seg_sindaco@comune.colleferro.rm.it
	00030	06	94731025	9438662	sindaco@comune.colonna.roma.it
	00065	0765	4071	480385	sindaco@comune.fianoromano.rm.it
	00060	0765	332113	332715	sindaco@comune.filacciano.rm.it
	00054	06	65210535/36	6505125	segreteria.sindaco@fiumicino.net

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
ROMA	FORTE NUOVA	CANNELLA FABIO	30572	Via C. Goldoni, n.23	
	FORMELLO	CELESTINO SERGIO	11909	Piazza San Lorenzo	
	FRASCATI	SPALLETTA ALESSANDRO	20755	Piazza Guglielmo Marconi	
	GALLICANO NEL LAZIO	ACCORDINO MARCELLO	5749	Via 3 Novembre n. 7	
	GAVIGNANO	DATTI EMILIANO	1956	Via P. A. Cerbara 89	
	GENAZZANO	ASCENZI FABIO	5959	P.zza S. Maria 12	
	GENZANO DI ROMA	GABBARINI FLAVIO	23780	Via I. Belaradi 81	
	GERANO	FELICI DANILO	1248	P.zza degli Eroi	
	GORGA	CIPRIANI NADIA	767	P.zza Mazzini 5	
	GROTTAFERRATA	FONTANA GIAMPIERO	19156	Via Garibaldi 20	
	GUIDONIA MONTECELIO	RUBEIS ELIGIO	81447	P.zza Matteotti 20	
	JENNE	PACCHIAROTTI GIORGIO	398	Via Quattro Novembre 10	
	LABICO	GALLI ALFREDO	5979	Via Matteotti 6	
	LADISPOLI	PALIOTTA CRESCENZO	37293	P.zza G. Falconi	
	LANUVIO	GALIETI LUIGI	13006	Via Roma 18	
	LARIANO	CALICIOTTI MAURIZIO	12893	P.zza S. Eurasia 1	
	LICENZA	RINALDI GIUSEPPE	1012	Palazzo Municipio	
	MAGLIANO ROMANO	TURCHI ERCOLE	1470	P.zza Risorgimento 1	
	MANDELA	SCARABOTTI GIOVANNI	897	Via Umberto I°	
	MANZIANA	BRUNI BRUNO	7082	Corso Vittorio Emanuele	
	MARANO EQUO	TOZZI FRANCO	786	Via Marano Equo	
	MARCELLINA	NICOTERA PIETRO	6901	P.zza C. Battisti 14	
	MARINO	SILVAGNI FABIO	38245	Palazzo colonna	
	MAZZANO ROMANO	MANCINELLI ANGELO	3056	Palazzo del Municipio	
	MENTANA	LODI ALTIERO	20772	P.zza Borghese 4	
MONTE COMPATRI	DE CAROLIS MARCO	11234	P.zza del Mercato 1		
MONTE PORZIO CATONE	PUCCI EMANUELE	8617	Via Roma 5		

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	00010	06	905522101	9056023	urp@comune.fonte-nuova.rm.it; sindaco@cert.fonte-nuova.it
	00060	06	90194203	9089577	staffsindaco@comunediformello.it
	00044	06	94184235	94184334	segreteria@sindaco@comune.frascati.rm.it
	00010	06	95460093	95460043	sindaco@gallicanonellazio.comnet.roma.it
	00030	06	9703033	9703364	comunegavignano@interfreepec.it
	00030	06	95579237	9579027	sindaco@genazzano.org
	00045	06	93711250	93711298	sindaco@comune.genzanodiroma.roma.it
	00025	0774	798002	798875	info@gerano.comnet.roma.it
	00030	06	9775101	9775086	comune@gorga.comnet.roma.it
	00046	06	945411614	94315355	sindaco@comune.grottaferrata.roma.it
	00012	0774	301329	301357	sindaco@guidonia.org
	00020	0774	827601	827602	comunejenne@libero.it
	00030	06	9518581- 95185836	9510873	comune@labico.com; segreteria@labico.com
	00055	06	99231234	99231280	crescenzo.paliotta@comune.ladispoli.rm.gov.it.
	00040	06	93789219	93789229	sindaco@comune.lanuvio.rm.it
	00040	06	964991	9647977	segreteria.sindaco@comune.lariano.rm.it
	00026	0774	46031	46582	licenza.licenza@tin.it
	00060	06	9048005	90479770	comune@comunediagnanoromano.it
	00020	0774	492003	492020	sindaco.mandela@tiscali.it
	00066	06	99674025	99674021	brunisindaco@comune.manziana.rm.it
	00020	0774	820213/18	820056	comune.marano@tin.it
	00010	0774	42701	424207	comunediarcellina@virgilio.it
	00047	06	93662225-6	93662310	sindaco@comune.marino.rm.it
	00060	06	9049001	9049808	sindacomazzano@tiscali.it
	00013	06	909691	90969290	sindaco@comune.mentana.rm.it
	00040	06	94780232	9487139	sindaco@comune.montecompatri.roma.it
	00040	06	942831	9447471	sindaco@comune.monteporzioatone.rm.it

