

INFORMAZIONI AMMINISTRATIVE ED APPROFONDIMENTI

Misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Decreto-legge n. 138/2011

In vigore da sabato 13 agosto, data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, il decreto-legge anti crisi n. 138/2011 che detta ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

Il provvedimento, oltre a numerose misure di contenimento della spesa pubblica, adotta disposizioni per l'adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'unione europea, per la riduzione dei costi degli apparati istituzionali, del trattamento economico dei parlamentari e dei membri degli altri organi costituzionali, per le incompatibilità, per la riduzione delle spese per i referendum.

Prevista la soppressione di Province e il dimezzamento dei consiglieri e assessori, e la riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni. Viene varata l'unione municipale, organismo costituito dai comuni contermini con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti, per l'esercizio in forma associata di tutte le funzioni amministrative e dei servizi pubblici di spettanza comunale.

Vengono inoltre introdotte ulteriori modifiche al meccanismo del patto di stabilità interno e viene anticipato il calendario del federalismo fiscale per quanto riguarda lo sblocco dell'addizionale comunale Irpef.

Il decreto è stato inviato il 23 agosto alla Commissione Bilancio del Senato che ha convenuto di avviare un'indagine conoscitiva, congiuntamente alla Commissione Bilancio della Camera dei deputati, preliminare all'esame del provvedimento.

Il termine per la presentazione di ordini del giorno ed emendamenti è stato fissato per lunedì 29 agosto 2011, alle ore 20.

Pubblichiamo di seguito la sintesi dei contenuti delle disposizioni di interesse per gli Enti Locali.

Bergamo, 29 agosto 2011

Confederazione delle Province
e dei Comuni del Nord

(tratto da A.S. n. 2887 – servizio studi senato)

Articolo 1

(Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica)

Il **comma 7** prevede che, in determinate circostanze, il pagamento della tredicesima mensilità dovuta ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possa essere differito, senza interessi, in tre rate annuali posticipate.

I **commi 8 e 9** recano modifiche all'articolo 20 del decreto-legge n. 98 del 2011 - con il quale è stato ridisegnato il patto di stabilità interno introducendo, tra l'altro, nuovi criteri di "virtuosità" con effetti di minore incidenza finanziaria dei vincoli del patto per gli enti virtuosi - anticipando in sintesi la decorrenza di alcune misure.

Il **comma 10** reca modifiche all'articolo 6, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 68 del 2011 al fine di anticipare, all'anno 2012, la possibilità per le regioni di apportare modifiche all'aliquota di base dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Il **comma 11** prevede la cessazione della sospensione del potere posto in capo ai comuni di estendere ovvero di aumentare l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), disponendo, altresì, l'abrogazione dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 23 del 2011.

I primi due periodi del **comma 12** prevedono la possibilità di ridurre le misure previste a carico degli enti territoriali dal nuovo patto di stabilità interno per effetto delle maggiori entrate di cui all'articolo 7 del presente provvedimento. I periodi successivi intervengono invece sulla disciplina dell'imposta provinciale di trascrizione (IPT) stabilendo che sia soppressa a decorrere dall'entrata in vigore della legge di conversione del testo in esame la misura della tariffa concernente l'IPT per gli atti soggetti ad IVA, e che, per i medesimi atti, la misura dell'IPT sia determinata secondo quanto previsto dalla stessa tabella per gli atti non soggetti ad IVA.

Il **comma 13** introduce misure premiali per l'utilizzo del fondo alimentato con 400 milioni di euro annui, dal 2011, per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario, il cui utilizzo è escluso dai vincoli del patto di stabilità.

Il **comma 16** estende al triennio 2012-2014 l'ambito di applicazione della norma - posta finora con riguardo al triennio 2009-2011 - che consente alla pubblica amministrazione di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro con i dipendenti che abbiano compiuto l'anzianità massima contributiva di quaranta anni.

Il **comma 17** modifica la procedura relativa all'eventuale proseguimento in servizio dei dipendenti pubblici, per un periodo massimo di un biennio, oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi stabiliti.

La disciplina fino ad ora vigente prevede che, ai fini della prosecuzione, il dipendente presenti una richiesta all'amministrazione di appartenenza, la quale può accettarla, "in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali" ed "in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi".