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
ROMA	MONTEFLAVIO	FERRANTE LANFRANCO	1399	Via Quattro Novembre 24	
	MONTELANICO	TEMOFONTE SIMONE	2152	P.zza Vittorio Emanuele 41	
	MONTELIBRETTI	CATANIA ANTONIO	5213	P.zza della Repubblica	
	MONTEROTONDO	ALESSANDRI MAURO	39502	P.zza Marconi 4	
	MONTORIO ROMANO	DI BARTOLOMEO DOMENICO	2035	Via Quattro Novembre	
	MORICONE	GIUBETTINI MARIANO	2683	Via S. Aureli	
	MORLUPO	COMMISSARI MARCO	8122	Via D. Benedetti 1	
	NAZZANO	GIARDINI ALFONSO	1361	Via G.Mazzini 4	
	NEMI	BERTUCCI ALBERTO	1925	Piazza del Municipio	
	NEROLA	GRANIERI SABINA	1821	Corso Umberto I° 15	
	NETTUNO	CHIAVETTA ALESSIO	45460	Via G. Matteotti	
	OLEVANO ROMANO	MAMPIERI MARCO	6742	Via Municipio 1	
	PALESTRINA	DE ANGELIS ADOLFO	20498	Via del Tempio 1	
	PALOMBARA SABINA	DELLA ROCCA PAOLO	12167	Via Piave 35	
	PERCILE	MERIGGIOLI MASSIMILIANO	277	Via A. Palazzo Borghese 8	
	PISONIANO	AURELI ENZO	803	Piazza del Municipio 6	
	POLI	CASCIOLI NANDO	2433	Via P. Conti	
	POMEZIA	FUCCI FABIO	56372	Piazza Indipendenza 1	
	PONZANO ROMANO	DE SANTIS ENZO	1158	Via Armando Casilini	
	RIANO	RICCERI MARINELLA	9536	Piazza Piombino 1	
	RIGNANO FLAMINIO	DI LORENZI FABIO	9573	Piazza Quattro Novembre 1	
	RIOFREDDO	CAFFARI GIORGIO	762	Via G.Garibaldi 3	
	ROCCA CANTERANO	PROIETTI FULVIO	207	Palazzo del Municipio	
	ROCCA DI CAVE	SCIPIONI ANTONIO	396	Viale Pio XII	
ROCCA DI PAPA	BOCCIA PASQUALE	15576	Corso Costituente		
ROCCA PRIORA	PUCCI DAMIANO	10819	Viale degli Olmi		
ROCCA SANTO STEFANO	RUNIERI SANDRO	1028	Via Antica 3		

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	00010	0774	69576	602707	sindaco@comune.monteflavio.rm.it
	00030	06	97050003	97050004	temofonte@libero.it
	00010	0774	60681	6068223	municipio@comune.montelibretti.roma.it
	00015	06	909641	90964426	sindaco@comune.monterotondo.rm.it
	00010	0774	62223	62286	montorio@provincia.roma.it
	00010	0774	605168	604169	comune@moricone.net
	00067	06	90195302	90195353	sindaco@comune.morlupo.roma.it
	00060	0765	332002	332710	protocollodinazzano@virgilio.it
	00040	00	9365011/2	9368071	sindaco@comunedinemi.it
	00017	0774	683003	683127	sindaco@comunenerola.it
	00048	06	98889237/265	9880972	sindaco@comune.nettuno.roma.it
	00035	06	95600210	95600246	massimo_rocchi@comune.olevanoromano.it
	00036	06	953021	95302241	a.deangelis@comune.palestrina.rm.it
	00018	0774	636435	636489	sindaco@comune.palombarasabina.rm.it
	00020	0774	469019	46057	comune@comunedipercile.it
	00020	06	9577001	9577430	sindaco@comunedipisoniano.it
	00010	06	9551002	9551613	ammincomunepoli@tiscali.it
	00040	06	91146504	91146503	segreteria.sindaco@comune.pomezia.rm.it
	00060	0765	338175	338013	ponzanoromano@libero.it; enzo.desantis@tin.it
	00060	06	9013731	9031500	riano.riano@tin.it
	00068	0761	597922	597952	comunerignano@tiscali.it
	00020	0774	929116	929501	riofreddocomune@libero.it
	00020	0774	803400	803391	roccacanterano@libero.it
	00030	06	9584098	9584025	roccadicave@provincia.roma.it
	00040	06	94286121	9499164	sindaco@comune.roccadipapa.rm.it
	00040	06	94284240/03	94284236	sindaco@comune.roccapiora.roma.it
	00030	06	9567304	9567373	comune.roccasantostefano@tin.it

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
ROMA	ROCCAGIOVINE	BERNARDI MARCO	280	Via del Rio 1	
	ROIATE	BATTISTI PATRIZIO	749	Palazzo del Municipio	
	ROMA	MARINO IGNAZIO	2617175	Piazza del Campidoglio 1	
	ROVIANO	CECCARELLI SANDRO	1392	Viale Ungheria 8	
	SACROFANO	LUZZI TOMMASO	6668	Largo B. Placidi 1	
	SAMBUCI	RONCHETTI DARIO	936	Piazza del Municipio	
	SAN CESAREO	PANZIRONI PIETRO	13806	Piazzale dell'Autonomia 1	
	SAN GREGORIO DA SASSOLA	IANNILLI ALDO	1553	Via Vittorio Emanuele	
	SAN POLO DEI CAVALIERI	SALVATORI PAOLO	2984	Via I° Maggio	
	SAN VITO ROMANO	PASQUALI MAURIZIO	3366	Borgo Mario Theodoli 34	
	SANTA MARINELLA	BACHECA ROBERTO	17403	Via Aurelia 455	
	SANT'ANGELO ROMANO	DOMENICI MARTINA	4488	Via A. Marinucci 35	
	SANT'ORESTE	MENICHELLI SERGIO DETTO TITTI	3702	Piazza Cavalieri Caccia 12	
	SARACINESCO	ORSOLA MARCO	184	Palazzo del Municipio	
	SEGNI	BOCCARDELLI MARIA ASSUNTA	9101	Via Umberto I° 99	
	SUBIACO	PELLICCIA FRANCESCO	9066	Palazzo Comunale	
	TIVOLI	PROIETTI GIUSEPPE	52910	Piazza del Governo	
	TOLFA	LANDI LUIGI	5147	Via Veneto 12	
	TORRITA TIBERINA	CAPRIOLI ILARIO	1071	Largo XVI° Marzo 1978	
	TREVIGNANO ROMANO	LUCIANI MASSIMO	5274	Piazza Vittorio Emanuele III n. 1	
VALLEPIETRA	PIETRANGELI PIERLUIGI	306	Piazza Italia 1		
VALLINFREDA	MOSCARDINI PIERO	317	Piazza Mercato 26		
VALMONTONE	LATINI ALBERTO	14975	Via Nazionale 5/7		
VELLETRI	SERVADIO FAUSTO	52295	Piazza Cesare Ottaviano Augusto		