La novella di cui al presente comma 17 sostituisce la richiesta del dipendente con un'espressione di disponibilità del medesimo.

I **commi 22 e 23** modificano la disciplina sui termini temporali per la corresponsione dei trattamenti di fine servizio (comunque denominati) dei dipendenti pubblici.

Il **comma 24** stabilisce che, a decorrere dal 2012, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono fissate annualmente le date in cui ricorrono le festività introdotte con legge dello Stato non conseguente ad accordi con la Santa Sede, le celebrazioni nazionali e le festività dei Santi patroni, in modo tale che le stesse cadano il venerdì precedente o il lunedì seguente la prima domenica successiva ovvero coincidano con tale data.

Il **comma 29** prevede che, qualora sussistano motivate esigenze tecniche, organizzative e produttive, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono tenuti, su richiesta del datore di lavoro, ad effettuare la prestazione lavorativa in luogo e sedi diverse, secondo criteri ed ambiti regolati dalla contrattazione collettiva di comparto.

Articolo 4

(Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'unione europea)

L'**articolo 4** reca in rubrica l'adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'unione europea. Per "servizi pubblici locali" si intendono - ai sensi del comma 1 - quelli "di rilevanza economica".

I **commi da 1 a 4 e 8** - nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi - disegnano un procedimento attraverso il quale gli enti distinguono - all'interno dei servizi pubblici locali a rilevanza economica - quelli da liberalizzare e quelli da concedere in esclusiva.

Il **comma 5** disciplina eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi; il **comma 6** richiama la normativa vigente che consente ai terzi l'autoproduzione anche sui settori in esclusiva; il **comma 7** applica alcune disposizioni della "legge antitrust" ai gestori di servizi pubblici locali che operino in mercati diversi da quelli in cui sono titolari di diritti di esclusiva.

I successivi **commi 8, 9, 10** riguardano le procedure competitive ad evidenza pubblica (comma 8) aperte alle società interamente pubbliche (comma 9) o straniere a condizione di reciprocità (comma 10).

Il **comma 11** impone specifici contenuti (in gran parte cogenti) ai bandi di gara ed alle lettere di invito relative alle procedure competitive ad evidenza pubblica. Il **comma 12** prevede contenuti ulteriori quando i bandi di gara e le lettere di invito hanno ad oggetto la qualità di socio, cui conferire una partecipazione non inferiore al 40 per cento, e insieme l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio. Il **comma 13** reca una disposizione dichiaratamente in deroga ai commi 8, 9, 10, 11 e 12, per i casi in cui il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento sia pari o inferiore alla somma complessiva di 900.000 euro annui. In tali casi la norma ammette l'affidamento - non si tratta di "gara"- a favore di società a capitale interamente pubblico che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cosiddetta "in house". I **commi 14 e 15** impongono alle società "in house" le regole del patto di stabilità interno, l'applicazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici per l'acquisto di beni e servizi (applicabili, queste ultime, anche alle società miste).

Il **comma 16** dispone sulle condizioni di applicabilità di disposizioni del codice dei contratti con riferimento alle modalità di scelta del socio privato ed alla contestualità dell'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio. Il **comma 17** estende alle società di servizi pubblici le regole per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi.

Il **comma 18** affida - sia in caso di società "in house" sia quando il capitale sociale del soggetto gestore è partecipato dall'ente locale affidante - all'organo di revisione il rispetto del contratto di servizio.

I **commi da 19 a 26** disegnano una serie di divieti ed incompatibilità che si applicano alle nomine e agli incarichi da conferire successivamente alla data di entrata in vigore del decreto che lo contiene (**comma 27**). Divieti ed incompatibilità riguardano le posizioni di amministratore, dirigente e responsabile degli uffici o dei servizi sia dell'ente locale, che degli altri organismi che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo e di controllo di servizi pubblici locali nonché i relativi coniuge, parenti ed affini entro il quarto grado, amministratori di enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale di una società, i componenti delle commissioni di gara, i dipendenti o gli amministratori dell'ente locale che partecipa ad una società concorrente in una gara. Alle società quotate si applicano disposizioni particolari.

Ai sensi del **comma 28**, la gestione delle reti può essere affidata a soggetti privati, ferma restando la loro proprietà pubblica.

I **comma 29, 30 e 31** riguardano - per il caso di scadenza o cessazione anticipata della gestione del servizio pubblico - la disciplina della cessione al gestore subentrante dei beni strumentali e le loro pertinenze necessari per la prosecuzione del servizio.

Il **comma 32** disciplina il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito dal presente decreto. Il 31 marzo 2012 cessano gli affidamenti diretti relativi a servizi di valore economico superiore a 900.000 euro annui, nonché tutti gli affidamenti diretti che non rientrano nei casi successivi; il 30 giugno 2012 cessano le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, ma senza aver avuto ad oggetto la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio; alla scadenza prevista nel contratto di servizio, cessano invece le ipotesi di cui all'ipotesi precedente, quando le relative procedure competitive abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio; alla scadenza prevista nel contratto di servizio cessano anche gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente; il 30 giugno 2013 o il 31 dicembre 2015 cessano gli affidamenti di cui all'ipotesi precedente ove non siano rispettate le previste condizioni di riduzione della partecipazione pubblica alle scadenze previste.

Il **comma 33** esclude che le società affidatarie per via diretta o senza gara possano acquisire nuovi servizi o espandere altrove i servizi già gestiti.

Il **comma 34** esclude dall'applicazione del presente capo il servizio idrico integrato (ad eccezione di quanto previsto dai commi 19 a 26), il servizio di distribuzione di gas naturale, il servizio di distribuzione di energia elettrica, il servizio di trasporto ferroviario regionale, la gestione delle farmacie comunali. Il comma fa salve le procedure di affidamento già avviate all'entrata in vigore del presente decreto.

Il **comma 35** fa salve le procedure di affidamento già avviate all'entrata in vigore del presente decreto.

Articolo 5

(Norme in materia di società municipalizzate)

L'**articolo 5** prevede la destinazione di una quota del Fondo infrastrutture, pari a 250 milioni di euro per l'anno 2013 e 250 milioni per l'anno 2014, ad investimenti infrastrutturali degli enti territoriali che procedano, nei termini previsti, alla dismissione di partecipazioni azionarie in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, ad esclusione del servizio idrico.

Articolo 6

(Liberalizzazione in materia di segnalazione certificata di inizio attività, denuncia e dichiarazione di inizio attività. Ulteriori semplificazioni)

Il **comma 1** reca novelle all'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 in materia di segnalazione certificata di inizio attività. Le modifiche prevedono, tra l'altro, la possibilità da parte dei soggetti interessati di sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, di esperire l'azione avverso il silenzio come disciplinata dal decreto legislativo n. 104 del 2010 (riordino del processo amministrativo).

Il **comma 2**, lettere a)-h), reca l'abrogazione delle norme in materia di sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - SISTRI. Il **comma 3** mantiene ferma la restante disciplina in materia di gestione dei rifiuti. In particolare esso, richiamando le norme applicabili del Codice ambientale (decreto legislativo n.

152 del 2006) stabilisce che la gestione dei rifiuti deve avvenire nel rispetto degli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico e dei formulari di identificazione.

Il **comma 4** estende a tutti i comuni, senza distinzione, la possibilità che gli esercizi commerciali restino aperti senza vincoli di orario o di chiusura giornaliera, domenicale o festiva.

I **commi 5 e 6** prevedono che DigitPA metta a disposizione, attraverso il sistema pubblico di connettività, una piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento abilitati, al fine di assicurare, attraverso strumenti condivisi di riconoscimento unificati, l'autenticazione certa dei soggetti interessati all'operazione in tutta la gestione del processo di pagamento.

Articolo 13

(Trattamento economico dei parlamentari e dei membri degli altri organi costituzionali. Incompatibilità. Riduzione delle spese per i referendum)

Il **comma 3** introduce l'incompatibilità della carica di parlamentare con qualsiasi altra carica pubblica elettiva.

Il **comma 4** prevede che nel caso in cui, nel medesimo anno, debba tenersi più di un referendum abrogativo la convocazione degli elettori debba avvenire per tutti i referendum abrogativi nella medesima data.

Articolo 14

(Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali)

L'**articolo 14, comma 1** pone la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché delle relative indennità, quali elementi necessari per il conseguimento delle misure premiali relative alla nuova configurazione del patto di stabilità. Vengono così tra l'altro previsti: un numero massimo di consiglieri e di assessori regionali per fasce di popolazione, ridotto rispetto a quello attuale; la riduzione degli emolumenti dei consiglieri regionali entro il nuovo limite dell'indennità parlamentare; un trattamento economico dei consiglieri regionali commisurato alla partecipazione ai lavori; l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti; il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali.