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	00020	0774	498831	498979	marco_bernardi_75@hotmail.com; roccagiovine@provincia.roma.it
	00030	06	9569002	9569002	comune.roiate@tin.it
	00186	06	69941531	67103590	segreteriaparticolare@comune.roma.it
	00027	0774	903143	903008	roviaocomune@tiscali.it
	00060	06	9011701	9086143	sindaco@comunedisacrofano.it
	00020	0774	797006	797143	sambucicom@libero.it
	00030	06	95898206	9589139	segreteria@comune.sancesareo.roma.it
	00010	0774	480014	480004	sangregoriodasassola@libero.it
	00010	0774	416032	416324	sindaco@comunesanpolodeicavalieri.net
	00030	06	9571006	9572155	sindaco@sanvitoromano.rm.gov.it
	00058	0766	671500	671530	sindaco@comune.santamarinella.rm.it
	00010	0774	420100	420547	comunesar@tiscali.it
	00060	0761	578428	578421	comunefedeli@virgilio.it
	00020	0774	791004	791056	comunesaracinesco@libero.it
	00037	06	972621	9768106	segreteriasindaco@comune.segni.rm.it
	00028	0774	8161 - 816208	822370	sindaco@comunesubiaco.com
	00019	0774	453219	317112	segreteriasindaco@comune.tivoli.rm.it
	00059	0766	93901	9390243	comuneditolfa@libero.it
	00060	0765	30116	30236	anagrafe@comune.torritatiberina.rm.it
	00069	06	9991201	9999848	segreteriasindaco@yahoo.it; massimo.luciani1948@libero.it
	00020	0774	899031	899150	sindaco@comunevallepietra.it
	00020	0774	925088	925222	comunevallinfreda@comunevallinfreda.rm.it
	00038	06	959901	9598412	sindaco@comune.valmontone.rm.gov.it
	00049	06	961581- 96158293	96158240	sindaco.servadio@comune.velletri.rm.it

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
ROMA	VICOVARO	DE SIMONE FIORENZO	3937	Largo Cesare Battisti 1	
	VIVARO ROMANO	MEZZAROMA FRANCESCO	177	Via Mastro Lavinio 5	
	ZAGAROLO	PANICCIA GIOVANNI	16922	Piazza G. Marconi	
VITERBO	ACQUAPENDENTE	BAMBINI ALBERTO	5655	Piazza Girolamo Fabrizio 17	
	ARLENA DI CASTRO	CASCIANELLI PUBLIO	886	Piazza S.Giovanni 3	
	BAGNOREGIO	BIGIOTTI FRANCESCO	3674	Piazza S. Agostino 21	
	BARBARANO ROMANO	MARCHESI RINALDO	1085	Via Plebiscito 21	
	BASSANO IN TEVERINA	ROMOLI ALESSANDRO	1277	Via XXV APRILE N. 12	
	BASSANO ROMANO	BETTUCCI ANGELA IN MORONI	4834	Piazza Umberto I, n. 6	
	BLERA	CIARLANTI FRANCESCO	3356	Via Roma 8	
	BOLSENA	EQUITANI PAOLO	4137	Piazza Matteotti 9	
	BOMARZO	FURANO ROBERTO	1814	Via Borghese 10	
	CALCATA	PANDOLFI SANDRA	905	Piazza Risorgimento	
	CANEPINA	MONETA ALDO MARIA	3149	Piazza Garibaldi	
	CANINO	PUCCI MAURO	5270	Palazzo del Municipio	
	CAPODIMONTE	FANELLI MARIO	1741	Palazzo del Municipio	
	CAPRANICA	CAPPELLI ANGELO	6644	Via Petrarca 40	
	CAPRAROLA	STELLIFERI EUGENIO	5345	Via F. Nicolai	
	CARBOGNANO	GASBARRI AGOSTINO	2042	Piazza Castello n. 18	
	CASTEL S. ELIA	MAZZOLINI RODOLFO	2558	Via Umberto I n. 41	
	CASTIGLIONE IN TEVERINA	LUZI MIRCO	2385	Piazza Maggiore 2	
	CELLENO	BIANCHI MARIO	1343	Palazzo del Municipio	
	CELLERE	GIUSTINIANI EDOARDO	1230	Via Cavour 90	
	CIVITACASTELLANA	ANGELELLI GIANLUCA	15596	Piazza Matteotti 3	
	CIVITELLA D'AGLIANO	MOTTURA GIUSEPPE	1658	Piazza Vittorio Emanuele 20	
	CORCHIANO	BATTISTI BENGASI	3740	Piazza Bersaglieri	
	FABRICA DI ROMA	SCARNATI MARIO	8136	Piazza del Duomo	
FALERIA	DEL VECCHIO MARCO	2115	Piazza Garibaldi		