Il **comma 2** riguarda le Autonomie a statuto speciale e prevede che l'adeguamento ai predetti parametri costituisca condizione per l'intervento perequativo e solidale dello Stato.

Articolo 15

(Soppressione di Province e dimezzamento dei consiglieri e assessori)

L'**articolo 15** sopprime le Province diverse da quelle con popolazione superiore a 300.000 abitanti o con superficie complessiva superiore a 3.000 chilometri quadrati. Si fa riferimento all'iniziativa dei Comuni del territorio (ex art. 133 Cost.) per la riagggregazione ad un'altra provincia all'interno del territorio regionale, nel rispetto del principio di continuità territoriale. Nel caso in cui non si definisca la ricollocazione dei Comuni, le funzioni esercitate dalle province soppresse sono "automaticamente" trasferite alle Regioni, che possono attribuirle ai Comuni o alle Province limitrofe. Vengono soppressi gli uffici territoriali del governo e riviste le strutture periferiche delle amministrazioni pubbliche presenti nelle province soppresse.

Viene inoltre posto un divieto di istituzione di Province nelle Regioni con popolazione inferiore a 500.000 abitanti.

E' infine ridotto della metà il numero dei consiglieri provinciali e degli assessori provinciali.

Articolo 16

(Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni)

L'**articolo 16** introduce una nuova figura associativa - l'unione municipale - obbligatoria per i comuni minori e dispone una serie di misure tese al contenimento ed al rigore della spesa delle istituzioni comunali.

I commi da 1 a 8 istituiscono e disciplinano l'Unione municipale come figura organizzativa dei comuni con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti. In tali comuni (**comma 1**) il Sindaco resta il solo organo di governo e sono soppressi la Giunta ed il Consiglio comunale.

Tutte le funzioni amministrative sono esercitate obbligatoriamente in forma associata con altri Comuni contermini con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti mediante la costituzione, nell'ambito del territorio di una provincia dell'Unione municipale (**comma 3**).

Il **comma 2** reca disposizioni di natura elettorale.

I commi 5, 6, 7 e 8 definiscono i fondamenti dell'unione municipale.

Il **comma 5** individua gli organi (l'Assemblea municipale, il Presidente dell'unione municipale e la Giunta municipale), mentre il **comma 6** affida allo statuto dell'unione municipale le relative modalità di funzionamento degli organi e la disciplina dei relativi rapporti.

Il **comma 8** rende applicabili, in quanto compatibili, le disposizioni in materia di ordinamento e funzionamento dei Comuni.

Il **comma 7** rimette ad un regolamento il procedimento di prima costituzione dell'unione municipale, mentre il **comma 4** dispone per il caso in cui un comune con popolazione inferiore a 1.000 abitanti non confini con altri comuni con popolazione ugualmente inferiore a 1.000 abitanti, applicando le norme previste per i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

Il **comma 9** riduce il numero dei consiglieri comunali e degli assessori, in relazione alle fasce di popolazione.

Il **comma 10** novella la vigente disciplina dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni innalzando, tra l'altro, la soglia demografica minima della forma associativa.

Il **comma 11** dispone che i revisori dei conti dei Comuni siano scelti mediante estrazione da un elenco nel quale possono essere inseriti revisori legali.

Il **comma 12** prescrive che le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali siano elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto.

Il **comma 13** opera in tema di liquidazione o cessione delle quote di partecipazione delle società da parte degli enti locali, anticipando - tra l'altro - al 31 dicembre 2012 l'obbligo per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di mettere in liquidazione le società già costituite o di cedere le partecipazioni.

Il **comma 14** affida al Prefetto il compito di accertare che gli enti territoriali interessati abbiano attuato talune misure, già previste e finalizzate alla riduzione della spesa pubblica (quali, alle condizioni ivi previste, la soppressione della figura del difensore civico comunale, la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale, la possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni, la soppressione della figura del direttore generale, la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali ed il divieto di costituzione di società da parte dei i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti ed i relativi obblighi, alle condizioni ivi previste, di dismissione).