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	00029	0774	498002	498297	amministrativa@comunedivicovaro.it
	00020	0774	923002	923135	vivaroromano@libero.it
	00039	06	957691	95769226	sindaco@comunedizagarolo.it
	01021	0763	73091	711215	sindaco@comuneacquapendente.it
	01010	0761	430951	430609	comune.arlena@virgilio.it
	01022	0761	780815/8	780837	sindaco@comune.bagnoregio.vt.it
	01010	0761	414601	414340	comune@comunebarbaranoromano.it; sindaco@comunebarbaranoromano.it
	01030	0761	407012	407242	sindaco@comune.bassanointeverina.vt.it
	01030	0761	636901	634016	comune.bassanoromano@libero.it
	01010	0761	470093	470566	sindaco@comune.blera.vt.it
	01023	0761	7951	795555	segreteriasindaco@comunebolsena.it
	01020	0761	924021	924637	comunebomarzo@tin.it
	01030	0761	587630	587771	sindaco@comunecalcata.it
	01030	0761	750990	750960	comunedicanevina@libero.it
	01011	0761	43391	438485	segretario@comune.canino.vt.it
	01010	0761	870043	871206	sindaco@comune.capodimonte.vt.it
	01012	0761	6679215- 6679209	6679232	capranicasegreteria@hotmail.com
	01032	0761	64901	647865	caprarola.segreteria@comune.caprarola.vt.it
	01030	0761	61401	613716	uffseg@thunder.it
	01030	0761	556425	570152	segreteria@comunecastelsantelia.it
	01024	0761	948301	947094	castiglione.tev@uni.net
	01020	0761	912002	912456	sindaco@celleno.it
	01010	0761	451791	451763	sindaco@comune.cellere.vt.it
	01033	0761	590229-590200	590236	sindaco.angelelli@thunder.it
	01020	0761	914884	914918	ragioneria@comunedicivitella.it
	01030	0761	572002	572544	sindaco@comune.corchiano.vt.it
	01034	0761	569936	569935	comunedifabrica@libero.it
	01030	0761	589820	589826	sindaco@comunedifaleria.it

Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
VITERBO	FARNESE	BIAGINI MASSIMO	1631	Corso Vittorio Emanuele III	
	GALLESE	PIERSANTI DANILO	2994	Piazza del Duomo 1	
	GRADOLI	BUZI LUIGI	1474	Piazza L. Palombini 2	
	GRAFFIGNANO	UZZOLETTI ANSELMO	2319	Piazza del Comune 10	
	GROTTE DI CASTRO	CAMILLI PIERO	2795	Palazzo del Municipio	
	ISCHIA DI CASTRO	SERRA SALVATORE	2377	Via San Rocco 2	
	LATERA	FIORUCCI LUIGI	933	Via Guglielmo Marconi 3	
	LUBRIANO	PAGLIACCIA GIUSEPPE	919	Viale I Maggio 6	
	MARTA	CATANESI LUCIA	3520	Piazza Umberto I, n. 1	
	MONTALTO DI CASTRO	CACI SERGIO	8770	Piazza Matteotti 13	
	MONTE ROMANO	TESTA MAURIZIO	2007	Piazza del Plebiscito 2	
	MONTEFIASCONE	CIMARELLO LUCIANO	13388	Largo Plebiscito 1	
	MONTEROSI	GIGLIETTI SANDRO	3868	Via Roma 50	
	NEPI	SOLDATELLI PIETRO	9353	Piazza del Comune 20	
	ONANO	GIULIANI GIOVANNI	1017	Via San Giovanni 1	
	ORIOLO ROMANO	LOMBI GRAZIELLA	3648	Via Vittorio Emanuele III 3	
	ORTE	POLO MORENO	8665	Viale del Plebiscito 1	
	PIANSANO	DI VIRGINIO ANDREA	2147	Piazza Indipendenza 17	
	PROCENO	PEZZOLA GIOVAN FRANCO	605	Piazza della Libertà	
	RONCIGLIONE	GIOVAGNOLI ALESSANDRO	8308	Piazza Principe di Napoli	
	SAN LORENZO NUOVO	BAMBINI MASSIMO	2166	Piazza Europa 31	
	SORIANO NEL CIMINO	MENICACCI FABIO	8544	Via Rocca 11	
	SUTRI	CIANTI GUIDO	6552	Piazza del Comune 32	
	TARQUINIA	MAZZOLA MAURO	16016	Piazza Matteotti 6	
	TESSENNANO	NICOLAI ERMANNO	350	Piazza del Plebiscito	
	TUSCANIA	BARTOLACCI FABIO	8145	Piazza F. Basile 3	
VALENTANO	PACCHIARELLI FRANCESCO	2895	Piazza Cavour 1		
VALLERANO	GREGORI MAURIZIO	2613	Piazza Armando Diaz		

	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	01010	0761	458381/458091	458646	segreteria@comune.farnese.vt.it
	01035	0761	497951	497925	sindaco@comune.gallese.vt.it; danilo.piersanti@alice.it
	01010	0761	456082	456052	sindaco@comune.gradoli.vt.it
	01020	0761	901001	901109	comunedigraffignano@libero.it
	01025	0763	798002/03	797172	comunegrottedicastro@tin.it
	01010	0761	425455	425456	amministratori@comune.ischiadicastro.vt.it
	01010	0761	459787	459476	clatera@tin.it
	01020	0761	780459	780391	sindaco@comune.lubriano.vt.it
	01010	0761	87381	873828	segreteria@comune.marta.vt.it
	01014	0766	870100	870169	sindaco@comune.montaltodicastro.vt.it
	01010	0766	860021	860777	segreteria.monteromano@comunemonteromano.it
	01027	0761	83201	832073	sindaco@comune.montefiascone.vt.it
	01030	0761	699444	699664	sindaco@comune.monterosi.vt.it
	01036	0761	5581600	5581703	segreteria@comune.nepi.vt.it
	01010	0763	78021	78391	comune.onano@libero.it
	01010	06	99837144	99837482	ilsindaco@comuneorioloromano.vt.it
	01028	0761	40401	493303	anagrafe@comune.orte.vt.it
	01010	0761	450832	450118	comune@piansano.org
	01020	0763	710092	710161	info@comune.procenno.vt.it
	01037	0761	629025	627997	sindacosangiorgi@alice.it
	01020	0763	7268213	7268221	sindaco@comunesanlorenzonuovo.it
	01038	0761	74221	742900	segreteria@comune.soriano.nelcimino.vt.it
	01015	0761	6011 - 601215	601232	segreteria@comune.sutri.vt.it
	01016	0766	849243-45	849248	sindaco.tarquinia@tarquinia.net
	01010	0761	431001	431175	comuneditesennano@virgilio.it
	01017	0761	44541	443664	relpub@hotmail.com
	01018	0761	453001	453702	segreteria@comunevalentano.vt.it; francesco.pacchiarelli@virgilio.it
	01030	0761	751001	751771	sindaco@vallerano.net



Prov.	Comune	Sindaco	Abitanti	Indirizzo	
VITERBO	VASANELLO	PORRI ANTONIO	4161	Via Roma 28/30	
	VEIANO	RINELLI ALBERTO	2298	Palazzo del Municipio	
	VETRALLA	AQUILANI SANDRINO	13507	Piazza Umberto I° n. 1	
	VIGNANELLO	GRASSELLI VINCENZO	4826	Corso Matteotti 12	
	VILLA S. GIOVANNI TUSCIA	GIULIANELLI MARIO	1313	Piazza del Comune 1	
	VITERBO	MICHELINI LEONARDO	63209	Via Ascenzi 1	
	VITORCHIANO	OLIVIERI NICOLA	4956	Piazza Sant'Agnese 16	



	CAP	P.sso	Tel.	Fax	mail
	01030	0761	4089311	4089389	segreteria@vasanello.vt.it
	01010	0761	463051	463244	segreteria@comune.vejano.vt.it
	01019	0761	466944	461686	sindaco@comune.vetralla.vt.it
	01039	0761	75631-7563205	7563212	sindaco@comunevignanello.eu
	01010	0761	476476	476338	comune@comunevsgtuscia.it
	01100	0761	3481 - 348225	344897	protocollo@pec.comuneviterbo.it
	01030	0761	37371	373729	sindaco@comune.vitorchiano.vt.it

Finito di stampare nel mese di luglio 2014
dalla STR Press s.r.l.
Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia (Roma)

CITTALIA
Fondazione ANCI Ricerche
Via delle Quattro Fontane, 116
00184 Roma
www.cittalia.it

ANCI Lazio
Via dei Prefetti, 41
00186 Roma
www.ancilazio.it

ISBN 978-88-6306-042-3



9 788863 060423

